

Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации

Ответственный редактор
кандидат юридических наук А. А. Вешняков

*Рекомендовано Министерством
образования Российской Федерации
в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений,
обучающихся по специальности 021100
«Юриспруденция»*



Издательство НОРМА
Москва, 2003

УДК 342.8(470)(075.8)
ББК 67.400.5(2Рос)я73
ИЗ2

Издание осуществлено Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в соответствии с Программой исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказания научно-методической помощи участникам избирательного процесса на 2002—2003 г., одобренной на заседании Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (протокол № 1 от 31 января 2002 г.).

Ответственный редактор

А. А. Вешняков, кандидат юридических наук.

Научные редакторы

Ю. А. Веденеев, доктор юридических наук,

В. И. Лысенко, доктор юридических наук.

ИЗ2 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к. ю. н. А. А. Вешняков. — М.: Издательство НОРМА, 2003. — 816 с.

ISBN 5-89123-770-9

Учебник представляет собой изложение базовых теоретических и практических представлений в области избирательного права, избирательного процесса и избирательных правоотношений. В нем излагаются основополагающие начала современного избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации, рассматриваются источники избирательного права, основные виды избирательных систем, международные избирательные стандарты, освещаются правовой статус и роль участников избирательного процесса, порядок назначения и проведения выборов.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также организаторов выборов в Российской Федерации, всех, кто интересуется правовыми аспектами организации и проведения выборов в современной России.

ISBN 5-89123-770-9

© РЦОИТ при ЦИК России, 2003

© Издательство НОРМА, 2003

Коллектив авторов:

Большаков С. В. — кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (глава 16);

Веденеев Ю. А. — доктор юридических наук, профессор, руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (глава «Введение в специальность» — совместно с **В. И. Лысенко**; глава 3 — совместно с **В. Е. Кораблиным**; глава 11 — совместно с **В. И. Лысенко**);

Вешняков А. А. — кандидат юридических наук, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (Предисловие, главы 1 и 2 — совместно с **В. И. Лысенко**; главы 5, 9, 17; Программа учебного курса — совместно с **О. Е. Кулафиным, В. И. Фадеевым**);

Волкова О. Н. — кандидат юридических наук. Заслуженный юрист Российской Федерации. Заместитель министра по делам территориальных образований Московской области Правительства Московской области (главы 13 и 20);

Давыдов А. А. — начальник Международного управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (глава 10 — совместно с **Н. А. Кулясовой, А. И. Ковлером**);

Застрожная О. К. — кандидат юридических наук. Заслуженный юрист Российской Федерации. Секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (главы 7, 8, 14);

Игнатенко В. В. — доктор юридических наук, профессор, председатель Избирательной комиссии Иркутской области (глава 19);

Ищенко Е. П. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминалистики Московской государственной юридической академии. Заслуженный юрист Российской Федерации (глава 18);

Ковлер А. И. — доктор юридических наук, профессор, Судья Европейского Суда по правам человека от Российской Федерации (глава 10 — совместно с **А. А. Давыдовым**, **Н. А. Кулясовой**);

Колюшин Е. И. — доктор юридических наук, профессор. Заслуженный юрист Российской Федерации. Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (глава 15);

Кораблин В. Е. — советник Секретариата Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (глава 3 — совместно с **Ю. А. Веденевым**);

Кулясова Н. А. — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (глава 10 — совместно с **А. А. Давыдовым**, **А. И. Ковлером**);

Кутафин О. Е. — доктор юридических наук, профессор. Заслуженный деятель науки Российской Федерации. Академик РАН. Ректор Московской государственной юридической академии (глава 6; Программа учебного курса — совместно с **А. А. Вешняковым**, **В. И. Фадеевым**);

Лысенко В. И. — доктор юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (глава «Введение в специальность»; глава 11 — совместно с **Ю. А. Веденевым**; главы 1, 2 — совместно с **А. А. Вешняковым**; глава 12);

Страшун Б. А. — доктор юридических наук, профессор. Заслуженный деятель науки Российской Федерации. Заместитель руководителя Научно-аналитического центра конституционного правосудия Конституционного Суда Российской Федерации (глава 4);

Фадеев В. И. — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии (глава 21; Программа учебного курса — совместно с **А. А. Вешняковым**, **О. Е. Кутафиным**).

Содержание

Введение в специальность	1
Часть I. Избирательное право	19
Глава 1. Избирательное право: понятие, принципы и система	19
Глава 2. Источники избирательного права	46
Глава 3. Развитие институтов избирательного права и законодательства о выборах	72
Глава 4. Понятие и виды избирательных систем	106
Глава 5. Международные избирательные стандарты ...	134
Глава 6. Правовой статус избирателя	163
Глава 7. Правовой статус кандидата и его уполномоченных представителей	177
Глава 8. Избирательные объединения и избирательные блоки: статус и полномочия	190
Глава 9. Избирательные комиссии: система, статус, компетенция, порядок формирования и организация работы	209
Глава 10. Институт наблюдателей: статус и полномочия	251
Часть II. Избирательный процесс	274
Глава 11. Избирательный процесс: понятие, структура и основные стадии	274
Глава 12. Назначение выборов	311
Глава 13. Регистрация (учет) избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков	344

Глава 14. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов	370
Глава 15. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов	390
Глава 16. Информационное обеспечение выборов. Предвыборная агитация	425
Глава 17. Голосование и определение результатов выборов	460
Глава 18. Разрешение избирательных споров	490
Глава 19. Ответственность за нарушение избирательных прав	517
Глава 20. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»	562
Глава 21. Муниципальное избирательное право	582
Приложение 1	625
Приложение 2	672
Приложение 3	706

Список сокращений

АОВЦВЕ — Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы

БДИПЧ — Бюро по демократическим институтам и правам человека

ГАС «Выборы» — Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ИКМО — избирательная комиссия муниципального образования

ИКС РФ — избирательная комиссия субъекта Российской Федерации

ИНН — идентификационный номер налогоплательщика

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КОИБ — комплекс обработки избирательных бюллетеней

КРС — контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях

КСА — комплекс средств автоматизации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

МПТР России — Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

МРОТ — минимальный размер оплаты труда

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ПАСЕ — Парламентская ассамблея Совета Европы

СБСЕ — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФЦИ — Федеральный центр информатизации при ЦИК России

ЦИК России — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Введение в специальность

1. Представительная демократия и свободные выборы. Избирательное право и система организации выборов (избирательная система) являются необходимыми элементами осуществления народовластия — исходного начала функционирования российской государственности. Конституция Российской Федерации содержит ряд основополагающих положений, относящихся к организации избирательного процесса. Это базовые положения, согласно которым единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. К конституционным основаниям становления и развития представительной демократии и обеспечивающего ее функционирование избирательного законодательства относятся также верховенство Конституции и федеральных законов, наличие конституции (устава) и законодательства у каждого субъекта Российской Федерации, единство системы государственной власти. В Конституции особо обозначена конституционно-правовая формула взаимоотношений между представительной демократией как политической формой организации государственной власти и свободными выборами как институтом, обеспечивающим одно из направлений непосредственного участия граждан в управлении делами государства и местного сообщества. Для сохранения и развития институтов политической демократии существенное значение имеет конституционная норма, запрещающая издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, которые, однако, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. При этом фундаментальной также является конституционная характеристика институтов референдума и сво-

бодных выборов как высшего и непосредственного выражения власти народа. Особо важными для понимания природы конституционной демократии и правового регулирования избирательного процесса являются положения ст. 32 Конституции, закрепляющие право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Классическое определение демократической государственности признает в качестве ее атрибутивного признака наличие государственных органов, избираемых гражданами на определенный срок. Значение этого признака отмечал еще дореволюционный государствовед Н. И. Лазаревский: «Выборность является фактором громадной практической важности, в значительной степени определяет и место народного представительства среди других государственных установлений, и жизненное значение. Выборность создает тесную нравственную связь парламента с народом и является источником политической силы народного представительства... Затем выборность народного представительства создает его полную независимость от бюрократического механизма. Наконец, выборность создает для органов народного представительства положение независимое»¹.

Выборы и демократия — взаимозависимые, но не совпадающие категории. Историческая практика знает множество примеров использования выборов в ситуациях, не предполагающих ротацию и передачу власти. Демократические, свободные, открытые и политически конкурентные выборы — итог длительной эволюции социальных, политических и правовых институтов. В современных условиях перехода к системе политической демократии, для которой волеизъявление граждан на выборах является исходным условием легитимности власти, непрерывность, сменяемость и преемственность в деятельности выборных институтов находится в зависимости от последовательного освоения и безусловного соблюдения политических и правовых принципов организации и проведения выборов, культивирова-

¹ *Лазаревский Н. И.* Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство / Под ред. *И. В. Гессена* и *А. И. Каминки*. СПб., 1905. С. 182.

ния навыков демократического участия граждан в избирательном процессе и понимания ими социального значения периодически проводимых избирательных кампаний. Традиционный взгляд на выборы как формальную процедуру формирования органов публичной власти является ограниченным и неполным. Выборы — это институт народовластия и способ реализации политической правосубъектности граждан. В этом контексте реальное содержание и разнообразные функции выборов могут быть предметно раскрыты и определены в системе таких взаимосвязанных категорий, как «избирательное право», «избирательная система» и «избирательный процесс».

В Российской Федерации проводится полномасштабная политическая реформа, направленная на развитие демократических начал в формировании и деятельности институтов государственной власти и местного самоуправления. Органической составляющей частью этой реформы является реформа избирательной системы, обеспечивающая демократическое воспроизводство и ротацию власти по итогам периодически проводимых свободных и справедливых выборов. 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 ее развития и дальнейшего реформирования. Конституционно-правовое определение свободных выборов в качестве одного из видов высшего непосредственного выражения власти народа непосредственным образом сказалось на содержании и структуре политического права в той его части, которая связана с правовым регулированием выборов. Конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, гарантии его реализации и защиты стали занимать центральное место в системе публичного права Российской Федерации. Демократические, свободные, периодические и обязательные выборы, став конститутивным элементом современной российской государственности, объективно способствовали качественному изменению роли и значения избирательного права и законодательства о выборах. Современное избирательное право образует юридическую структуру формирования и функционирования всех ин-

ституты системы представительной демократии. Избирательное право и законодательство в силу логики демократического развития постепенно оформляются в самостоятельную отрасль права.

Избирательные права граждан — одна из основных гарантий реального перехода к системе организации и функционирования институтов государственной власти и местного самоуправления, основанной на свободном политическом волеизъявлении граждан, периодической сменяемости власти по итогам голосования. Избирательные права определяют сферу политической свободы личности, ее автономию и самоопределение. Они упорядочивают и координируют поведение различных политических сил. Посредством избирательного процесса граждане дают политическую оценку дееспособности выборных институтов. Избирательные права определяют содержание политической правосубъектности граждан, условия и границы взаимоотношений между гражданским обществом и правовым государством, публично-правовую ответственность выборных органов за результаты своей деятельности перед избирателями.

Обеспечение избирательных прав граждан правовыми гарантиями и процедурами, адекватными процессуальными способами защиты и восстановления нарушенных избирательных прав — одно из основных направлений конституционно-правовой реформы, проводимой в нашей стране. Избирательное право составляет органичную часть современной правовой системы Российской Федерации, связанную с организацией народовластия. Избирательное право относится к категории юридических явлений, прямо связанных с политической деятельностью граждан и их общественно-политических объединений, прежде всего политических партий. Избирательное право предметно регулирует вопросы приобретения и передачи власти, а избирательный процесс — как разновидность политического процесса — является важнейшим элементом организации и осуществления публичной власти современного общества. Избирательное право и избирательный процесс по своему содержанию и политико-правовому смыслу представляют собой юридическую форму и способ осуществления политической свободы, понимаемой как юридически гарантированная всем

дееспособным гражданам возможность в рамках установленных правовых процедур участвовать в формировании выборных органов. Подобная трактовка избирательного права и избирательного процесса соответствует функциональной роли предписаний норм избирательного законодательства в механизме юридической регламентации процесса политического воспроизводства и политического контроля институтов публичной власти через организацию и проведение федеральных, региональных и муниципальных выборов.

Выборы — важнейший институт организации и функционирования публичной власти в современных политических обществах. Они составляют новую проблемную область и сферу профессиональной деятельности. Для отечественной социально-политической практики интерес к такому институту народовластия, как демократические, политически конкурентные, периодические выборы в органы государственной власти, закономерен, исторически обусловлен и нравственно мотивирован. Социальная ценность выборов в том и состоит, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан и политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти. Разумеется, формально-юридическая возможность быть субъектом избирательного права не означает наличие способности действительно им быть, но для этого и существуют выборы как социальный процесс и институт, политико-правовая ценность и механизм воспитания гражданского политического сознания, чтобы выработать навыки публичного, действительного и полноценного, а не мнимого и иллюзорного участия граждан и их объединений в формировании государственной власти, ответственной перед гражданами и контролируемой ими.

В зависимости от типа политической системы избирательное право выполняет различные социально-политические функции. В рамках демократической политической системы избирательное право обеспечивает конкурентный политический процесс, через который собственно и проявляет себя народный суверенитет, действительное народовластие. Для сис-

тем противоположного типа — политической бюрократии или политической олигархии — избирательное право как таковое утрачивает свое действительное правовое содержание и смысл, приобретает сугубо формальный и процедурный характер, признаки корпоративного или административного права, ограничивает политическую правосубъектность граждан. Оно по определению не отвечает требованиям политического равенства и политической свободы граждан, т. е. не предполагает важнейшей функции демократических выборов — ротации социально-политических групп и интересов в институтах публичной власти, передачи политического мандата по итогам голосования, участия граждан в организации и осуществлении публичных функций.

Понятие «выборы» включает в себя три составляющие — политическую, юридическую и технологическую. В политическом отношении выборы представлены в форме конкретной избирательной системы, обеспечивающей распределение выборных мандатов по итогам голосования избирателей. В юридическом плане выборы выступают в качестве избирательного права — системы юридических правил, устанавливающих порядок и гарантии осуществления избирательных действий на стадиях избирательного процесса. В технологическом аспекте выборы оформлены в виде официального документооборота, обеспечивающего реализацию активного и пассивного избирательного права в рамках избирательного процесса. Все три предметные области проявления и существования выборов раскрывают формальную, или нормативную, часть избирательного процесса. Наряду с ней в избирательном процессе обнаруживает себя и другая, неформальная, или ненормативная, составляющая, которая охватывает социокультурные основания и условия, уровень политической и правовой культуры граждан, степень доверия избирателей к формализованным процедурам участия в выборах, сложившиеся стереотипы электорального поведения. Взаимодействие нормативных и ненормативных, институциональных и социокультурных элементов в структуре избирательного процесса в конечном счете и определяет действительную картину, роль и значение политического участия граждан, степень демократичности действующей политической системы.

2. Избирательное право и избирательный процесс как научная и учебная дисциплина. На современном этапе формирования избирательного права как научной и учебной дисциплины оно включает в себя комплекс общетеоретических знаний и прикладных технологий, дающих достаточно полное представление о различных элементах избирательной системы Российской Федерации, развитии важнейшего публично-правового института непосредственной демократии, их современном состоянии и тенденциях политического и государственно-правового развития. Статус научной и учебной дисциплины определяется юридическими и теоретико-образовательными условиями развития объективного избирательного права. Востребованные политической практикой реформирования государственной системы институты народовластия, и прежде всего институт свободных выборов, актуализировали проблему комплексного изучения участия граждан в организации и функционировании публично-властных институтов. Избирательное право, традиционно рассматриваемое в качестве института конституционного права с весьма ограниченными политическими функциями и формальными процедурами, в новом историческом цикле оформилось в межотраслевой комплекс с весьма сложной структурой и технологией организации и проведения выборов. На современном этапе это одна из наиболее динамично развивающихся частей правовой системы. Исходя из значения процессов воспроизводства публичной власти с использованием избирательных технологий избирательное право можно квалифицировать как политическую электоральную конституцию по аналогии с гражданским правом, определяемым как экономическая конституция современного общества.

Потребность исследования всего комплекса смыслов и значений электоральных отношений и поведения граждан, отношений и поведения таких новых для отечественного права субъектов, как политические партии, связанных с воспроизводством публичных институтов через политическое волеизъявление граждан, т. е. реальным, а не формальным избирательным процессом, вывело проблематику избирательного права за рамки науки конституционного права и по-новому поставило вопрос о теоретико-гносеологическом статусе того комплекса знаний, в котором может быть представлена предметная, а не

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

Избирательное право как научная дисциплина со своим предметом и методами исследования представлена в виде совокупности знаний — категорий, понятий, определений, гипотез, классификаций, в которых находят свое теоретическое выражение разнообразные аспекты организации и функционирования институтов электоральной демократии — самого избирательного права и избирательных систем, политических партий и инфраструктурных элементов избирательного процесса: финансирование выборов, информационные и политические технологии, сопровождающие любую избирательную кампанию. Объектами исследования являются: во-первых, правовые институты, система источников избирательного права и гарантий участия в избирательном процессе; во-вторых, эволюция данной отрасли объективного права, ее связи с другими отраслями и институтами национальной правовой системы; в-третьих, сам категориальный аппарат данной научной дисциплины, ее основные категории и понятия. Категория «правовой институт»

является определяющей в изучении всего комплекса проблем и отношений, связанных с избирательным правом. Ее содержание связано с определением четырех исходных элементов, характеризующих в совокупности юридическое содержание понятия «институт», а именно: субъектов избирательного права, объектов избирательного права, содержания избирательного права, избирательных правоотношений.

В общей характеристике науки избирательного права существенное значение имеет вопрос о применяемых методах изучения, среди которых особое место занимают методы сбора и обработки электоральной статистики, исследование электоральной географии, психологии электорального поведения, социологические процедуры анализа политической и правовой культуры участников избирательного процесса. Особое значение в условиях федеративного государства приобретает сравнительно-правовой метод изучения федерального и регионального избирательного права, используемых избирательных систем, сравнительное изучение национального избирательного права и избирательного права зарубежных стран. Наука избирательного права существует в системе междисциплинарных отношений и активно осваивает смежные категории и предметы исследования политической науки, социологии, психологии, поскольку избирательный процесс выступает одновременно и как политический, и административный, и социокультурный процесс. Все это в совокупности и определяет особый междисциплинарный статус науки избирательного права. Избирательное право, исходя из комплексного характера предмета своего исследования, интегрирует и теоретические знания собственно юридического профиля, и теоретические знания социально-политического профиля. И в этом отношении является сложной, многоуровневой и весьма дифференцированной структурой знаний, институтов и профессий. Теоретические представления в области избирательного права составляют важный элемент формирования и развития гражданской правовой культуры общества.

Становление новой отрасли российского права — избирательного права проходит через определенные стадии и формы. В своем классическом завершенном состоянии избирательное право включает четыре составляющие, структурированные в виде отрасли права, отрасли законодательства, научной и учеб-

ной дисциплин. Отрасль права и отрасль законодательства можно рассматривать как формы нормативной объективизации избирательного права, а научную и учебную дисциплины — как формы его теоретико-образовательной объективизации. Если рассматривать каждую из составляющих единого понятия «избирательное право», то становится очевидной их относительная самостоятельность, сочетающаяся с их взаимозависимостью и взаимообусловленностью. При этом каждая из форм существования избирательного права на определенном этапе его развития складывается в виде относительно самостоятельной подсистемы, соответственно, правовых норм и институтов, источников права и практик его применения, понятий и определений, общепринятых образовательных стандартов и учебных программ.

Первоначально избирательное право возникает как межотраслевой комплекс законодательства, в основании которого лежат нормы конституционного и административного права. Политико-правовая динамика развития избирательного законодательства и правового регулирования избирательных отношений привела к появлению в составе источников избирательного права рамочного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (первоначально, в 1994 г., Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»), вокруг которого и выстраивается сегодня его внутренняя структура. Активная нормотворческая практика в этой области общественных отношений, обусловленная становлением политической демократической системы организации публичной власти, привела к формированию избирательного права как сложного юридического комплекса норм и правоотношений. Реальная потребность изучения закономерностей формирования избирательного законодательства и практики его применения активизировали, в свою очередь, становление избирательного права как отдельной научной и учебной дисциплины. Становление двух последних форм существования избирательного права является одной из важнейших тенденций развития современного отечественного избирательного права.

Отличительными признаками современного этапа в развитии избирательного права являются: увеличение нормативного массива, детализация предмета правового регулирования и отдельных правовых институтов в их общей системе; дифференциация норм избирательного права, выделение норм-принципов, гарантийных норм, специальных норм, регламентирующих отдельные стадии избирательного процесса; выделение общей части, связанной с регулированием общих вопросов, и особенной части, касающейся регулирования отдельных материальных, процедурных и процессуальных правоотношений; региональные кодификации нормативного материала. Данный процесс получил свое теоретическое отображение в рамках корреспондирующей ему научной дисциплины, научном анализе действующих правовых актов, обобщении правотворческой и правоприменительной практики, изучении актуальных проблем правового регулирования электоральных отношений. А это, в свою очередь, существенно повлияло и на содержание учебных курсов, методики и технологии преподавания избирательного права.

Избирательное право является составной частью национальной правовой системы, что предполагает определенные зависимости и связи с другими ее отраслями. Исходные основания избирательного права как категории публичного права лежат в конституционном праве, и это обусловлено тем, что избирательное право исторически являлось частью конституционного права. Вопрос о выделении избирательного права из конституционного права и оформлении его в отдельную отрасль российского права со своим предметом и методом регулирования является дискуссионным. Общепринятое понимание места избирательного права квалифицирует его как институт и подотрасль конституционного права, обуславливая это тем, что предмет избирательного права органически входит в предмет конституционного права, являясь его составной частью. Однако, поскольку предмет избирательного права составляют не только властеотношения, но и отношения, связанные с регулированием широкого комплекса организационных, информационных, финансовых и технико-юридических отношений, представляется целесообразным рассматривать этот комплекс в единстве образующих его отношений и предметов регулирования, что

предполагает вычленение избирательного права из конституционного. При таком понимании конституционное право устанавливает фундаментальные политико-правовые и институциональные основания организации и функционирования публичной власти, в том числе и властеотношений, регулируемых избирательным правом.

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

Избирательное право связано не только с конституционным правом, но и с другими отраслями публичного и частного права — административным, финансовым, гражданским и информационным правом. Например, связь избирательного права с информационным и финансовым обусловлена необходимостью обеспечения прозрачности и открытости избирательного процесса, обеспечения информационных и финансовых гарантий проведения демократических, свободных и конкурентных выборов. Взаимозависимость отдельных институтов и отраслей общей системы права обуславливает необходимость осуществлять постоянный контроль за изменением как конституционного права и законодательства, так и иных смежных отраслей права и законодательства, регулирующих избирательные правоотношения, и этим определяются как интенсивность обновления избирательного права и законодательства, так и динамика и структура их развития и совершенствования.

Исходными основаниями выделения избирательного права в качестве структурной части системы права в форме его отдельной отрасли являются два классических юридических критерия — предмет и метод правового регулирования. Предмет регулирования нормами избирательного права образуют разнообразные виды правоотношений. Во-первых, это общие правоотношения, возникающие в процессе реализации норм-принципов избирательного права, устанавливающих общий юридический режим реализации субъективного публичного избирательного права граждан. Во-вторых, это появляющиеся на отдельных стадиях избирательного процесса конкретные правоотношения, непосредственно связанные с реализацией субъективного избирательного права граждан и организацией выборов. В-третьих, это правоотношения участвующих в избирательном процессе институциональных субъектов, выполняющих определенные электоральные функции, таких, как избирательные комиссии различных уровней, политические партии, избирательные объединения и блоки, наблюдатели, уполномоченные по финансовым вопросам, средства массовой информации. В-четвертых, это правоохранительные (процессуальные) правоотношения, связанные с защитой и восстановлением избирательных права граждан.

Избирательное право, регулируя определенные виды отношений, использует традиционный набор юридических средств и приемов воздействия: предписания, дозволения и запреты. Их сочетание и определяет разнообразие методов регулирования избирательных правоотношений, которые сводятся к технике императивного, или диспозитивного, юридического воздействия на поведение участников избирательного процесса. Основная проблема избирательного права как комплексной отрасли права заключается в сбалансированном сочетании в избирательном процессе юридических техник публичного и частного права, совмещении режимов публично-властного и гражданско-правового регулирования. Метод правового регулирования также квалифицирует и идентифицирует конкретные отрасли и институты системы права, что относится и к избирательному праву. Кроме императивного и диспозитивного методов регулирования, избирательное право использует гарантийные процедуры в процессе реализации, защиты и восстановления избира-

тельных прав граждан. Метод гарантий составляет специфическую характеристику избирательного права как публичного политического права.

Гарантии избирательных прав граждан составляют фундаментальное основание функционирования избирательной системы в широком смысле данного понятия, т. е. в политико-правовом и технологическом аспектах системы организации и проведения выборов. В юридическом аспекте гарантии образуют особый слой норм избирательного права — гарантийное право, включающее в себя материальные, процедурные и процессуальные нормы. Метод гарантий включает в себя набор условий и средств — политических, организационных, финансовых, информационных, юридико-технических, в целостном единстве обеспечивающих реализацию субъективного избирательного права граждан. Фактически и юридически гарантии представляют из себя требования, адресованные ко всем участникам избирательного процесса — физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления — и обязывающие их соблюдать такой стандарт в организации и проведении выборов, который обеспечивает действительное политическое волеизъявление граждан на всех стадиях избирательного процесса. Политические гарантии определяют границы политической свободы участия граждан в избирательном процессе и включают политический плюрализм, конкурентность, равенство условий участия в избирательном процессе. Организационные гарантии определяют процедурные и технологические условия реализации активного и пассивного избирательного права. Материальные гарантии фиксируют необходимые финансовые условия участия в избирательном процессе кандидатов на выборные должности. Юридические гарантии касаются условий не только реализации субъективного избирательного права, но и применения норм объективного избирательного права уполномоченными на то органами и должностными лицами. Фундаментальной юридической гарантией является наличие адекватного законодательства, отвечающего требованиям международных избирательных стандартов, полноты и эффективности действия норм избирательного права. Именно этим требованиям отвечает государственная политика, направленная на совершенствование и реформирование изби-

рательного права и законодательства, устранение в нем внутренних пробелов и противоречивости.

Избирательное право как учебная дисциплина представляет собой определенную систему представлений, образующих содержание самостоятельного учебного курса. Преподавание дисциплины государственно-правовой специализации «Избирательное право и избирательный процесс» мотивировано не только современными тенденциями политической и конституционно-правовой практики, идеологией демократических реформ в системах и процессах организации выборных институтов публичной власти, но также и соображениями прикладного порядка, связанными с необходимостью подготовки специалистов в области организации и проведения выборов, действий, рассматриваемых в качестве особого вида государственной деятельности и управления. В задачу избирательного права как учебной дисциплины входит, в первую очередь, изучение норм избирательного права и практики их реализации и применения. Эффективное обучение основам избирательного права и законодательства предполагает активное развитие научных исследований в области электорально-правовых отношений. Таким образом, только предметное сочетание теоретических исследований и учебного процесса в области избирательного права и законодательства, в конечном итоге, обеспечивает развитие избирательной системы в целом.

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

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

3. Структура и содержание учебного курса. Предметом учебно-практического курса является межотраслевая публично-правовая дисциплина: в нем представлены базисные категории и понятия конституционного и муниципального права в части определения государственно-правовых институтов и институтов местного самоуправления; административного и финансового права — в части установления организационных и финансовых условий подготовки и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов; гражданского, уголовного и административного процессуального права — в части квалификации форм юридической ответственности участников избирательного процесса. Важную часть учебно-практического курса образуют материалы исторического и сравнительного изучения основных понятий и институтов публичной власти, в совокупности дающих достаточно полное представление о новых юридических и политических основаниях, о предпосылках и условиях непосредственной и представительной демократии, а также об их освоении на отдельных этапах развития российской государственности.

Учебный курс в самом общем виде воспроизводит общепринятое деление системы избирательного права на общую и особенную части, а его содержание и структура не выходят за рамки традиционного представления о системе и предмете правового регулирования норм избирательного права. Курс состоит из двух основных разделов: часть 1 «Избирательное право» и часть 2 «Избирательный процесс», включающих 21 главу, в совокупности образующих общую и особенную части. Содержание курса отражает современное состояние общетеоретического конституционного правоведения, отличается актуальной постановкой ключевых тем и использованием накопленной практи-

ки применения действующего избирательного законодательства. Учебный курс призван обеспечить решение комплекса следующих основных образовательных задач: изучение общих и конкретных понятий и определений науки избирательного права в их системе и взаимодействии; освоение действующего в этой области публично-правовых отношений комплекса юридических норм, регулирующих основные стадии избирательного процесса и отдельные их элементы; овладение необходимыми знаниями и практическими навыками работы с избирательной документацией; правовое просвещение и воспитание, выработка демократических стандартов поведения в избирательном процессе.

Содержание учебного курса ограничивается вопросами правовой регламентации процедур и условий формирования выборных органов публичной власти. В нем не рассматриваются вопросы правового регулирования отношений, связанных с организацией и проведением референдумов и отзывов. Задачи преподавания учебного курса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» продиктованы не только современными тенденциями политической и конституционно-правовой практики, но и новой идеологией демократических реформ в сфере публичной власти. В политике преобразования общественных и государственных институтов фактором, определяющим демократический вектор развития системы властных отношений в целом и таких ее составных компонентов, как государство и право, политическое общество и политические объединения граждан, политический процесс и политическая культура, являются права и свободы человека и гражданина, без юридического и институционального обеспечения которых движение к демократии, законности, правовому государству и гражданскому обществу невозможно.

Учебный курс «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» представляет собой систематическое изложение базовых теоретических и практических представлений в области избирательного права, избирательного процесса, избирательных правоотношений. Первый опыт такого изложения был предложен в работе, подготовленной членами и специалистами Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации совместно с преподавателями ряда высших юридических учебных заведений¹. Потребность общественной практики в подготовке специалистов, владеющих арсеналом юридических, организационных, технологических средств подготовки и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов, обусловила последующее появление других учебных пособий и программ². Учебно-методические пособия отвечают установленным стандартам подготовки специалистов высшей квалификации. Они включают программы учебных курсов, планы семинарских и практических занятий, списки литературы по темам учебного курса, перечни контрольных вопросов. В целом учебные материалы систематизируют накопленные в этой области теоретические знания, практические сведения и рекомендации и являются важным элементом процесса формирования общей и профессиональной правовой культуры избирателей и организаторов выборов. Решение задачи достижения профессиональной квалификации различными категориями участников избирательного процесса, адекватной современному состоянию теоретического и прикладного правоведения, позволит создать дополнительные условия для организации и проведения свободных демократических выборов.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. В. Иванченко. М., 1999.

² См.: Князев С. Д. Российское избирательное право: Учебник. Владивосток, 2001; Катков Д. Б., Корчиго Е. В. Избирательное право: Учебное пособие. М., 2001; Дмитриев Ю. А., Исраелян В. Б., Чудина С. Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск, 2001; Пылин В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2001; Избирательное право Российской Федерации: Учебное пособие / Игнатенко В. В. и др. Иркутск, 2001.

Часть I

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 1

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И СИСТЕМА

1. Понятие и принципы избирательного права. Новейший этап развития избирательного права и избирательной системы Российской Федерации берет свое начало с сентября-октября 1993 г., когда в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» было приостановлено осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, а затем, после принятия в декабре 1993 г. в ходе всенародного голосования новой Конституции Российской Федерации, осуществлено введение принципиально новой системы органов государственной власти и местного самоуправления на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, организационного отделения системы органов местного самоуправления от органов государственной власти. Последующими указами Президента Российской Федерации были внесены кардинальные изменения в избирательную систему Российской Федерации. Согласно ст. 1 Конституции Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления, при этом в ст. 3 зафиксировано краеугольное положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным

выражением власти народа являются референдум и *свободные выборы*¹.

После проведения 12 декабря 1993 г. одновременно с голосованием по проекту Конституции Российской Федерации первых выборов в палаты Федерального Собрания Российской Федерации — Государственную Думу и Совет Федерации — развитие избирательного права происходило уже на новой конституционной основе, отличающейся от прежних конституционно-правовых подходов. На федеральном уровне и в каждом из субъектов Российской Федерации были приняты пакеты законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы избирательного права. Изменившимся правовым реалиям должны были соответствовать качественно новые формы единообразного правового регулирования выборов как в федеральные органы государственной власти, так и в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Первым федеральным законом в цепи новейшего избирательного законодательства, принятым в соответствии с Конституцией, стал Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.), трансформированный впоследствии в Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. и от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — рамочный Федеральный закон). Он зафиксировал базовые положения и «стандарты» свободных выборов, в частности универсальные принципы участия граждан в выборах, основные стадии и процедуры избирательного процесса, гарантии избирательных прав и свобод граждан и других участников избирательного процесса, определил статус

¹ Как известно, термин «свободные выборы» впервые получил свое международно-правовое закрепление в ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции Совета Европы о защите основных прав и свобод человека от 1950 г. В этой статье закреплено, что «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью *свободные выборы* путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

избирательных комиссий, условия финансирования выборов и избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков регламентировал ряд иных вопросов подготовки и проведения выборов. Названный Закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В связи с базовым его характером другие федеральные законы, а также конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, не должны ему противоречить, и в случае противоречия непосредственно применяются его нормы. Федеральный закон развил положения Конституции Российской Федерации, касающиеся свободных выборов, и на этой основе восполнил некоторые ее пробелы. Так, по Конституции на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании предусмотрено избрание только Президента Российской Федерации (ст. 81), названный же Закон закрепил, что указанные принципы как конституционные принципы организации избирательного процесса применяются на всех выборах в Российской Федерации¹.

Избирательное право — это институт конституционного права, представляющий собой самостоятельную систему право-

¹ Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 11 июня 2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» отметил, что существо закрепленного ст. 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации права, по смыслу ее ст. 3 (ч. 3) — о свободном характере выборов, ст. 15 (ч. 4) — о верховенстве общепризнанных принципов и норм международного права над федеральными законами, ст. 17 (ч. 1) — о гарантиях прав и свобод человека и гражданина, ст. 19 (ч. 1 и 2) — о равенстве перед судом и законом, равенстве прав и свобод, ст. 60 — о совершеннолети, ст. 81 (ч. 1) — о выборах Президента Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, — заключается в участии в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что и закреплено указанным Федеральным законом (СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515).

вых норм, содержащихся в Конституции Российской Федерации, в законодательных и иных нормативных правовых актах (источниках избирательного права), которые регулируют общественные отношения, деятельность субъектов избирательного процесса (избирательных правоотношений), устанавливают их права и обязанности в сфере осуществления народовластия — при проведении свободных выборов в органы государственной власти и представительные (иные выборные) органы местного самоуправления, избираемые непосредственно избирателями — гражданами Российской Федерации, а также иными лицами, обладающими избирательными правами.

Содержание избирательного права — это облеченные государством в форму правовых норм принципы, положения и гарантии, согласно которым назначаются и проводятся выборы, осуществляются действия и принимаются решения гражданами, политическими партиями, избирательными блоками, общественными объединениями, избирательными комиссиями, другими органами, наделенными полномочиями по подготовке и проведению выборов, иными субъектами правоотношений на различных этапах избирательной кампании. Для раскрытия содержания избирательного права и механизма его применения необходимо прежде всего отметить, что выборы представляют собой растянутую во времени избирательную кампанию, т. е. совокупность этапов избирательных действий и процедур, регламентированных законодательными и иными нормативными правовыми актами. В соответствии с действующим федеральным избирательным законодательством *избирательная кампания — это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.*

В нормативных правовых актах закрепляется ряд общих универсальных принципов избирательного права и избирательного процесса, составляющих его содержание, а именно: право

избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании; обязательность и периодичность выборов; свободный, демократический, справедливый, подлинный и ответственный характер выборов; гласность и открытость назначения и проведения выборов; независимость избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение выборов, от органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных государственных органов; равные правовые условия для политической состоятельности (конкуренции) кандидатов, других субъектов избирательных правоотношений; возможность обжалования действий и решений участников выборов, а также итогов голосования и результатов выборов в суд; общественное (гражданское) и международное наблюдение за выборами и некоторые другие принципы организации демократического избирательного процесса.

Содержанием избирательного права в широком смысле являются избирательная система и положения, регламентирующие основные этапы избирательной кампании и избирательного процесса, порядок и правила осуществления избирательных действий и избирательных процедур, принятия компетентными органами решений о назначении и проведении выборов, по регистрации (учету) избирателей и составлению их списков, образованию избирательных округов и участков, выдвижению и регистрации кандидатов, информационному обеспечению выборов и предвыборной агитационной деятельности, проведению голосования и подведению его итогов, определению результатов выборов, а также по другим вопросам (финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков).

Перед избирательными системами стоят порой почти несовместимые задачи: с одной стороны, точно отражать мнение и волю избирателей, с другой — объединять различные политические движения и содействовать формированию достаточно ясной политической воли. В рамках демократической избирательной системы создаются такие условия, которые обеспечи-

вают свободное волеизъявление народа и реализацию принципа равенства всех граждан при осуществлении ими права голоса и права выставлять свою кандидатуру на выборах. Однако из принципа равенства не следует, что все избирательные бюллетени имеют равный вес с точки зрения окончательного результата и что у всех кандидатов равные шансы на победу. При любой избирательной системе невозможно избежать феномена потерянных голосов. В этих условиях любая избирательная система должна оцениваться в свете политического развития страны, и поэтому определенные ее детали, недопустимые в рамках одной системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере, при том условии, что действующая система обеспечивает свободное волеизъявление народа.

Содержание избирательного права составляют положения, предусматривающие основания и меры ответственности (уголовную, административную, гражданско-правовую, конституционно-правовую) в отношении лиц и органов, нарушающих нормы избирательного права, и восстановление субъективных избирательных прав участников выборов (кандидатов, избирателей и др.). Содержанием избирательного права являются и функциональные характеристики института свободных выборов, который является одним из гарантий реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными. Посредством подлинно свободных выборов, осуществляемых в демократическом правовом государстве на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, граждане реализуют принадлежащие им избирательные права: активное, т. е. право избирать своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправления, и пассивное, т. е. право быть избранным в эти органы. Общественные отношения в связи с выборами возникают, изменяются и прекращаются при наступлении юридических фактов, т. е. определенных электоральных обстоятельств, ситуаций, событий, условий и временных периодов, с которыми избирательное и сопряженное законодательство связывает эти отношения. Признание тех или иных обстоятельств или условий юридическими фактами осуществляется органами государства или иными правомочными органами в зависимости от уровня выборов,

а также этапов избирательного процесса и вида избирательных процедур и действий.

Избирательное право принято рассматривать как гарантированное государством право граждан участвовать в выборах. Избирательные права граждан — это конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в предвыборной агитации, в наблюдении за 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) и законами субъектов Российской Федерации. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) в ст. 3 Протокола № 1 предусматривает проведение с разумной периодичностью свободных выборов «путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти» (при этом под термином «законодательная власть» не обязательно подразумевается только парламент страны: в соответствии с судебными решениями Европейского суда по правам человека его следует толковать, исходя из конституционного устройства конкретного государства). В ст. 3 говорится о праве лица голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах. Несмотря на важность этих прав, они тем не менее не носят абсолютного характера: Конвенция признает эти права, однако не конкретизирует их и тем более не дает им юридического определения, и в этих условиях появляются возможности для введения государством так называемых «подразумеваемых ограничений», а национальный правопорядок сопровождает избирательное право граждан и правила избираемости такими условиями, которые, располагая широкими пределами усмотрения в этой области, в принципе не противоречат указанной статье. Вместе с тем эти установленные национальным законом условия не должны ограничивать права граждан до такой степени, когда выхолащивается сама суть этих прав, и они становятся неэффективными, при этом власти также должны преследовать правомерные цели, с тем чтобы ис-

пользуемые ими при этом средства являлись соразмерными. Главное — не должно быть препятствий свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти. Таким образом, государства, по существу, могут достаточно свободно в рамках своего конституционного строя устанавливать статус парламентариев, включая критерии избираемости. Хотя в основе этих критериев лежит общая забота о том, чтобы обеспечить независимость депутатов, а также свободное волеизъявление избирателей, эти критерии различаются в зависимости от исторических и политических особенностей каждого государства. Множество ситуаций, предусмотренных конституциями и избирательным законодательством, свидетельствует о разнообразии выбора критериев, однако ни один из них не должен считаться более значимым, чем любой другой, если только он гарантирует волеизъявление народа путем свободных, справедливых и периодических выборов. Необходимо также отметить, что понимание природы избирательных прав, закрепленных в указанной европейской Конвенции, за последнее время несколько изменилось и от понятия «институционное» право на проведение свободных выборов постепенно перешло к понятию «всеобщее избирательное право», а далее — к понятию «субъективные права участия», т. е. «право голоса» и «право выдвигать свою кандидатуру на выборах в органы законодательной власти». Развитие российского избирательного права осуществляется в рамках комплексной правовой конструкции, конституционно закрепляющей принцип свободных выборов как условие для реализации права граждан избирать и быть избранными на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов.

Одной из тенденций развития института избирательных прав человека и гражданина является предоставление активного и пассивного избирательного права иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые на законных основаниях в течение определенного времени постоянно проживают на территории государства либо являются гражданами государства, которое является членом международной организации и одним из условий членства в которой является право иностранных ре-

зидентов участвовать в муниципальных выборах. Так, в Хартии основных прав Европейского Союза (2000 г.) в ст. 39 и 40 закреплены положения о том, что граждане Европейского Союза на тех же условиях, что и граждане государства, в котором проводятся соответствующие выборы, имеют право избирать и быть избранными как в Европейский парламент, так и в органы местного самоуправления вне зависимости от того, на территории какого государства — члена Европейского Союза они проживают в период проведения избирательной кампании.

Свои конкретные субъективные избирательные права граждане приобретают по достижении определенного возраста, а также при наличии некоторых других обстоятельств, указанных в нормативных правовых актах. Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, 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. При этом законодательными актами могут устанавливаться различные основания для обладания активным и пассивным избирательным правом.

Активное избирательное право — право граждан Российской Федерации, достигших на день голосования возраста 18 лет и старше, избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Российской Федерации активное избирательное право принадлежит гражданам, достигшим 18 лет, место жительства которых расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина РФ вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено также гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Пассивное избирательное право — право граждан Российской Федерации, достигших на день выборов возраста, установлен-

ного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Пассивное избирательное право имеет более сложный правовой режим и, в отличие от активного избирательного права, характеризующегося режимом наибольшего электорального благоприятствования, — более ограничительный характер, который в основном связан с возрастными критериями и, в некоторых случаях, с дополнительными ограничениями. При этом ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку его проживания на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации. В отличие от активного избирательного права, для реализации пассивного избирательного права необходимо в определенной законом последовательности выполнить ряд действий как самому гражданину, так и другим участникам избирательного процесса — начиная с процедуры выдвижения и регистрации гражданина в качестве кандидата, проведения предвыборной агитации и заканчивая процедурой голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования и установления результатов выборов. Реализация гражданином пассивного избирательного права не всегда зависит только от данного лица (если лицо не выдвигает свою кандидатуру в порядке самовыдвижения), но всегда зависит от результатов волеизъявления избирателей. Избрание выдвинутого в качестве кандидата гражданина возможно лишь при условии, что за него проголосовало не менее установленное в законе числа избирателей. Таким образом, для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах в порядке самовыдвижения, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, — лицо должно отвечать определенным требованиям, установленным непосредственно Конституцией, среди которых наличие гражданства Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 32), достижение соответствующего возраста, с которым Конституция связывает возможность гражданина России само-

стоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности (ст. 60); кроме того, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32); некоторые дополнительные требования, касающиеся возраста и срока постоянного проживания в Российской Федерации, предъявляются к кандидатам на выборах Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 81). Кроме того, федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином России пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд; при этом уставом муниципального образования также могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленно количества сроков подряд.

Таким образом, конкретизируя конституционные положения, федеральный законодатель в силу ее ст. 71 (п. «в»), 72 (п. «н» ч. 1) и 76 (ч. 1, 2) определяет порядок и условия осуществления активного и пассивного избирательного права. При этом не допускаются искажение конституционных принципов избирательного права, отмена или умаление самих принадлежащих гражданам России избирательных прав, которые, как следует из ч. 3 ст. 55 Конституции, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, т. е. должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерными, с тем чтобы данные права не утрачивали свое реальное содержание.

Так, в соответствии со ст. 81 Конституции Президентом России может быть избран, во-первых, только гражданин Российской Федерации; во-вторых, в возрасте не моложе 35 лет на день выборов; в-третьих, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет; в-четвертых, одно и то же ли-

цо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд (Президент России избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании). Несколько иные конституционные требования (ограничения) к реализации пассивного избирательного права установлены для депутатов Государственной Думы — нижней палаты федерального парламента. Так, депутатом Государственной Думы может быть избран, во-первых, также гражданин Российской Федерации; во-вторых, достигший на день выборов возраста 21 год; в-третьих, имеющий право участвовать в выборах (ст. 97). Таким образом, применительно к выборам депутатов Государственной Думы Конституция Российской Федерации жестко увязывает реализацию пассивного избирательного права с правом гражданина участвовать в выборах, т. е. с активным избирательным правом в широком смысле слова. Законодательное раскрытие права участвовать в выборах содержится, в частности, в ст. 4 рамочного Федерального закона, где закреплено, что гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, — быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, при этом гражданин, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях.

Применительно к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления федеральное законодательство также закрепляет повышенные возрастные требования к кандидатам. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Вместе с тем устанавливаемый нормативными правовыми актами минимальный возраст кандидата не может на день голосования превышать 21 года на выборах в законодательный орган государст-

венной власти субъекта Российской Федерации, 30 лет — на выборах высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»¹ и 21 года — на выборах в органы местного самоуправления, при этом установление максимального возраста кандидата не допускается.

Помимо возрастных ограничений и ограничений, связанных с продолжительностью и местом проживания, федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие сочетать выборную должность с некоторыми другими видами деятельности², а также одному и тому же лицу за-

¹ Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации имеют различные наименования. Так, среди руководителей республик больше всего президентов, тогда как руководители краев, областей и других субъектов Российской Федерации чаще всего называются «глава администрации» или «губернатор». Среди высших должностных лиц республик — 13 президентов (в частности, Адыгея, Башкортостан, Калмыкия, Карачаево-Черкессия (также и вице-президент), Северная Осетия — Алания, Татарстан); 2 руководителя республики (Республика Алтай и Республика Карелия); 1 председатель правительства (Хакасия); 1 председатель правительства — президент (Республика Тыва); 1 председатель Госсовета (Дагестан); среди высших должностных лиц других субъектов Российской Федерации — 22 главы администрации краев, областей, автономных округов (в частности, Алтайский, Хабаровский края, Белгородская, Воронежская, Новосибирская, Рязанская, Читинская области, Ненецкий автономный округ); 35 губернаторов краев, областей, городов федерального значения, автономных округов (в частности, Красноярский, Приморский, Ставропольский края, Вологодская, Иркутская, Кемеровская, Новгородская и Сахалинская области, город Санкт-Петербург, Еврейская автономная область, Корякский, Эвенкийский автономные округа); 8 глав администрации (губернаторов) — (Краснодарский край, Астраханская, Ивановская, Калининградская, Костромская, Омская, Ростовская, Томская области); 2 губернатора-председателя правительства — (Саратовская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра); мэр города (Москва).

² См. определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2001 г. № 277-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

нимать одну и ту же выборную должность более установленно-го количества сроков подряд. Положение о максимально допустимых двух сроках пребывания на должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации содержится и в ч. 5 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П¹ разъяснил, что анализ ст. 30.1 во взаимосвязи с п. 5 ст. 18 указанного Федерального закона позволяет говорить о том, что для субъектов Российской Федерации, законодательство которых на этот момент не содержало ограничения числа сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для замещавшего на тот момент соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 г. Уставом муниципального образования могут также устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд. Кроме того, при наличии в отношении гражданина вступившего

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пункта 7 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором отмечается следующее: гражданин Российской Федерации, пожелавший реализовать свое конституционное право быть избранным в органы государственной власти или органы местного самоуправления, добровольно принимает условия (преимущества, ограничения), с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус выборного лица, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре. При этом установленные законом запреты, если они обусловлены специфическим статусом, который приобретает избранное лицо, не могут рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав этого лица (ВКС РФ. 2002. № 2).

¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Таким образом, за достижением совершеннолетия (18 лет) вовсе не следует автоматическое наделение (обладание) гражданина пассивным избирательным правом, и для его приобретения установлены дополнительные повышенные возрастные и иные критерии (ограничения) в зависимости от уровня и вида выборов. Смысл установления, в частности, возрастного ограничения — в том, чтобы возможность управлять была предоставлена гражданам, обладающим житейскими навыками и достаточными знаниями об окружающей действительности, способным на основе своего жизненного опыта и профессиональных знаний принимать адекватные складывающейся обстановке решения.

Рассмотрим схематично универсальные принципы субъективного избирательного права — условия, соблюдение которых придает выборам действительно свободный и демократический характер и делает их результаты легитимными. Серьезные отступления от этих принципов или их нарушение приводят к подрыву доверия к выборам и результатам голосования.

Принцип всеобщего избирательного права заключается в том, что граждане могут избирать и быть избранными по достижении определенного возраста независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и убеждений, иных обстоятельств. Этому международно-правовому принципу не противоречит установление в Конституции Российской Федерации и в законодательстве о выборах положения о том, что не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако всеобщее избирательное право, в особенности пассивное, ограничено, как уже выше отмечалось, рядом дополнительных условий, связанных не только с определенным возрастом, но и с гражданством, проживанием и другими юридическими факторами. Право участвовать в федеральных и региональных выборах предоставляется исключительно

гражданам России, но не иностранным гражданам (за исключением — при определенных условиях — муниципальных выборов)¹, лицам без гражданства (критерий гражданства). Вместе с тем федеральное избирательное законодательство допускает некоторые отступления для иностранных граждан. Так, закрепляется положение о том, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане России. Кроме того, в случае присоединения Российской Федерации к европейской Конвенции от 5 февраля 1992 г. об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, под которыми понимаются не только иностранные граждане, но и лица без гражданства, им также должно быть предоставлено право голосовать и быть избранными в органы местного самоуправления при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане, и, кроме того, проживают на территории государства постоянно и на законных основаниях в течение пяти лет, предшествующих выборам, хотя при сдаче на хранение ратификационной грамоты, документов о принятии, одобрении или присоединении Российская Федерация может заявить, что она намерена ограничиться предоставлением только права голоса.

Принцип равногo избирательного права, т. е. равенство граждан на выборах, достигается с помощью норм-гарантий, как

¹ По состоянию на 1 июня 2003 г. отсутствуют международные договоры Российской Федерации, которые бы предоставляли иностранным гражданам такое право, в частности, в связи с тем, что Устав Союза Беларуси и России, ратифицированный Федеральным законом от 10 июня 1997 г. № 89-ФЗ, в связи с подписанием Российской Федерацией и Республикой Беларуссией Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. утратил свою силу и вместе с ним положения о праве граждан Республики Беларуссии, постоянно проживающих в Российской Федерации на территории соответствующего муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

правило, двумя основными способами. Во-первых, путем надления каждого избирателя обычно только одним голосом (исходный принцип «один избиратель — один голос») или равным количеством голосов. Во-вторых, равное избирательное право обеспечивается образованием примерно равных по численности избирательных округов (принцип обеспечения равного представительства). Так достигается равный вес голосов избирателей и равная норма представительства. Принцип равного избирательного права обеспечивается еще и тем, что избиратель включается только в один список избирателей на избирательном участке и может голосовать только один раз.

Рамочный Федеральный закон следующим образом обеспечил законодательное закрепление принципа равного избирательного права. Во-первых, граждане участвуют в выборах на равных основаниях, при этом, если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган местного самоуправления образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов. Кроме того, Федеральный закон закрепляет положения о том, что одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа должны образовываться с соблюдением, в частности, следующих требований: примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30 процентов. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15 процентов от средней нормы представительства избирателей. *При этом указанные требования могут не соблюдаться при выборах в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы в случае, если федеральным законом устанавливается обя-*

зательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 процентов.

В-третьих, если в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации одна из палат двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации формируется из представителей административно-территориальных единиц или муниципальных образований, то *при формировании этой палаты требования о соблюдении примерного равенства избирательных округов по числу избирателей и пределах допустимых отклонений не применяются*¹.

Количество голосов, которыми обладает избиратель, зависит от применяемой при выборах избирательной системы. Если выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе (относительного, абсолютного или квалифицированного большинства) в одномандатных избирательных округах, каждый избиратель имеет один голос; если выборы проводятся по той же системе, но в многомандатных округах, избиратель получает столько голосов, сколько необходимо избрать депутатов по округу; при выборах по смешанной избирательной системе (при одновременном применении мажоритарной системы и системы

¹ В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» суд подтвердил право субъектов Российской Федерации создавать палату парламента, состоящую из представителей административно-территориальных единиц или (и) муниципальных образований, и при формировании такой палаты допускается возможность отступления от принципа равного представительства (СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002).

пропорционального представительства или их различных комбинаций) избиратель обладает, как минимум, двумя голосами: один голос он вправе отдать за кандидата по соответствующему территориальному (одномандатному или многомандатному) избирательному округу (или проголосовать против всех кандидатов), а второй — за список кандидатов избирательного объединения, избирательного блока (или проголосовать против всех списков).

По смешанной избирательной системе проводятся выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Государственная Дума состоит из 450 депутатов: 225 депутатов избираются по одномандатным (один округ — один депутат) избирательным округам на основе единой нормы представительства избирателей на округ, за исключением тех избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, число избирателей в которых меньше средней нормы представительства избирателей. 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. При выборах каждый избиратель получает и заполняет два избирательных бюллетеня различной формы — бюллетень по федеральному избирательному округу и бюллетень по одномандатному избирательному округу; в первом бюллетене он ставит любой знак в пустом квадрате справа от наименования того избирательного объединения, избирательного блока, за федеральный список кандидатов которого он голосует, либо в квадрате, расположенном справа от строки «Против всех федеральных списков кандидатов»; во втором — ставит любой знак в пустом квадрате справа от фамилии того кандидата, за которого он голосует, либо в квадрате, расположенном справа от строки «Против всех кандидатов». Принцип равного избирательного права означает также, что всем гражданам предоставляются одинаковые правовые условия для реализации их права быть избранными. Любой гражданин в зависимости от уровня и характера выборов, достигнув установленного законом возраста, имеет право выдвигать свою кандидатуру в порядке са-

мовыдвижения и претендовать на избрание. Все кандидаты должны обладать равными правами и нести равные обязанности с момента выдвижения, в частности они должны иметь равные возможности для сбора подписей избирателей в поддержку своего выдвижения, при ведении предвыборной агитации и создании избирательных фондов, быть равны перед законом и судом.

Прямое избирательное право — право граждан непосредственно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в настоящее время применяется в большинстве стран с демократическими режимами при выборах нижних палат парламентов, реже — при выборах верхних палат парламентов и президентов и практически повсеместно — при выборах органов местного самоуправления. В отличие от прямого косвенное избирательное право предполагает многоступенчатые выборы (состоящие из двух и более ступеней), при которых граждане сначала избирают промежуточные органы (например, коллегии выборщиков), а затем уже эти органы избирают выборный орган, либо правом избрания обладают местные органы власти (органы местного самоуправления), которые на своих заседаниях избирают, как правило, из собственного депутатского корпуса депутатов одной из палат национального органа государственной власти. Используется и некий конгломерат прямого и косвенного избирательного права в сочетании с системой кооптации. Прямое избирательное право означает, что гражданин Российской Федерации голосует на выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) непосредственно, т. е. без каких-либо промежуточных инстанций. Прямые выборы позволяют устанавливать прямую связь между избирателями и депутатами, выборными должностными лицами.

Необходимо отметить, что требование о предоставлении прямого избирательного права при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти содержится в ряде международных правовых документов. Так, в п. 7.2 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) закреплено международное обязательство государств — участников Организации по безо-

пасности и сотрудничеству в Европе о том, что для того, чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов. В Российской Федерации нижняя палата федерального парламента — Государственная Дума — избирается в ходе прямых выборов, тогда как верхняя палата — Совет Федерации — формируется в соответствии с конституционным положением о том, что в ее состав входят по одному представителю от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Как известно, в Совет Федерации первого созыва (1993—1995 гг.) гражданами России, проживавшими на территории субъекта Российской Федерации, избиралось по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. После принятия Конституции Российской Федерации в ходе всенародного голосования 12 декабря 1993 г. и в соответствии с вышеуказанными конституционными положениями Совет Федерации формируется на основе вхождения в его состав указанных представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации формируется на основе вышеуказанного квотного представительства органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем в случае внесения изменений в ч. 2 ст. 95 Конституции возможен переход от механизма формирования состава Совета Федерации к выборам депутатов Совета Федерации гражданами, местожительства которых расположено на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Тайное голосование. Голосование на выборах может быть открытым или тайным. В демократических избирательных системах, применяемых для формирования органов государственной

власти, голосование является тайным. Принцип тайного голосования означает, что голосование является тайным, т. е. исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Достигается это рядом организационных правил и гарантий, устанавливаемых законодательством о выборах. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в списки избирателей, по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего его личность. Бюллетени не нумеруются, для их заполнения избирателям предоставляются специально оборудованные кабины или комнаты, в которых не допускается присутствие посторонних лиц. После заполнения бюллетени опускаются в опечатанные (опломбированные) ящики, исключающие возможность доступа к бюллетеням до окончания времени голосования и начала подсчета голосов. Член участковой комиссии должен быть немедленно отстранен от участия в ее работе, а наблюдатель удален из помещения для голосования, если они нарушат тайну голосования или попытаются повлиять на волеизъявление избирателя.

Принцип добровольного и свободного участия в голосовании. Исходные начала данного принципа избирательного права сформулированы в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.), в соответствии с которым гражданин имеет право голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих *свободное волеизъявление избирателей* (п. «б» ст. 25). В некоторых странах избирательное право рассматривается как обязанность избирателей принимать участие в голосовании, и за неучастие в голосовании к ним могут применяться различные санкции, вплоть до тюремного заключения. В настоящее время обязательное участие в голосовании предусмотрено в 31 государстве, включая две австрийских земли и один швейцарский кантон. При этом, если в одних государствах за неучастие в голосовании могут быть применены штрафные санкции (Австрия), в других — тюремное заключение в случае неуплаты штрафа (Австралия), в иных — лишение избирательных прав (в Бельгии избиратель может быть лишен избирательных прав в

случае неучастия в голосовании в течение 15 лет; в Греции избиратель может не получить новый паспорт или водительское удостоверение).

Соблюдение избирательных прав и свобод зависит главным образом от наличия подлинно демократической системы и принятия государством позитивных мер для организации демократических выборов. На характер реализации избирательных прав граждан существенное влияние оказывают функциональные характеристики выборов, к числу которых общепризнанные принципы и нормы международного права и федеральное избирательное законодательство относят свободный, справедливый, подлинный, ответственный, открытый и гласный характер выборов, обязательность и периодичность выборов, гарантии демократического характера выборов. Указанные характеристики выборов с той или иной степенью детализации закреплены в многочисленных международных правовых документах.

В Российской Федерации конституционно закреплён принцип свободных выборов, который означает, что граждане участвуют в выборах добровольно, без какого бы то ни было государственного принуждения. В соответствии с рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Это также означает, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению (п. 3 ст. 3). Гражданам предоставляется возможность самостоятельно принимать решение — использовать или не использовать на выборах свое активное или пассивное избирательное право. При этом в случае, если в выборах приняло участие небольшое число граждан, возникают сомнения, стала ли основой власти действительно воля народа, можно ли признавать выборы состоявшимися, а сформированные органы государственной власти и органы местного самоуправления — легитимными. В этих условиях рамочный Федеральный закон закрепляет положение о том, что выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если:

а) в них приняло участие менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. При этом законом указанный минимальный процент может быть повышен для выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися может вообще не устанавливаться;

б) в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

в) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили право принять участие в распределении депутатских мандатов;

г) за списки кандидатов, получившие право принять участие в распределении мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании за списки кандидатов;

д) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

е) 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.

При этом особо закреплено положение о том, что законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися, кроме тех, которые закреплены в федеральном избирательном законодательстве.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными: а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; б) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных

участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе; в) по решению суда.

В случае признания выборов несостоявшимися или недействительными назначаются повторные выборы.

Неучастие избирателей в выборах принято называть абсентеизмом. Различают политический, экономический, социальный, аполитичный и прочие виды абсентеизма. В частности, при политическом абсентеизме избиратель, уклоняясь от участия в выборах, выражает тем самым политический протест предвыборным программам и платформам кандидатов, считая, что ни одна из них не отвечает в достаточной степени его взглядам и представлениям, а иногда, что данные выборы ничего не меняют или в сложившейся ситуации не могут быть свободными и честными. Федеральное избирательное законодательство содержит гарантии реализации принципа свободных выборов, в том числе в виде характеристики избирательного права гражданина как права, а не обязанности и на этой основе добровольного участия или неучастия гражданина в выборах, и такое неучастие имеет определенные юридические последствия в части признания выборов несостоявшимися и последующего назначения повторных выборов. Вместе с тем избирательное законодательство содержит и такой инструмент, который также юридически значим для выражения политических предпочтений избирателей, а именно: наличие в избирательном бюллетене позиции «Против всех кандидатов» и «Против всех списков кандидатов». Избиратель, приняв участие в голосовании, может на основе своего волеизъявления более рельефно выразить отношение к включенным в бюллетень конкретным кандидатам, их предвыборным программам (платформам). В этом случае, как уже отмечалось, выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися, поскольку в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Таким образом, негативное кумулятивное голосование против всех кандидатов имеет важное юридическое и политическое значение для кандидатов тех политических взглядов, которые были включены в избирательный бюллетень.

2. Система избирательного права. В юридической литературе избирательное право традиционно определяется как институт конституционного права. На современном этапе государственно-правового развития сложились политические, формально-юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого комплексного института, хотя в последнее время высказываются точки зрения о том, что под воздействием международных избирательных стандартов, демократизации избирательного процесса, повышения роли и объемов законодательного регулирования выборов избирательное право не только стало подотраслью конституционного права, но и начинает приобретать черты самостоятельной отрасли права. В целом избирательное право в Российской Федерации — это многоуровневая и упорядоченная совокупность правовых норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих содержание и процесс реализации права граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления в форме организации и проведения свободных выборов. В самом общем виде система избирательного права с учетом различных оснований классификации, образующих ее институты включает: нормы объективного и субъективного избирательного права; нормы общей и особенной части; гарантийные нормы; материальные и процессуальные нормы.

Избирательное право как система правовых норм различается в объективном и субъективном смысле. Если в объективном смысле (в качестве определенной совокупности правовых норм) избирательное право регулирует порядок реализации, обеспечения и защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными при проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов, то в субъективном смысле оно определяет принципы участия граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или использовании иных процедур, обеспечивающих свободу голосования.

По характеру правовых предписаний, содержащихся в федеральном избирательном законодательстве и в конкретных законах о выборах, система избирательного права разделяется на нормы и институты общей и особенной части. Институты общей части устанавливают основы избирательного права, принципы проведения выборов, исходные начала организации избирательного процесса, правовой режим осуществления отдельных стадий избирательного процесса, в том числе избирательных процедур и действий, а также назначения выборов. Институты особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм материального избирательного права в ходе подготовки и проведения выборов. Институциональное разделение избирательного права получает свое формальное отображение в общей и особенной частях избирательных кодексов, которые уже приняты в ряде субъектов Российской Федерации (в частности, в Воронежской, Белгородской, Костромской областях) и регулируют вопросы организации и проведения выборов всех уровней и видов, включая муниципальные выборы.

Основной массив норм избирательного права составляют правила, регламентирующие основные стадии избирательного процесса, к которым относятся: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов и избирательных участков, регистрация (учет) избирателей и составление списков избирателей; 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; 4) предвыборная агитация; 5) организация голосования, подсчет голосов, определение итогов голосования, установление результатов выборов и их официальное опубликование.

Принципиально новым юридическим элементом современной системы избирательного права являются содержащиеся в рамочном Федеральном законе гарантии избирательных прав, под которыми понимаются установленные Конституцией, законом, иным нормативным правовым актом *условия, правила и процедуры*, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации. Гарантийные нормы выполняют функцию обеспечения и защиты избирательных прав граждан в механизме правового регулирования всех видов и уровней выборов.

Особое место в системе институтов избирательного права, гарантий защиты избирательных прав и свобод занимает инсти-

тут ответственности за нарушение избирательных прав, в том числе в виде возможности расформирования избирательных комиссий в случае принятия решений, совершения действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан и повлиявших на результаты волеизъявления участников выборов. Для классификации и распределения норм избирательного права на отдельные подсистемы (институты и правовые комплексы) следует различать нормы и институты материального и процедурного избирательного права, которые могут быть объектом избирательного спора, рассматриваемого в судебном порядке. Их защита осуществляется в рамках определенного вида судопроизводства и отрасли процессуального законодательства (уголовного, гражданского, административного). В целом введение в избирательное право института организационных, информационных и процедурных гарантий реализации и защиты избирательных прав граждан и их последовательное развитие и обогащение — качественно новый шаг на пути развития современного избирательного права.

Глава 2

ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Источниками избирательного права Российской Федерации являются правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие суть конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и регулирующие порядок осуществления этого права. Перечень избираемых непосредственно гражданами органов и депутатов, а также выборных должностных лиц, порядок и сроки назначения и проведения выборов, иные вопросы организации избирательного процесса закреплены в соответствующих нормативных правовых актах, которые, в свою очередь, подразделяются на:

а) федеральные нормативные правовые акты (Конституция Российской Федерации, федеральные законы, а в случаях, указанных в соответствующих федеральных законах, — также указы Президента Российской Федерации), имеющие общее (рамоч-

ное) и специальное (конкретное) значение применительно к организации выборов соответствующего уровня и вида. Положения Конституции, а также Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве рамочных положений, обеспечивающих обязательное проведение свободных выборов и реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными, распространяются на все виды и уровни — федеральный, региональный, муниципальный — выборов органов и депутатов, избираемых непосредственно гражданами. Конкретные федеральные законы о выборах обеспечивают реализацию указанных конституционно-правовых положений применительно к порядку выборов депутатов Государственной Думы (нижней палаты федерального парламента), Президента России;

б) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (регионов), которые на основе федеральных конституционно-правовых положений обеспечивают регулирование порядка выборов соответствующего уровня (региональные и муниципальные выборы) в соответствии с конституционным разделением полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, иерархией нормативных правовых актов в правовой системе России, структурой механизма правового регулирования, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод граждан;

в) нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, а также принятые на местном референдуме акты (решения), которые на основе и в соответствии с федеральным и региональным законодательством обеспечивают реализацию права граждан на местное самоуправление, в том числе посредством участия в муниципальных выборах.

Общим обязательным свойством региональных и муниципальных нормативных правовых актов должно быть их обязательное соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам.

Источники избирательного права образуют определенную систему, в которой *каждый вид источников* имеет свое функциональное назначение. При этом различные источники избирательного права имеют разную юридическую силу и пределы

своего действия. Наивысшую юридическую силу имеют нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции.

1. Конституция Российской Федерации как основной источник избирательного права. Конституция закрепляет основные национальные электоральные стандарты и конституционные принципы организации избирательного процесса в Российской Федерации, функциональные характеристики института выборов и избирательных прав и свобод граждан России, являющиеся, наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права в области демократических выборов, основой для полномасштабного их развертывания в федеральном и региональном избирательном законодательстве. Конституция закрепляет исходные системные начала осуществления народо-властия и основополагающую характеристику выборов, которая предопределяет соответствующий комплекс избирательных правоотношений. Статьей 3 Конституции установлено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы¹. Это положение составля-

¹ Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» установлено, что соответствующие субъекты выборов не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы, за исключением случаев, когда референдум иницируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Таким образом, один институт непосредственной демократии — референдум — не может замещать другой самостоятельный институт непосредственной демократии — свободные выборы.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской

ет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, устанавливает иерархическое положение института выборов, наряду с референдумом, в системе других институтов непосредственной и представительной демократии. Таким образом, исходным конституционным императивом правового регулирования и организации демократического избирательного процесса является характеристика выборов как свободных. Конституция является основой для развития всего избирательного законодательства, что проявляется в различных формах.

Во-первых, Конституция определяет исходные параметры и содержание избирательного права граждан Российской Федерации, а также не противоречащие международному праву ограничения избирательных прав и свобод. Прежде всего в ст. 32 Конституции закреплено право граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, которое на этой основе является конституционным. При этом особо подчеркивается, что мужчина и женщина имеют равные права, в том числе право избирать и быть избранными, и равные возможности для их реализации (ч. 3 ст. 19). Кроме того, являясь по своей природе общепризнанным правом человека и гражданина, право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными подлежит конституцион-

Федерации» отмечается, что исходя из того, что каждая из высших форм непосредственной демократии — референдум и выборы — предназначена для достижения самостоятельных целей, федеральный законодатель определяет как время проведения выборов, так и время проведения референдума. Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией. При этом должен соблюдаться требования Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленный ею принцип периодичности выборов. Кроме того, определяя условия и порядок проведения референдума, федеральный законодатель должен строго следовать конституционным основам института референдума как одной из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти и не может отменять или умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить несоразмерные его ограничения.

ной защите и обеспечению конституционными гарантиями реализации. Вместе с тем Конституция допускает некоторые ограничения права избирать и быть избранным, которые по своему характеру не являются дискриминационными и не противоречат международным обязательствам России. Совокупность конституционных параметров ограничения избирательных прав граждан можно подразделить на несколько групп. Прежде всего, в самой Конституции исчерпывающим образом перечислены отдельные категории граждан, которые не вправе избирать и быть избранными, а также особые ситуации, когда конституционное ограничение избирательных прав распространяется на всех граждан в связи с наступлением особых условий функционирования государства в целом либо отдельных его компонентов.

Так, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32). Далее, в условиях чрезвычайного положения для безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия; в соответствии с ч. 3 ст. 56 в условиях чрезвычайного положения избирательные права и свободы могут быть ограничены. Конституция содержит также общее положение, позволяющее федеральному законодателю вводить дополнительные ограничения отдельных компонентов избирательных прав граждан. Так, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, объем возможных ограничений избирательных прав граждан, условия и срок действия таких ограничений, форма нормативного правового акта, посредством которой такие ограничения могут вводиться и иметь законную юридическую силу, установлены непосредственно Конституцией Российской Федерации.

Во-вторых, в Конституции проводится разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного законодательства, право-

вого регулирования и защиты избирательных прав граждан России, и на этой основе осуществляется предметное регулирование организации избирательного процесса на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, ст. 71 Конституции (п. «в») установлено, что регулирование и защита прав (в том числе избирательных) и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации. В ее же ведении находится формирование федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71). В то же время защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72), так же как и установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72). Это означает, что в соответствии с федеральными законами субъекты Российской Федерации осуществляют детальное регулирование всех вопросов организации этой системы, что включает и определение конкретных способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Федеральный законодатель принял соответствующие законы, связанные с обеспечением реализации совместной компетенции по указанным направлениям. Так, в настоящее время действуют федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Из ст. 73 Конституции следует, что ряд вопросов избирательного права относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Так, субъект Федерации определяет избирательную систему, применяемую при выборах в законодательный (представительный) и исполнительный орган государственной власти, органы местного самоуправления, а также самостоятельно устанавливает ряд конкретных параметров избирательных процедур и институтов в соответствии с особенностями субъекта Федерации, хотя имеются признаки федерального участия и в этом направлении. Естественно, что при этом должны обоюдно соблюдаться конституционно-правовые стандарты избирательных прав граждан, установленные Конституци-

ей и федеральными законами. В соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», закрепившем политические партии в качестве единственного субъекта права выдвижения списков кандидатов на выборах в федеральные и региональные органы государственной власти, федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» существенно сузили право субъектов Федерации на самостоятельный выбор избирательной системы. Так, в федеральном законодательстве закреплено, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации либо в одной из его палат должно распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов; законом субъекта Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, при этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В-третьих, Конституция определяет круг федеральных государственных органов, избираемых непосредственно гражданами Российской Федерации, перечисляет принципы избирательного права граждан при проведении выборов в некоторые федеральные органы государственной власти и устанавливает уровень нормативного регулирования выборов. К числу таких федеральных органов относятся Президент как глава государства и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как нижняя палата федерального парламента.

Конституция устанавливает основы избирательных прав граждан при выборах Президента Российской Федерации. Достаточно подробное регулирование основ выборов обусловлено статусом главы государства как гаранта Конституции, прав и

свобод человека и гражданина, широким объемом его конституционных полномочий. Конституция предусматривает, что порядок выборов Президента определяется федеральным законом. При этом, в отличие от регулирования выборов в Государственную Думу, Конституция в ст. 81, посвященной выборам Президента, перечисляет их принципы избирательного права: Президент избирается на четыре года гражданами *на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании*. Кроме того, Конституция закрепляет основные параметры кандидата на должность Президента, которые, помимо гражданства и возрастного критерия, включают требование к продолжительности постоянного проживания на территории Российской Федерации, а также запрет на занятие данной должности более двух сроков подряд. Так, ч. 2 ст. 81 закрепляет, что Президентом России может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

В соответствии со ст. 96 Конституции Государственная Дума избирается сроком на четыре года; порядок выборов также устанавливается федеральным законом. При этом в ч. 1 ст. 97 Конституции закреплены основные параметры кандидата в депутаты, а именно: депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

В-четвертых, Конституция исходит из того, что принципы избирательного права являются частью правовой системы Российской Федерации, и проведение свободных выборов возможно только в условиях функционирования демократического правового государства, приверженного общепризнанным принципам и нормам международного права, соблюдению прав и свобод человека и гражданина. Особенностью Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., по сравнению с Конституцией РСФСР 1978 г., является отсутствие в ней специального раздела (главы) под названием «Избирательная система». Прежняя Конституция перечисляла принципы избирательного права (всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании) применительно к выборам Советов народных депутатов всех уровней в связи с тем, что они составляли единую систему органов государственной власти.

В действующей Конституции эти принципы определены только в отношении выборов Президента Российской Федерации и имеют непосредственно конституционный характер только в отношении указанных выборов, тогда как в отношении выборов депутатов Государственной Думы, выборов в иные законодательные (представительные) органы государственной власти, представительные и иные выборные органы местного самоуправления они имеют законодательный характер, подтвержденный Конституционным Судом Российской Федерации.

В-пятых, в самой Конституции установлен общий механизм защиты конституционных норм, определяющих избирательные права граждан. Нормы Конституции имеют прямое действие (ст. 15). В силу этого при разрешении различного рода споров по поводу избирательного права обоснованна ссылка на ее нормы. Суды всех уровней обязаны принимать меры по обеспечению прямого действия Конституции. Сейчас активно и эффективно формируется практика применения судами (прежде всего Конституционным Судом) содержащихся в Конституции норм избирательного права. Если законы, определяющие порядок проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, не соответствуют Конституции, Конституционный Суд при наличии соответствующих обращений (запросов) в соответствии со ст. 125 Конституции и Федеральным конституционным законом от 24 июня 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассматривает эти дела и вправе признать соответствующие акты или отдельные их положения неконституционными, т. е. не соответствующими Конституции. Акты в целом или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. В практике деятельности Конституционного Суда рассмотрение дел по различным аспектам избирательного права и законодательства о выборах получило достаточное распространение.

В-шестых, Конституция определяет меру самостоятельности населения соответствующих территорий в формировании органов местного самоуправления при одновременном наличии федеральных гарантий назначения и проведения выборов. Согласно ст. 131 Конституции население городских, сельских поселений и других территорий самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Тем самым создается основа

для регулирования актами органов местного самоуправления ряда вопросов, возникающих при проведении муниципальных выборов. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) применительно к муниципальным выборам сформулированы государственные гарантии их обязательного и периодического проведения. Так, в ст. 23 «Муниципальные выборы» закреплено, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации *гарантируют* проведение муниципальных выборов. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» изначально устанавливает правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан России избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не осуществивших соответствующее законодательное регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации и вышеуказанным Федеральным законом. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей путем законодательного *закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов* (ст. 1). Кроме того, в ст. 11 рамочного Федерального закона дополнительно закреплено «гарантийное» положение о том, что в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна для проведения выборов, в части, не урегулированной законом, выборы проводятся также на основе указов Президента Российской Федерации.

2. Общепризнанные принципы и нормы международного права. Международные договоры Российской Федерации. Конституция закрепляет положение о том, что общепризнанные принципы и

нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, при этом, если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15). Такая конституционная характеристика института выборов не случайна, она созвучна современным международным избирательным стандартам.

Международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества. Им принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств. Международные договоры — существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства. На этой основе Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему положению международного права — принципу добросовестного выполнения международных обязательств. В соответствии с данными положениями принят специальный Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации». Международный договор Российской Федерации может также содержать основания для издания специальных федеральных законов о выборах. Так, Договор Республики Белоруссии и Российской Федерации от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» относится ко второй разновидности международных договоров Российской Федерации и наряду с другими положениями закрепляет ряд важных аспектов организации избирательного процесса, в том числе о правовой базе первых выборов в союзный парламент от субъектов договора, о сроках полномочий союзных органов государственной власти, назначения и проведения выборов. Так, закреплено, что Парламент Союзного государства является представительным и законодательным органом и состоит из двух палат — Палаты Союза и Палаты Представителей, при этом Палата Представителей состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Белоруссии,

избираемых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года (ст. 39); выборы назначает Высший Государственный Совет Союзного государства (ст. 35); при этом выборы в Палату Представителей первого созыва проводятся не позднее шести месяцев после принятия парламентами государств-участников соответствующих законодательных актов (ст. 64)¹. Хотя ряд статей рамочного Федерального закона непосредственно упорядочивает некоторые вопросы организации избирательного процесса на территории Российской Федерации при проведении выборов части депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва, данный Федеральный закон не регулирует вопроса о предельном сроке избрания и полномочий как самой Палаты, так и ее депутатов. Указанные вопросы в соответствии с Договором относятся к исключительному предмету регулирования самостоятельного федерального закона, в том числе и в связи с тем, что рамочный Федеральный закон распространяется в полном объеме только на выборы в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и выборы депутатов указанных органов.

Рамочный Федеральный закон содержит ряд положений, относящихся к вытекающим из соответствующих международных договоров Российской Федерации избирательным правам некоторых категорий избирателей. Так, закреплено положение о том, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Таким образом, общепризнанные принципы и нормы международного права по проведению демократических выборов, поло-

¹ На этой основе 20 сентября 2000 г. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 635-III ГД в первом чтении был принят проект Федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации».

жения международных договоров не только инкорпорируются в федеральное и региональное избирательное законодательство, получают адекватное развитие и воплощение в виде самостоятельных нормативных правовых актов, решений конституционных (уставных) судов, но и выступают в качестве исходной правовой основы для развития избирательных процессов в ходе создания Союзного государства¹.

3. Законодательство Российской Федерации о выборах. Помимо Конституции Российской Федерации, законодательство о выборах составляют федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации. При этом порядок перечисления актов законодательства соответствует их месту в иерархии нормативных актов, установленных ст. 15 и 76 Конституции Российской Федерации.

В целом федеральное избирательное законодательство, прежде всего рамочный Федеральный закон, оказывают существенное влияние на развитие других отраслей права и законодательства, прежде всего в части сопряженного обеспечения эффективного функционирования основных институтов демократического избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации. Под влиянием избирательного законодательства существенным образом трансформируются некоторые институты политической системы государства

¹ За период с 14 января 1992 г. по 21 ноября 2002 г. (постановления) и с 1 октября 1993 г. по 11 октября 2002 г. (определения) Конституционный Суд Российской Федерации использовал общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры соответственно в 82 постановлениях и 98 определениях, т. е. всего в 180 своих решениях, из которых по вопросам избирательного права и избирательного процесса было принято более 20 решений. Из 40 решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации четыре относились к вопросам избирательного права и избирательного процесса и содержали ссылки на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры (см.: Материалы Всероссийского совещания «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия» // Применение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в практике конституционных (уставных) судов Российской Федерации. М., 2002).

и гражданского общества (прежде всего политические партии), интенсивно развиваются технологические компоненты организации выборов (ГАС «Выборы»), избирательная система в Российской Федерации (переход к смешанной системе выборов на уровне субъектов Российской Федерации), другие компоненты демократического правового государства.

Необходимо отметить, что некоторые федеральные конституционные законы, непосредственно не регулируя выборы, частью своих положений имеют непосредственное отношение к организации избирательного процесса и проведению свободных выборов. Это федеральные конституционные законы от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении», от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», затрагивающие избирательные правоотношения.

Федеральными законами регулируется проведение выборов в федеральные органы государственной власти, а также устанавливаются основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов во все органы государственной власти и органы местного самоуправления в России. Последняя задача решается рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который под гарантиями понимает установленные Конституцией, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации. Применительно к выборам предметом его регулирования являются прежде всего основные гарантии реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, универсальные принципы и общий порядок участия граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права (волеизъявления) при тайном голосовании и свободном добровольном их участии в выборах, обеспечение соответствия законодательства о выборах, принимаемого в Российской Федерации, международным избирательным стандартам по проведению свободных

демократических выборов. Предметом регулирования конкретных законов о выборах являются порядок проведения выборов, установление в них дополнительных гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

Названный Федеральный закон имеет особое значение в системе источников избирательного права, так как он:

во-первых, имеет рамочный императивный характер, поскольку определяет основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

во-вторых, конкретизирует содержание конституционного права граждан избирать и быть избранными, формулирует гарантии его реализации применительно к различным стадиям избирательного процесса и избирательным процедурам, определяет основные понятия и термины избирательного права, устанавливает порядок защиты избирательных прав граждан, а также закладывает организационно-правовые основы построения избирательной системы России как федеративного государства;

в-третьих, позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать дополнительные гарантии реализации избирательных прав граждан с учетом местных условий, традиций и особенностей;

в-четвертых, предопределяет применение некоторых видов избирательных систем при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы с фиксированной квотой пропорциональной составляющей для списков кандидатов политических партий, избирательных блоков.

Рамочный Федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Кроме того, он имеет более высокую юридическую силу, нежели другие федеральные законы. Согласно его п. 6 ст. 1 федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах

не должны ему противоречить, в случае противоречия непосредственно применяются его нормы.

Среди других актов федерального избирательного законодательства отметим Федеральный закон от 26 мая 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», которым утверждено Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, при этом закон субъекта Российской Федерации применяется в части, не противоречащей федеральным законам. Данный Федеральный закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в случаях, если: а) законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов; б) представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования; в) в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления; г) полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти; д) законами субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований; е) истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В целом федеральные законы занимают большой сегмент в круге источников избирательного права, который выделяется частотой применения, многообразием и важностью регулируемых вопросов. Состав федеральных законов, являющихся источниками избирательного права, не исчерпывается конкретны-

ми законами о выборах, каковыми являются федеральные законы о выборах Президента, депутатов Государственной Думы, а также рамочными и гарантийными федеральными законами об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Кроме них при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществлении избирательных действий и процедур на соответствующих стадиях избирательного процесса, проведении избирательной кампании, защиты избирательных прав и свобод граждан и иных участников выборов должны применяться и многие другие федеральные законы, содержащие отдельные нормы избирательного права. Эти федеральные законы, которыми регулируются отдельные институты избирательного права (статус политических партий, общественных объединений, участвующих в выборах, деятельность средств массовой информации в связи с предвыборной агитацией, ответственность за нарушение избирательных прав граждан и др.), упорядочивают некоторые стороны избирательного процесса и определяют правовые категории, наиболее важные для построения избирательного законодательства. Среди них федеральные законы: а) регулирующие порядок участия коллективных субъектов избирательного права — политических партий и иных общественных объединений — в избирательном процессе — федеральные законы от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» и от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», б) устанавливающие ответственность за нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации, порядок защиты этих прав в ходе гражданского судопроизводства — Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; в) определяющие порядок регулирования выборов в субъектах Российской Федерации — федеральные законы от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодатель-

ных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Кроме того, в сферу организации избирательного процесса, обеспечения реализации избирательных прав и свобод граждан включены и другие федеральные законы. Так, определение места жительства гражданина на территории соответствующего избирательного участка, являющегося основанием для включения его в список избирателей, устанавливается Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Федеральными законами также определяются такие понятия, как «государственный служащий» — Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы в Российской Федерации»; «средства массовой информации» — Закон Российской Федерации от 17 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» и др. В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» использование данной системы при проведении выборов является одной из гарантий реализации прав граждан на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах. ГАС «Выборы» как автоматизированная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов, представляет собой соответствующую системе избирательных комиссий в Российской Федерации организационную структуру. ЦИК России является государственным заказчиком ГАС «Выборы» и определяет требования к ее использованию, эксплуатации и развитию в соответствии с федеральными законами. Одним из принципиальных законодательных положений является регулирование вопроса о придании юридической силы документам, подготовленным с использованием ГАС «Выборы»¹.

¹ В ст. 12 закреплено, что документ на бумажном носителе, подготовленный с использованием ГАС «Выборы», приобретает юридическую силу после его подписания соответствующими должностными лицами, электронный документ — после его подписания электронными цифровыми подписями соответствующих должностных лиц; протокол, сводная таблица об итогах голосования, иные сводные документы, подготовленные в электронном виде с использованием ГАС «Вы-

4. Иные федеральные акты о выборах — это указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. В качестве примера актов федерального уровня можно привести указы Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 г. № 1723, от 28 февраля 1995 г. № 227, от 18 августа 1995 г. № 861, регулирующие создание и функционирование Государственной автоматизированной системы «Выборы», постановления Правительства Российской Федерации о содействии избирательным комиссиям в организации федеральных выборов: от 25 августа 1999 г. № 937 и от 13 января 2000 г. № 32. Кроме того, в соответствии с п. 4 ст. 11 рамочного Федерального закона Президент Российской Федерации вправе принимать указы, восполняющие недостаточность правовой базы при проведении региональных и муниципальных выборов: в этом случае выборы в части положения закона, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, *а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента Российской Федерации.* Восполнение пробелов в правовой базе субъекта Российской Федерации при проведении указанных выборов указами Президента может быть осуществлено в случаях, когда, срок полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления истек, а соответствующий закон о выборах отсутствует, либо его положения не могут быть применены вследствие признания его судом недействующим и не подлежа-

боры», приобретают юридическую силу после обязательной проверки в установленном порядке с помощью открытых ключей электронных цифровых подписей подлинности всех исходных электронных документов, на основе которых готовится сводный электронный документ. Обеспечение правовых условий использования электронной цифровой подписи в электронных документах, при соблюдении которых она признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе, осуществляется Федеральным законом от 10 января 2002 г. «Об электронной цифровой подписи» (Вестник ЦИК РФ. 2002. № 3 (129). С. 3—11).

щим применению, либо полномочия указанных органов были досрочно прекращены, а соответствующий закон о выборах также отсутствует, либо его положения не могут быть применены по вышеуказанным основаниям. В связи с тем что регулирование вопросов проведения выборов указами Президента возможно только в части, не урегулированной законом, случаи восполнения правовых пробелов указами могут касаться экстраординарных случаев, когда невмешательство Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина повлекло бы серьезные нарушения избирательных прав граждан Российской Федерации.

5. Конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации как региональные источники избирательного права. Если федеральные законы с различной степенью полноты регулируют выборы во все органы государственной власти и местного самоуправления в стране, то конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации регулируют региональные аспекты организации избирательного процесса, а также устанавливают порядок выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации представляет собой совокупность региональных нормативно-правовых актов законодательного и подзаконного характера, регулирующих выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные выборы.

Важными источниками избирательного права субъектов Российской Федерации являются конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. В этих нормативных правовых актах, являющихся основополагающими для всей системы законодательства субъектов Российской Федерации, закрепляется ряд важнейших норм избирательного права, определяется конкретный срок полномочий выборных органов государственной власти, порядок назначения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. При этом конституции (уставы) субъектов Российской Федерации регулируют в рамках, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации» конкретные вопросы образования, формирования и деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По аналогии с Конституцией Российской Федерации конституции (уставы) субъектов Российской Федерации устанавливают сроки полномочий избираемых органов государственной власти, основные параметры избирательных систем, особенности отдельных избирательных процедур, дополнительные гарантии избирательных прав граждан, место жительства которых расположено на территории субъектов Российской Федерации.

В ряде конституций и уставов субъектов Российской Федерации содержится специальная глава «Избирательная система», в которой наряду с решением вышеуказанных вопросов в общей форме формулируются принципы проведения выборов на территории субъектов Российской Федерации, за избирательной комиссией субъекта Российской Федерации закрепляется право законодательной инициативы по вопросам избирательного процесса, решаются иные вопросы организации и проведения региональных и муниципальных выборов. Система избирательных законов каждого субъекта Российской Федерации состоит, как правило, из законов о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (губернатора, главы администрации, президента, мэра города федерального значения), о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах главы муниципального образования. Зачастую вместо двух последних законов принимается один общий закон о муниципальных выборах. В ряде субъектов Российской Федерации приняты не положения, а законы об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, о гарантиях избирательных прав граждан. Некоторые субъекты Российской Федерации провели кодификацию своего избирательного законодательства.

Законы субъекта Российской Федерации являются нормативными правовыми актами, призванными в полном объеме регулировать порядок проведения выборов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (подп. «к» п. 2 ст. 5 Фе-

дерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации (подп. «в» п. 2 ст. 5 вышеуказанного Федерального закона, а также п. 2 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Основными источниками избирательного права на региональном уровне являются законы, которые можно разделить на три группы: а) законы, регулирующие отдельные виды региональных и муниципальных выборов; б) законы, обеспечивающие регулирование различных видов выборов одного уровня; в) кодифицированные акты, комплексно регулирующие все виды указанных выше выборов, проводимых на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В настоящее время общий массив регионального избирательного законодательства включает более 300 законов, в том числе 89 законов о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и о выборах высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации¹, 53 — о выборах в органы ме-

¹ Впервые в практике законодательного регулирования порядка выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации законы субъекта Российской Федерации о выборах законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации приняты на референдуме субъекта Российской Федерации. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401 «Об утверждении Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики», который издан на основе ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации и п. 5 ст. 11 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в целях реализации конституционных прав граждан Российской Федерации, проживающих в Чеченской Республике, на участие в референдуме и в связи с обращением Избирательной комиссии Чеченской Республики, принявшей к рассмотрению ходатай-

стного самоуправления, 43 — о выборах глав муниципальных образований, 42 закона — о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления. В 14 субъектах Российской Федерации избирательное законодательство в целом кодифицировано. При этом в семи из них кодексы регулируют выборы всех уровней¹, в Костромской области приняты два кодекса — избирательный кодекс и кодекс о референдумах, в Свердловской области и в Коми-Пермяцком автономном округе кодексы регулируют выборы и отзыв², еще в пяти регионах — выборы, референдум и отзыв. Региональное избирательное законодательство способно не только дополнять и конкретизировать положения федерального законодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на местном уровне. При этом по темпам своего обновления оно может на определенных этапах обгонять развитие федерального законодательства, оказывать на него опережающее воздействие. В этих условиях совершенствование и развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации является одним из важнейших условий поступательного развития российской избирательной системы в целом.

ство образованной в соответствии с указанным Федеральным законом инициативной группы по проведению референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики», 23 марта 2003 г., был проведен референдум Чеченской Республики, на котором были приняты вышеуказанные законодательные акты (Вестник ЦИК РФ. 2002. № 10 (136)).

¹ В 2003 г. принят Избирательный кодекс Владимирской области.

² В Коми-Пермяцком автономном округе наряду с Избирательным кодексом действуют законы о выборах главы окружной администрации, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, законы о выборах в органы местного самоуправления. При этом основной массив норм в Избирательном кодексе и указанных законах дублируется, а отдельные положения, регулирующие одни и те же избирательные действия, в ряде случаев противоречат друг другу. Подобная практика законодательного регулирования выборов создает трудности для правоприменительных органов, может повлечь нарушения избирательных прав граждан, поставить под сомнение результаты выборов.

6. Акты местного самоуправления как новые источники избирательного права. Актами местного самоуправления может определяться содержание ряда избирательных процедур при проведении выборов в органы местного самоуправления. Эти акты принимаются в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление избирательных процедур актами органов местного самоуправления основано на ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой население соответствующих территорий имеет право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, т. е. решение о конкретном составе выборных органов местного самоуправления может быть принято только на местном уровне. Согласно ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставах муниципальных образований определяется структура и порядок формирования органов местного самоуправления, а также срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Под порядком формирования органов местного самоуправления следует понимать определение того, какие органы местного самоуправления избираются непосредственно населением, а какие — формируются иным способом. Регулирование муниципальных выборов относится к ведению муниципальных образований не в полном объеме, так как согласно ст. 23 указанного Федерального закона порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации. Состав избирательных процедур, подлежащих регулированию актами местного самоуправления, устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Так, рамочный Федеральный закон предусматривает, что порядок составления списков избирателей устанавливается этим Федеральным законом, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (ст. 18). Федеральный закон, как правило, допускает регулирование тех или иных избирательных процедур уставами муници-

пальных образований. Это связано с тем, что устав является основным нормативным правовым актом муниципального образования. Это достаточно стабильный источник муниципального права. Уставы подлежат государственной регистрации в соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Важность избирательных процедур для осуществления местного самоуправления предопределяет их регулирование уставами муниципальных образований.

7. Иные нормативные правовые акты. Нормативными правовыми актами являются также инструкции по вопросам единообразного применения законов о выборах, принимаемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, иными организующими комиссиями, изданные в пределах их компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации (для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации), уставами муниципальных образований (для избирательных комиссий муниципальных образований). Федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации некоторые виды избирательных комиссий (ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований) наделяются правом принимать инструкции и некоторые иные нормативные акты в целях обеспечения единообразного применения в ходе избирательного процесса законодательных и иных актов о выборах. Так, рамочный Федеральный закон устанавливает, что ЦИК России в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения указанного Федерального закона, обязательные для исполнения. При этом ЦИК России вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации вышеуказанному Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регулирующим избирательные права граждан Российской Федерации. Необходимо отметить, что законодательство о выборах содержит ряд прямых предписаний в адрес соответствующих избирательных комиссий о разработке и принятии ими конкретных нормативных актов (инст-

рукций, разъяснений, положений и т. д.), направленных на определение механизма реализации некоторых законодательных положений. Ряд избирательных процедур в полном объеме могут быть выполнены (завершены) только на основе совместного участия ЦИК России и государственных органов в регулировании порядка их проведения. Так, формы отчетов избирательных комиссий о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, и формы, по которым представляются сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков, устанавливаются ЦИК России по согласованию с Центральным банком Российской Федерации.

В отличие от законодательных и иных нормативных правовых актов как источников избирательного права, вышеуказанные иные нормативные акты избирательных комиссий по своей природе имеют иное предназначение, а именно: их принятие направлено на обеспечение единообразного применения соответствующих законов и иных нормативных правовых актов при проведении выборов, и не может вводить каких-либо положений нормативного порядка, прямо не отнесенных к регулированию соответствующими нормативными актами избирательных комиссий. В противном случае это будут решения избирательных комиссий, принятые с превышением предоставленных им полномочий или с нарушением положений избирательного законодательства, и данные решения подлежат отмене вышестоящей избирательной комиссий, либо судом, либо самой избирательной комиссией. В целом нормативные акты избирательных комиссий, как и другие решения, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей. Кроме того, в отличие от нормативных правовых актов соответствующих органов исполнительной власти, которые подлежат обязательной государственной регистрации в качестве нормативных правовых актов, решения и иные акты, в том числе нормативные акты, избирательных комиссий не подлежат государственной регистрации.

Глава 3

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

За последние годы в России сложились политические, юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве самостоятельного межотраслевого комплексного института, который сегодня имеет свою историю развития и становления¹. В этом небольшом историческом отрезке времени можно выделить основные этапы развития избирательного права и законодательства о выборах: перестроечное советское законодательство (1989—1991 г.); переходное постсоветское законодательство (1992—1993 г.); регулярное парламентское законодательство (1994 г. — по настоящее время). Последний этап, в свою очередь, включает три относительно самостоятельных периода, которые разделяются федеральными парламентскими и президентскими выборами 1995—1996, 1999—2000 и 2003—2004 гг. Реформирование институтов избирательного права было подчинено определенному алгоритму: в каждом из этих периодов законодатель вначале устанавливал в рамочном Федеральном законе гарантии избирательных прав граждан, а затем развивал их в федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

1. Период перестроечного советского законодательства. Авторы отдельных научных работ; посвященных истории избирательного законодательства России, сходятся во мнении, что именно в период серьезных социально-экономических и политических преобразований в обществе происходит фундаментальная ревизия элементов старой сложившейся системы организации государственной власти, в том числе избирательной системы². Закон СССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР»³, инициированный партийным руководством страны, инкорпорировал большинство общепризнанных

¹ См.: *Лысенко В. И.* Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. М., 1995. С. 3.

² См.: *Гельман В. Я.* Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // *Полис.* 1997. № 4. С. 125.

³ ВВС СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

принципов современного избирательного права: в нем были закреплены всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании; открытость и гласность осуществления избирательных процедур; обязательность решений избирательных комиссий для всех участников избирательного процесса; выдвижение и регистрация неограниченного числа кандидатов, их равенство при проведении предвыборной агитации и др. Впервые в советской истории на практике был реализован принцип состязательности кандидатов, обеспечивший избирателю возможность выбора из нескольких кандидатур путем свободного волеизъявления. Окружные избирательные комиссии зарегистрировали в 1500 избирательных округах 2895 кандидатов в депутаты, в том числе в 750 территориальных округах — 1449 кандидатов и в 750 национально-территориальных — 1446 кандидатов. Таким образом, кардинальное изменение советской избирательной системы, хотя и происходило в ситуации сохранения исходных политико-правовых оснований государственного строя, явилось отражением начавшихся процессов демократизации общественной жизни, перехода от однопартийной к многопартийной системе, попыткой реформирования советской власти с целью ее сохранения в новых исторических условиях.

Следующий шаг по пути реформирования избирательного законодательства был сделан Верховным Советом РСФСР с принятием 27 октября 1989 г. Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР»¹. Несмотря на то что закон содержал в себе элементы старой советской избирательной системы (в частности, институт наказов избирателей), в нем нашел свое место и ряд демократических процедур. Так, было установлено право трудового коллектива предприятия, учреждения и организации, коллектива среднего специального и высшего учебного заведения, насчитывающего более 300 человек, а также собрания граждан по месту жительства, поддержанное не менее 300 избирателями данного избирательного округа, выдвинуть своего кандидата в депутаты. В результате реализации этой нормы в отдельных одномандатных территориальных и национально-территориальных избирательных округах (Москва, Иркутская, Свердловская области и др.) на депутатский мандат

¹ ВВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305.

претендовало более 10 человек. Соответствующая окружная избирательная комиссия имела право отказать в регистрации кандидата при нарушениях им требований закона, а он в этом случае мог обжаловать в пятидневный срок это решение в Центральную избирательную комиссию по выборам народных депутатов РСФСР. Трудовой коллектив, собрание избирателей по месту жительства или общественная организация, выдвинувшие кандидата, имели право в любое время до выборов отменить свое решение. Сам кандидат обладал правом снять свою кандидатуру также в любое время до выборов, обратившись с заявлением об этом в окружную избирательную комиссию.

К другим демократическим процедурам следует отнести право кандидатов участвовать в избирательной кампании с момента их выдвижения на равных основаниях с другими кандидатами. Этот принцип распространялся и на предвыборную агитацию при организации встреч кандидатов с избирателями, выступлении кандидатов в печати, по телевидению и радио. В законе была впервые установлена ответственность зарегистрированного кандидата при нарушении им требований закона, когда вначале он предупреждался соответствующей окружной избирательной комиссией, а при повторном нарушении Центральная избирательная комиссия по представлению окружной избирательной комиссии имела право отменить решение о регистрации этого кандидата, информируя об этом население соответствующего избирательного округа. В ходе выборов народных депутатов РСФСР 4 марта 1990 г. и повторного голосования из 1068 депутатов было избрано 1026, в том числе 863 — по территориальным и 163 — по национально-территориальным избирательным округам. Это позволило сформировать в правомочном составе Съезд народных депутатов РСФСР, а затем и Верховный Совет РСФСР, состоящий из двух палат — Совета Республики и Совета Национальностей.

Как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган Верховный Совет РСФСР активно включился в законотворческий процесс, приняв за три года своего существования (до октября 1993 г.) несколько сот нормативных правовых актов. Среди них следует выделить законы «О Президенте РСФСР» и «О выборах Президента РСФСР». В ходе развернувшейся дискуссии наибольшие споры вызвали

вопросы использования финансовых средств предприятий и граждан в поддержку тех или иных кандидатов, предоставления права выдвижения кандидатов на должность Президента РСФСР республиканским органам зарегистрированных общесоюзных политических партий, профессиональных союзов и массовых общественно-политических движений, а также военнослужащим по воинским частям, сохранения института вице-президента РСФСР и многие другие. В результате этих дебатов в Законе РСФСР «О выборах Президента РСФСР» осталось положение о финансировании выборов только за счет средств государственного республиканского бюджета; запрещалось какое-либо прямое или косвенное участие физических лиц и зарубежных организаций в финансировании и иная материальная поддержка кандидатов; были восстановлены права республиканских органов общесоюзных политических партий и общественно-политических движений, а также военнослужащих воинских частей по выдвижению кандидатов на должность Президента РСФСР, сокращено с 1 млн до 100 тыс. количество подписей избирателей, собираемых в поддержку кандидата, и др. Трудовые коллективы предприятий, учреждений и организаций, коллективы средних специальных и высших учебных заведений, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям имели право непосредственно выдвигать кандидатов при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем 100 тыс. граждан, обладающих избирательным правом. Таким образом, институт сбора подписей избирателей в поддержку кандидата впервые появился в указанном Законе.

В бюллетень для тайного голосования включались кандидаты, получившие поддержку 100 тыс. граждан, а также кандидаты, которых не позднее чем за 15 дней до выборов тайным голосованием на заседании Съезда народных депутатов РСФСР либо путем сбора подписей поддержало не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР. В случае, если не был выдвинут ни один кандидат либо все выдвинутые кандидаты сняли свои кандидатуры, кандидаты на пост Президента России могли выдвигаться на заседаниях Съезда. Выдвинутыми в этом случае считались кандидаты, получившие в результате тайного голосования поддержку также не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР.

Выборы Президента РСФСР проходили по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства по избирательным округам, образуемым Центральной избирательной комиссией в границах республик, входящих в состав РСФСР, краев, областей, автономных областей и автономных округов, городов Москвы и Ленинграда. Избранным считался кандидат, получивший в ходе выборов более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что к избирательным ящикам пришло не менее половины граждан, внесенных в списки избирателей. В случае, если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не был избран, предусматривалось проведение повторного голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. При этом избранным считался кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей по отношению к своему сопернику, при условии, что в выборах приняли участие не менее 50 процентов граждан, внесенных в списки избирателей, а также что число голосов, поданных за кандидата, больше числа голосов, поданных против него. Этой нормой законодатель впервые установил страховочный элемент в случае получения при повторном голосовании парадоксального результата: у победившего кандидата голосов избирателей «за» меньше числа голосов «против» него (в современных законах о выборах избирательные бюллетени содержат строку «Против всех кандидатов»). Выборы в целом или по отдельным избирательным округам или избирательным участкам могли быть признаны недействительными из-за допущенных в ходе выборов или при подсчете голосов избирателей нарушений, повлиявших на итоги голосования. Решение о признании выборов недействительными принималось ЦИК и могло быть обжаловано в Верховном Суде РСФСР в течение одного месяца. Право обжалования такого решения принадлежало только кандидату в Президенты РСФСР. Первые в отечественной истории выборы Президента РСФСР состоялись 12 июня 1991 г. На эту должность претендовало шесть кандидатов: В. В. Бакагин, Б. Н. Ельцин, В. В. Жириновский, А. М. Макашов, Н. И. Рыжков и А.-Г. М. Тулеев. Президентом РСФСР был избран Б. Н. Ельцин, получивший в ходе голосования 57,3 процента голосов избирателей.

Характерная особенность этого периода развития политической системы заключалась в том, что по своей сути выборы в это время являлись механизмом сохранения и поддержания монополии одной политической партии на власть в стране в условиях постепенной демократизации государственной и общественной жизни, расширения круга политических представителей, привлекаемых для управления делами государства. В начале 90-х гг. с ликвидацией однопартийной монополии советская избирательная система претерпела коренную реорганизацию, связанную, прежде всего, с установлением в избирательном праве принципа состязательности в ходе выборов, открылись перспективы для свободного участия в выборах представителей многих политических партий и движений, а также всех граждан, независимо от их политической принадлежности и политических взглядов. Именно в этот период на конституционном уровне был заложен ряд основ и принципов, которые в будущем были востребованы и закреплены в российской избирательной системе постсоветского периода: свободное выдвижение и обсуждение кандидатур, включение в избирательный бюллетень неограниченного количества кандидатов, проведение выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам, гласность и открытость подведения итогов голосования и др.

2. Период переходного постсоветского законодательства. Указанный период (1992—1993 гг.) был связан с активной законодательной деятельностью представительного института государственной власти — Верховного Совета Российской Федерации. Именно тогда были приняты законодательные акты о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации, о местном самоуправлении в Российской Федерации, в которых закреплялся принцип выборности представительных органов и должностных лиц, что активизировало работу по формированию политико-правовых оснований конкурентного избирательного процесса. В июне 1992 г. Комитетом Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов и развитию самоуправления был внесен на рассмотрение Президиума Верховного Совета законопроект «Об основах избирательного процесса» (Избирательный кодекс России). Сравнивая его с действующим сегодня федеральным избирательным законодательством (рамочным Федеральным за-

коном), можно увидеть в нем черты будущей избирательной системы России: смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система, выдвижение кандидатов и списков кандидатов избирательными объединениями (политическими партиями) и избирательными блоками, осуществление сбора подписей избирателей в поддержку кандидатов, формирование избирательных фондов кандидатов.

Полномасштабная работа в направлении демократизации участия граждан в избирательном процессе была осуществлена после проведения референдума Российской Федерации 25 апреля 1993 г. Рабочая группа под руководством депутата В. Л. Шейниса подготовила в мае 1993 г. проект закона «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации». В нем впервые смешанная избирательная система, концептуально обоснованная еще в законопроекте «Об основах избирательного процесса», нашла нормативное решение: половина депутатов (225) избиралась по одномандатным избирательным округам, а другая половина — по общероссийским спискам «избирательных объединений». Новый для переходной избирательной практики институт охватывал любое общественное объединение, имеющее в своем уставе запись об участии в выборах и зарегистрированное в установленном порядке Минюстом России. Среди других положений законопроекта можно выделить принцип образования одномандатных избирательных округов с примерно равной численностью избирателей в пределах территории одного субъекта Российской Федерации; введение для избирательных объединений трехпроцентного барьера, преодоление которого позволяло им участвовать в распределении 225 депутатских мандатов по общероссийскому избирательному округу; формирование избирательных комиссий на основе паритета их членов, назначенных представительными и исполнительными органами власти; обеспечение равного доступа кандидатов к государственным СМИ; финансирование избирательной кампании кандидата через избирательный фонд и через частное финансирование помимо этого фонда. В законопроекте нашло свое закрепление положение о недопустимости совмещения деятельности депутата с государственной службой и запрете на избрание депутатами должностных лиц администрации. Для участия в выборах государственные и муниципальные служащие обязаны были за пять

месяцев до дня голосования сложить свои полномочия (это положение, призванное предохранить избирательный процесс от влияния «административного ресурса власти», впоследствии было исключено из избирательных законов).

В подготовленном группой депутатов Верховного Совета Российской Федерации альтернативном проекте предусматривалось сохранение применявшейся ранее мажоритарной избирательной системы относительного большинства. Его авторы подчеркивали, что в отсутствие закона о политических партиях по партийным спискам в парламент могут пройти экстремистские элементы, а также будут иметь преимущество представители столичной элиты¹. В свою очередь, сторонники смешанной системы говорили о том, что сохранение мажоритарной системы инициирует политико-административный сепаратизм, а введение элемента пропорциональности позволяет представить в парламенте общенациональные интересы².

Использование в России на протяжении трех последних парламентских выборов смешанной избирательной системы позволяет заявить о достижении в обществе определенного консенсуса основных политических сил. Общество как сложная самонастраивающаяся социальная система постоянно находится в поиске оптимальной для конкретных исторических условий политической системы и соответствующей ей избирательной системы³.

Политическая дискуссия об электоральной формуле избирательной системы была разрешена внепарламентским путем. 21 сентября 1993 г. политические рамки законодательной деятельности были преобразованы указным нормотворчеством Президента РСФСР. Съезд народных депутатов и Верховный Совет Российской Федерации были распущены, не доработав до истечения конституционного срока своих полномочий. В отсутствие российского законодательного органа — парламента вы-

¹ См.: *Постников А. Е.* Заключение на проект закона Российской Федерации «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации» // Новая социал-демократия. 1993. № 9. С. 2.

² См.: *Холодковский К.* Будущая избирательная система России и опыт Запада. М., 1993. С. 62.

³ См.: Как выбирать депутатов Государственной Думы: Беседа за «круглым столом» редакции // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 30.

боры в органы государственной власти и местного самоуправления проводились по положениям о выборах, утвержденным указами Президента Российской Федерации. Именно в этот период было положено начало новой фазе политико-правовой и конституционной реформы. Президент своими указами учредил двухпалатное Федеральное Собрание Российской Федерации, назначил на 12 декабря 1993 г. выборы депутатов палат парламента — Государственной Думы и Совета Федерации, а также всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации. В условиях, когда в течение одного месяца должна была быть создана правовая база проведения выборов депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, практически не было другого выхода, как взять за основу законопроект, подготовленный группой депутата В. Л. Шейниса. Проект был существенно отредактирован в Государственно-правовом управлении Президента и оформлен Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. в качестве Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.¹

В этом акте под избирательным объединением понимались уже не только политическая партия или политическое движение, но и их блок, создаваемый на период проведения выборов. Сейчас понятие «избирательный блок» присутствует в федеральных и региональных законах о выборах, тогда же это нововведение призвано было положить начало сложному и, как оказалось, длительному процессу политического структурирования. Менялся порядок формирования ЦИК по выборам депутатов Государственной Думы, окружных и участковых избирательных комиссий по сравнению с нормативным регулированием деятельности избирательных комиссий, обеспечивавших подготовку и проведение выборов народных депутатов РСФСР 1990 г. и Президента РСФСР 1991 г. Если на указанных выборах ЦИК образовывалась Верховным Советом РСФСР с учетом предложений Верховных Советов республик, краевых, областных, Московского и Ленинградского городских, автономных областей и автономных округов Советов народных депутатов, а также республиканских органов общественных организаций, то на выборах депутатов Государственной Думы она была сформирована

¹ Бюллетень ЦИК РФ. 1993. № 1. С. 7.

указом Президента из числа кандидатов, представленных субъектами Российской Федерации в лице их законодательных (представительных) и исполнительных органов власти. Председатель ЦИК назначался Президентом России, юридический контроль за соблюдением процедуры формирования ЦИК осуществлял Верховный Суд Российской Федерации.

Впервые в Положении был реализован принцип открытости и гласности выборов через установление института общественного контроля. Каждое избирательное объединение, зарегистрировавшее свой список кандидатов по общефедеральному округу, и каждый зарегистрированный по одномандатному округу кандидат имели право назначать в соответствующие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса, а также направить в день голосования на каждый избирательный участок до пяти наблюдателей. Формирование в избирательном законодательстве такого института стало знакомым событием, которое кардинально изменило ситуацию на самом ответственном отрезке любой избирательной кампании — при голосовании избирателей и подсчете их голосов.

Значительное внимание в Положении было уделено вопросам проведения кандидатами, избирательными объединениями и блоками предвыборной агитации. Кандидаты в депутаты, зарегистрированные в одномандатных избирательных округах, имели право на одно выступление по государственному телевидению и одно выступление по государственному радио. Для сравнения отметим, что кандидат в депутаты Государственной Думы третьего созыва (1999 г.) в период предвыборной агитации имел только на региональном государственном телевидении и радио более 10 индивидуальных выступлений и около пяти выступлений в виде «круглых столов» и дебатов. В течение 10 дней до дня голосования и в день голосования запрещалось публиковать опросы общественного мнения о рейтингах кандидатов в своих избирательных округах.

В практику парламентской деятельности вводился новый институт политического представительства регионов России. Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г.¹ было утверждено

¹ Бюллетень ЦИК РФ. 1993. № 4. С. 3.

Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. В связи с тем что указанные выборы проходили одновременно с выборами депутатов Государственной Думы, отдельные статьи данного Положения содержали ссылки на аналогичные статьи Положения о выборах депутатов Государственной Думы. Депутаты Совета Федерации избирались на основе мажоритарной системы относительного большинства по двухмандатным избирательным округам, образуемым в пределах административных границ каждого субъекта Российской Федерации. Это было первое и единственное избрание членов Совета Федерации на принципах всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. С 1995 по 2000 г. членами Совета Федерации являлись по должности руководители законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В перечне электоральных нововведений следует отметить институт выдвижения кандидата через процедуру сбора подписей избирателей в его поддержку. В положении впервые была установлена норма о последствиях фальсификации подписных листов. При обнаружении после окончания голосования в подписных листах более трех процентов подделанных подписей либо если количество действительных подписей недостаточно для регистрации кандидата, мандат избранного депутата аннулировался Советом Федерации по представлению Мандатной комиссии.

Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы и Совета Федерации первого созыва проводилась соответственно в течение 73 и 62 дней в связи с принятием Положений о выборах в разные сроки. Указы Президента вводили смешанную (мажоритарно-пропорциональную) избирательную систему при выборах 450 депутатов Государственной Думы и мажоритарную избирательную систему относительного большинства при выборах 178 депутатов Совета Федерации. Среди наиболее характерных черт этой избирательной кампании следует отметить ее открытость. За ходом подготовки и проведения выборов наблюдали около 1100 иностранных (международных) наблюдателей из 58 стран мира и из 37 международных парламентских, правительственных и иных организаций, аккредитованных при Центральной избирательной комиссии. 12 декабря 1993 г. состоялись выборы депутатов Государственной Думы и

Совета Федерации, в том числе впервые для более 200 тыс. российских граждан, находящихся за пределами территории Российской Федерации. Из 13 избирательных объединений, включенных в избирательный бюллетень по общефедеральному избирательному округу, смогли преодолеть пятипроцентный барьер восемь избирательных объединений: Либерально-демократическая партия России (получили мандаты 49 депутатов), «Выбор России» (40), Коммунистическая партия Российской Федерации (32), Аграрная партия России (21), политическое движение «Женщины России» (21), «Блок: Явлинский—Болдырев—Лукин» (20), Партия российского единства и согласия (18), Демократическая партия России (14).

В ходе всенародного голосования по проекту Конституции и проведения выборов в парламент России был накоплен опыт правового регулирования избирательной системы России и отдельных ее институтов. По завершении избирательной кампании Указом Президента от 20 декабря 1993 г. «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу и Совет Федерации в 1993 г. была преобразована в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Ей поручалось совместно с Минюстом России во исполнение положений новой Конституции разработать проекты федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и федерального конституционного закона о референдуме Российской Федерации. Указ обозначил основные направления развития и совершенствования избирательного законодательства, становления многопартийности парламентского типа, системы и статуса избирательных комиссий как независимых коллегиальных органов, призванных обеспечивать защиту избирательных прав граждан России. В Указе были закреплены два основных принципа избирательного права: независимость ЦИК от других государственных органов при подготовке и проведении федеральных выборов и обязательность при этом ее решений, принятых в рамках компетенции, для всех государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и должностных лиц. В соответствии с Указом они обязаны были оказывать Комиссии содействие, создавать необходимые для ее работы условия, предоставлять сведения и материалы.

В начале 1994 г. во многих субъектах Российской Федерации на основе положений новой Конституции прошли выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти и в органы местного самоуправления, отмеченные нарушениями избирательных прав граждан из-за несовершенства региональных правовых актов. В отсутствие законов о выборах их принимали, как правило, не имеющие опыта нормативного регулирования избирательных процессов главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этих правовых актах содержались нарушения принципа равного избирательного права, ограничения активного и пассивного избирательного права, недоставало гласности и открытости в деятельности избирательных комиссий, отсутствовали нормы ответственности за нарушение законов о выборах и др. Практика проведения региональных и местных выборов при отсутствии надлежащей правовой базы была критически осмыслена в постановлении Государственной Думы от 11 февраля 1994 г. «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан». Депутаты предложили Президенту разработать и внести на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Сама разработка данного законопроекта была передана ЦИК, которой предстояло найти нетрадиционное решение в построении новой системы российского избирательного законодательства.

Прорабатывались различные проекты юридического решения вопроса гарантий прав. Отдельные фракции Государственной Думы настаивали на принятии Избирательного кодекса Российской Федерации, в котором были бы унифицированы основные избирательные процедуры и определены избирательные системы, применяемые на выборах всех уровней. Данный подход не получил поддержки ни в научных кругах, ни среди законодателей, так как не соответствовал Конституции Российской Федерации. Общенациональная кодификация избирательных процедур противоречила принципам федеративного устройства России. В то же время кодификация предполагает достаточную степень стабильности электоральной системы и определенный

уровень развития самого избирательного законодательства. Более рациональным являлся путь ограниченной, целевой систематизации избирательного законодательства, который и был избран при разработке и принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В нем были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и установлены гарантии реализации избирательных прав гражданами. Этот Федеральный закон соответствовал конституционному принципу федерализма, поскольку регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации. Впоследствии все федеральные и региональные законы о выборах разрабатывались и принимались в соответствии с данным Федеральным законом.

Регулирование избирательных прав граждан в указанном Федеральном законе носило рамочный характер. В отличие от ранее известных российских избирательных законов, он не регулировал исчерпывающим образом процедуру выборов в определенный орган государственной власти или орган местного самоуправления, что составляло предмет специального законодательства. Рамочный характер Федерального закона, его обращенность к законодателю ни в коей мере не снижали его значения как акта прямого действия. Он содержал правовой механизм защиты избирательных прав граждан — их нарушение могло быть обжаловано в суд или вышестоящую избирательную комиссию.

На уровне федерального законодательства была оформлена и система избирательных комиссий в Российской Федерации. Был предусмотрен главный ее элемент — территориальная (районная, городская) избирательная комиссия. Ее особое положение определяется тем, что на федеральных и региональных выборах она выполняла роль посредника между избирательной комиссией субъекта Российской Федерации и участковыми комиссиями. На муниципальных выборах эта избирательная комиссия является головной и обеспечивает их подготовку и проведение в соответствии с законами субъектов Российской Федерации о выборах.

Институт общественного контроля был дополнен еще одним очень важным элементом — иностранными (международными) наблюдателями, присутствие которых сегодня можно видеть не

только на выборах депутатов Государственной Думы и Президента России, но и на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Существенные новации в указанном Федеральном законе появились и в отношении предвыборной агитации: она запрещалась не только в день голосования, но и в предшествующий ему день, при этом в течение трех дней до дня голосования не допускалось опубликование данных опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения и блоки, зарегистрировавшие в избирательной комиссии свои списки кандидатов, получили право на предоставление им бесплатных и платных эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади на газетной полосе.

Законопроект был внесен в Государственную Думу летом 1994 г. Президентом, начиная с 24 июня 1994 г. трижды выносился на пленарные заседания Государственной Думы и только 26 октября был принят в окончательной редакции. Дискуссию вызвало законодательное регулирование процедуры формирования избирательных комиссий, и прежде всего Центральной избирательной комиссии. Законодателями были рассмотрены несколько вариантов формирования Комиссии: назначение ее членов двумя палатами Федерального Собрания, назначение председателя Комиссии Президентом, а ее членов — на паритетной основе Государственной Думой и Советом Федерации. В итоге прошел компромиссный вариант, когда по пять членов Комиссии назначают две палаты парламента и Президент России.

3. Период регулярного парламентского законодательства. Вступление в силу (10 декабря 1994 г.) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» определило основные направления развития избирательной системы России на ближайшие годы и открыло путь к принятию федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы, Президента, а также законов субъектов Российской Федерации о выборах в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Именно на их основе в России были проведены в 1995—1996 гг. масштабные избирательные

кампании по выборам депутатов Государственной Думы второго созыва и Президента, которые открыли новый этап развития избирательного законодательства России — период регулярного парламентского законодательства. В большинстве регионов в этот период были впервые избраны высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и главы муниципальных образований.

За время, прошедшее после принятия указанного Федерального закона, в полной мере было подтверждено его нормативное качество структурообразующего элемента системы российского избирательного законодательства. В нем были учтены нормы международных избирательных стандартов, определен вектор развития принимаемых в Российской Федерации избирательных законов, связанных с функцией обеспечения публичных политических прав граждан, гарантированных Конституцией. Им были заложены демократические основания организационного обеспечения выборов — публичность, открытость, прозрачность избирательных действий и процедур. В стране сложилась система избирательных комиссий, способных эффективно решать сложные и нестандартные задачи подготовки и проведения конкурентных, демократических выборов и тем самым обеспечивать реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации. Его принятие открыло путь к внесению в Государственную Думу президентского законопроекта о выборах депутатов нижней палаты парламента России, разработка которого начиналась в Центральной избирательной комиссии практически одновременно с базовым Федеральным законом.

При разработке проекта Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции 1995 г., ключевым вопросом являлось определение степени его преемственности по отношению к Положению о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., особенно к элементам электоральной формулы, заложенным в Положении, — симметричной, с пятипроцентным избирательным барьером и закрытым списком избирательной системы. Подготовленный проект федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы вносил ряд корректив в принятую ранее избирательную систему. Предлагалось установить новое соотношение депутатских мандатов, подлежащих

распределению по пропорциональной и мажоритарной системам (соответственно 150 и 300), а также исключить электоральные преференции для кандидатов, включенных в федеральные списки избирательных объединений и избирательных блоков, выдвигать свои кандидатуры в одномандатных избирательных округах без сбора подписей избирателей, при сохранении обязательности процедуры в отношении других кандидатов, баллотирующихся по этим округам. В соответствии с законопроектом количество подписей, необходимых для регистрации федерального списка кандидатов, увеличивалось со 100 до 250 тыс., при этом на один субъект Российской Федерации могло приходиться не более семи процентов (в 1993 г. — 15 процентов), что должно было демонстрировать наличие у политических партий необходимой поддержки избирателей в регионах. В проекте восстанавливалась исключенная из Положения 1993 г. норма о признании выборов несостоявшимися в случае, если количество голосов против всех кандидатов превышает количество голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее их число.

Обсуждение в Государственной Думе законопроекта в первом чтении 23 ноября 1994 г. показало, что депутатский корпус склонен был сохранить избирательную систему, введенную в 1993 г. Большинство комитетов предлагалось восстановить соотношение пропорциональной и мажоритарной систем 225 : 225, исключить норму об освобождении представленных в Думе избирательных объединений от сбора подписей избирателей, а также сохранить право одновременной баллотировки кандидатов в федеральном списке и по одномандатному избирательному округу. В целом, законодательное признание получило применение смешанной избирательной системы. Сохранилось распределение одномандатных избирательных округов по субъектам Российской Федерации, фактически без крупных новаций были определены этапы избирательной кампании, сохранены правила выдвижения кандидатов в депутаты, ведения предвыборной агитации, организации голосования.

Вполне обоснованны оценки избирательной кампании 1995 г. как имеющей ряд качественно новых признаков, придающих действующей избирательной системе облик динамично развивающегося государственного и одновременно общественного

института, отвечающего международным избирательным стандартам. Существенным изменением было новое определение избирательных объединений. Если в 1993 г. в их число включались только политические организации, то в новом варианте — любые организации, устав которых предусматривал участие в выборах посредством выдвижения кандидатов. В 1995 г. впервые в практике проведения выборов в Российской Федерации схема избирательных округов была утверждена федеральным законом. Одной из особенностей избирательной кампании явилось формирование единой системы избирательных комиссий органами законодательной и исполнительной власти в составе Центральной избирательной комиссии, 89 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, 225 окружных, 2700 территориальных и 93 тыс. участковых избирательных комиссий.

По федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы выдвигать кандидатов в депутаты имели право непосредственно избиратели, а также избирательные объединения, избирательные блоки. Процедура выдвижения кандидатов в депутаты избирательными объединениями, избирательными блоками в 1995 г. была более сложной, чем по Положению о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.: решения о выдвижении кандидатов по федеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам принимались на съездах (конференциях) избирательных объединений, т. е. на самых широких их форумах, и обязательно тайным голосованием. Выдвигая кандидатов в депутаты по федеральному избирательному округу, избирательное объединение обязано было разделить список кандидатов полностью или частично на региональные группы кандидатов по субъектам Российской Федерации или по группам субъектов Российской Федерации. Кроме того, ограничивалось число кандидатов (не более 12), оставшихся в федеральной части списка, которые первыми получают депутатские мандаты при их распределении. Смысл этого нововведения заключался в том, чтобы гарантировать избрание возможно большего числа кандидатов из регионов. При этом законодатели исходили из опыта прошлых выборов в Государственную Думу, когда избранными в парламент оказались прежде всего кандидаты, сгруппированные в «нераспределенной» части списка.

В поддержку федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, нужно было в определенный срок собрать 200 тыс. подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более семи процентов от общего числа подписей. По сравнению с предыдущими выборами условия сбора подписей изменились — тогда надо было собрать не менее 100 тыс. подписей, а на каждый субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 15 процентов подписей от их общего числа. В поддержку кандидатов в депутаты, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, как и раньше, нужно было собрать не менее одного процента подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа.

Что касается общих итогов выборов, то из 43 избирательных объединений и блоков, включенных в избирательный бюллетень по общефедеральному округу, только четыре преодолели пятипроцентный барьер, тогда как в 1993 г. из 13 объединений прошло 8. В соответствии с набранными голосами распределились и депутатские мандаты: Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) получила 99 мандатов, Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) — 50, «Наш дом — Россия» — 45, «Яблоко» — 31 мандат. Следует также отметить, что 26 избирательных объединений и блоков не набрали даже одного процента голосов избирателей. В прошлые выборы таких избирательных объединений оказалось всего два. В одномандатных округах из 225 мандатов 148 досталось кандидатам от избирательных объединений и блоков и 77 — кандидатам, выдвинутым непосредственно избирателями¹.

Федеральный закон от 17 мая 1995 г. «О выборах Президента Российской Федерации»² был принят Государственной Думой 21 апреля 1995 г. Законодательство о выборах Президента Российской Федерации базировалось на конституционных установлениях. Конституция Российской Федерации су-

¹ См.: Выборы депутатов Государственной Думы, 1995: Электоральная статистика. М., 1996. С. 145.

² СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1924.

щественно изменила правовые основания выборов Президента, закреплявшиеся в прежней Конституции РСФСР и Законе от 24 апреля 1991 г. «О выборах Президента РСФСР». Согласно ст. 1 прежнего закона Президентом РСФСР мог быть избран гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, обладавший в соответствии с данным законом избирательным правом. Теперь Президентом Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Президент РСФСР избирался сроком на пять лет, теперь — на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы Президента РСФСР назначались Съездом народных депутатов РСФСР, теперь — Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации порядок выборов главы государства определяется федеральным законом. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» внес ряд изменений в процедуру выборов по сравнению с Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. Федеральный закон предоставил право выдвижения кандидата на должность Президента России непосредственно избирателям и избирательным объединениям, т. е. созданным в порядке, установленном федеральными законами общероссийским общественным объединениям, уставы которых предусматривают участие в выборах органы государственной власти посредством выдвижения кандидатов и зарегистрированы Минюстом России не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов. Выдвигать кандидатов имели также право избирательные блоки, образуемые на период проведения выборов Президента Российской Федерации. Эти правила в значительной степени отличаются от тех, которые были установлены законом 1991 г. Тогда кандидаты в Президенты могли быть выдвинуты республиканскими (РСФСР) политическими партиями, профессиональными союзами и массовыми общественно-политическими движениями. Также имели право непосредственного выдвижения кандидатов трудовые коллективы, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям при условии поддержки

выдвигаемой кандидатуры не менее чем 100 тыс. граждан РСФСР, обладающих избирательным правом. В соответствии с новым Федеральным законом избирательные объединения выдвигали кандидатов на съездах (конференциях) своих политических партий тайным голосованием. Граждане, реализовывающие свое право непосредственного выдвижения кандидата, должны были создавать инициативную группу избирателей в количестве не менее 100 человек, которая затем регистрировалась в Центральной избирательной комиссии.

Как и прежде, избирательные объединения и инициативные группы избирателей собирали подписи избирателей в поддержку кандидатов. Однако и количество подписей, и порядок их сбора были иными, чем в 1991 г. В поддержку кандидата на должность Президента теперь надо было собрать не менее 1 млн подписей избирателей, причем на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более семи процентов от требуемого числа подписей, таким образом общее число подписей собиралось не менее чем в 15 субъектах Российской Федерации. Для регистрации кандидата на должность Президента требовалось представление в Центральную избирательную комиссию не только надлежащим образом оформленных подписных листов, итогового протокола и заявления кандидата о его согласии баллотироваться, но и декларации о доходах кандидата за два года, предшествующих году выборов, по установленной законом форме. В регистрации кандидата Комиссия могла отказать (и отказывала) только в случае нарушения Конституции России и Федерального закона о выборах Президента. При этом Комиссия выносила мотивированное решение об отказе в регистрации кандидата. Это решение могло быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан был рассмотреть жалобу в течение трех дней. Решение Верховного Суда по результатам рассмотрения жалобы являлось окончательным.

В соответствии с Федеральным законом о выборах Президента кандидат, находящийся на государственной или муниципальной службе либо работающий в средствах массовой информации, на время его участия в выборах освобождался от выполнения служебных обязанностей и не вправе был использовать

преимущества своего служебного положения. Это важнейшая гарантия обеспечения принципа равенства прав и обязанностей кандидатов. Исключение Федеральный закон делал для Президента Российской Федерации, баллотирующегося на второй срок, или Председателя Правительства, временно исполняющего обязанности Президента и зарегистрированного кандидатом на должность Президента: они продолжали выполнять свои полномочия, хотя в период выборов тоже не должны были пользоваться преимуществом своего служебного положения (речь шла об использовании организационных, финансовых и информационных возможностей, которыми Президент располагает, занимая пост главы государства).

Согласно Федеральному закону подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и контроль за соблюдением избирательных прав граждан осуществляли избирательные комиссии. Если в 1991 г. действовали ЦИК по выборам Президента РСФСР, окружные и участковые избирательные комиссии, то теперь система комиссий выглядела иначе, а именно: ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии. Каждое звено системы комиссий действовало в пределах собственных полномочий, установленных для него Федеральным законом.

Важнейшей составной частью избирательной кампании является предвыборная агитация. Федеральный закон установил, что гражданам и общественным объединениям государство обеспечивает свободное проведение этой агитации в любых допускаемых законом формах и законными методами. Кандидатам на должность Президента гарантировались равные условия доступа к государственным СМИ. При этом в Федеральном законе более полно и четко, чем в законе 1991 г., были определены формы, условия и ограничения предвыборной агитации. Федеральный закон особо оговорил запрет на участие в предвыборной агитации органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей; была запрещена предвыборная агитация, направленная на подкуп избирателей и со-

проводящаяся действиями по предоставлению на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, выплатой денежных средств. Недопустимо злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации. Некоторые виды агитационной деятельности были квалифицированы как противоправные. В частности, такими признавались предвыборные программы, агитационные материалы и выступления, содержащие призывы к насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности Российской Федерации.

Значительное внимание в Федеральном законе было уделено финансированию выборов. Установлен принципиально иной порядок финансирования по сравнению с действовавшим на выборах 1991 г., когда избирательная кампания проводилась только за счет бюджетных средств. Теперь финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, осуществляется за счет средств федерального бюджета, в котором расходы устанавливаются отдельной строкой. Кроме того, кандидаты создают собственные избирательные фонды для финансирования своей предвыборной агитации. В избирательные фонды наряду с бюджетными средствами могли привлекаться денежные средства юридических и физических лиц, собственные средства кандидатов, выдвинувших их избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей. Такой порядок финансирования предвыборной агитации в условиях альтернативности выборов обеспечивал большую свободу кандидатов и избирательных объединений в выборе форм и видов агитации, исключал абсолютную зависимость кандидатов от финансовой поддержки государства. Избранным считался кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один из кандидатов не был избран (как и случилось на данных выборах), ЦИК России назначает повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

В результате повторного голосования 3 июля 1996 г. Президентом Российской Федерации был избран Б. Н. Ельцин, за которого проголосовали 40 203 948, или 53,83 процента избирателей, принявших участие в голосовании, а за Г. А. Зюганова —

30 102 288, или 40,3 процента избирателей. Против всех кандидатов проголосовали 3 604 462, или 4,83 процента избирателей¹.

Федеральные избирательные кампании 1995—1996 гг., а также выборы в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации выявили новые организационно-правовые проблемы. Законодательные органы субъектов Российской Федерации не всегда с достаточной последовательностью реализовывали гарантии избирательных прав граждан, заложенные Федеральным законом об основных гарантиях, что снижало уровень демократичности выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации. В частности, это касалось вопросов наделения граждан Российской Федерации активным и пассивным избирательным правом, обязательности периодического проведения выборов, уточнения содержания принципа всеобщего и равного избирательного права, обеспечения равного правового статуса кандидатов, нейтрального отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц к кандидатам и избирательным объединениям, правил проведения предвыборной агитации через СМИ, уточнения оснований признания выборов недействительными или несостоявшимися, обеспечения учета и регистрации избирателей, организации голосования в отдаленных и труднодоступных районах, повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов, установления ответственности для участников избирательного процесса за невыполнение норм законов о выборах. Решение всего комплекса проблем предполагало новый подход, обеспечивающий существенный вклад в развитие институтов избирательного права и законодательства Российской Федерации, прежде всего системную концептуальную проработку гарантийной и процедурной составляющих избирательного процесса.

20 марта 1996 г. совместным распоряжением председателей Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания, Правительства и Центральной избирательной комиссии была создана Рабочая группа по подготовке проектов зако-

¹ См.: Выборы Президента Российской Федерации, 1996: Электронная статистика. М., 1996.

нодательных актов по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации под руководством Секретаря ЦИК России А. А. Вешнякова. В Рабочую группу входили депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители Правительства, члены ЦИК и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, ученые-правоведы ведущих научных учреждений страны.

Рабочей группой к основным направлениям дальнейшего совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации были отнесены изменение и дополнение действующего избирательного законодательства (федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации»), разработка новых законов, обеспечивающих дальнейшее развитие избирательной системы в Российской Федерации (законы о финансировании избирательных кампаний, о Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»). В дальнейшем было признано нецелесообразным осуществлять разработку специального закона о финансировании избирательных кампаний, а новые правила финансирования выборов были определены в рамочном федеральном законе. Рабочая группа инициировала проведение парламентских слушаний. В рекомендациях парламентских слушаний были поддержаны основные положения доклада Рабочей группы и намечены меры по совершенствованию избирательного законодательства. Наиболее важным для организаторов выборов было предложение разработать новую версию федерального закона о гарантиях, в которой бы в полном объеме обеспечивалось гражданам России их конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Итогом совместной работы стал проект федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В нем впервые в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов были положены такие базовые принципы избирательного права, как обязательность и периодичность вы-

боров. Законопроект предусматривал новый порядок формирования избирательных комиссий, согласно которому органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления обязаны были назначать в состав избирательных комиссий не менее одной трети членов комиссий с правом решающего голоса исходя из предложений избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в Государственной Думе и в региональном законодательном органе. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вступил в силу 30 сентября 1997 г.

Накопленный опыт применения отдельных положений нового Федерального закона на региональных выборах инициировал процесс внесения в него изменений и дополнений. В предлагаемых поправках выдвижение кандидата становилось возможным при условии представления им в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться, в котором указываются не только сведения биографического характера, но и сведения о неснятых и непогашенных судимостях с указанием номера и наименования статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой был осужден кандидат. Эти сведения затем должны переноситься в подписные листы с подписями избирателей, а также в избирательный бюллетень. В соответствии с поправками в федеральных и региональных законах о выборах могла устанавливаться норма о том, что кандидат обязан представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности. Избирательным комиссиям предоставлялось право проверять вышеуказанные сведения о кандидатах с привлечением соответствующих государственных органов. Скрытие сведений или их недостоверность квалифицировались как основание для отказа в регистрации кандидата или отмены ранее принятого решения о его регистрации. Кроме того, поправки были связаны с изменением требований к политическим общественным объединениям, введением института избирательного залога, расширением прав общественных контролеров, обязанностью избирательных комиссий реагировать на жалобы избирателей, предоставлением

ЦИК России права обращаться в Верховный Суд Российской Федерации в тех случаях, когда нарушение избирательных прав граждан в регионе носило грубый и вызывающий характер, и др. В согласованной редакции Федеральный закон был принят 5 марта 1999 г.

Параллельно с этим Законом готовился новый закон о выборах депутатов Государственной Думы. На рассмотрение Государственной Думы в первом чтении законопроект был представлен 19 ноября 1998 г., в тот самый момент, когда завершался процесс согласования между Государственной Думой и Советом Федерации изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Одной из новелл законопроекта явилась норма о возможности регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов не только на основе собранных подписей избирателей, но и через внесение избирательного залога.

Итоги парламентских выборов показали электоральный потенциал, заключенный в каждом из этих институтов. Выявилось, что избирательный залог не может конкурировать с институтом сбора подписей избирателей с точки зрения эффективности достижения конечного результата — победы на выборах, поскольку сбор подписей предполагает непосредственный контакт кандидата с избирателем и фактически включает в себя элементы проведения предвыборной агитации за конкретного кандидата.

Новый Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы был принят нижней палатой парламента 2 июня 1999 г. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» в новой редакции был принят депутатами 1 декабря 1999 г. Законом четко определялся период, в течение которого Совет Федерации должен принять решение о назначении выборов Президента. По Закону это не ранее чем за пять месяцев и не позднее чем за четыре месяца до дня голосования. При этом днем голосования на выборах являлось первое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента, а не первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был из-

бран Президент Российской Федерации, как это предусматривалось старым Законом. Право выдвигать кандидатов представлялось общероссийским политическим общественным объединением, зарегистрированным не позднее чем за год до дня голосования, и избирательным блокам. Право выдвижения кандидатов непосредственно избирателями по-прежнему реализовывалось путем создания инициативных групп избирателей числом не менее 100 человек. Эта процедура применялась и в 1996 г.

При наличии у кандидата неснятой и непогашенной судимости, а также гражданства иностранного государства он обязан был указывать это в своем заявлении о согласии баллотироваться. Одновременно с заявлением кандидат должен был представить в ЦИК России сведения о размере и об источниках доходов, полученных им, его супругом и детьми (это было принципиальным отличием от действующего Федерального закона), и не за один, а за два года, предшествующих году выборов, а также сведения об имуществе, принадлежащем кандидату, его супругу и детям на праве собственности, в том числе на праве общей собственности. Такой подход являлся более жестким по сравнению с прежним рамочным Федеральным законом и Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы, в которых кандидат представлял сведения только о себе.

В отношении кандидатов, замещающих государственные должности категории «А» и выборные муниципальные должности, а также кандидатов, находящихся на государственной и муниципальной службе, законопроектом предусматривался целый ряд ограничений, запрещающих им использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Такой запрет устанавливался и в отношении Президента Российской Федерации, баллотирующегося на второй срок, а также Председателя Правительства Российской Федерации, временно исполняющего в соответствии с Конституцией обязанности Президента и являющегося зарегистрированным кандидатом.

Значительное внимание было уделено вопросам предвыборной агитации. В частности, уточнены требования о недопустимости преждевременной предвыборной агитации. В законе прямо предусматривался запрет на проведение предвыборной

агитации в период со дня официального опубликования решения о назначении выборов и до регистрации кандидата. Очень подробно регулировались вопросы доступа зарегистрированных кандидатов к средствам массовой информации — общероссийским, региональным и местным, государственным и негосударственным организациям телерадиовещания и другим СМИ. Кроме этого, детально были регламентированы все процедуры, связанные с днем голосования, порядком подведения итогов голосования в помещении для голосования, которые практически исключали любую возможность, даже при большом желании, фальсифицировать итоги голосования непосредственно на избирательных участках.

Юридически федеральные выборы 1999—2000 гг. проходили на обновленной правовой базе и их результаты (избрание нижней палаты парламента в правомочном составе и Президента России) показали эффективность законодательного регулирования федеральных избирательных кампаний. Вместе с тем они выявили и ряд еще не решенных в законодательстве проблем, и прежде всего в сфере проведения предвыборной агитации и финансирования деятельности кандидатов, избирательных объединений и блоков.

Распоряжением Президента от 26 августа 2000 г. была образована Рабочая группа для подготовки предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства о выборах. Руководителем группы был назначен Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешняков. Результатом этой работы явился доклад Рабочей группы «О совершенствовании законодательства о выборах», основные положения которого были одобрены участниками парламентских слушаний в Государственной Думе 16 октября 2000 г. и Президентом Российской Федерации. В докладе был сделан принципиально важный вывод о том, что дальнейшее развитие избирательной системы невозможно без совершенствования ряда параметров политической системы России. На этой основе политические партии должны являться единственными организованными участниками выборов, правомочными выдвигать кандидатов, списки кандидатов. В качестве ближайшей в докладе была выдвинута задача подготовки законопроекта о полити-

ческих партиях, в котором бы закреплялся статус политической партии в избирательном процессе. Федеральный закон «О политических партиях», подготовленный в Центральной избирательной комиссии, вступил в силу 14 июля 2001 г., и сегодня в соответствии с ним по окончании двухлетнего переходного периода общероссийских политических общественных объединений преобразованы в политические партии и созданы новые партии. Кроме того, в докладе предлагалось внести изменения в действующее избирательное законодательство в части формирования избирательных комиссий и уточнения их статуса; учета избирателей, обеспечения прав избирателей, находящихся в местах временного пребывания; выдвижения кандидатов, списков кандидатов политическими партиями; предвыборной агитации, иных вопросов информационного обеспечения избирательных кампаний; дифференциации ответственности за нарушение избирательных прав граждан и т. д. Концептуальные предложения Рабочей группы были реализованы в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятом Государственной Думой 22 мая 2002 г.

Ряд новелл рамочного Федерального закона касался стратегического аспекта в организации выборов, обусловленного действием Федерального закона «О политических партиях».

Во-первых, при проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и их региональные отделения, а на выборах в органы местного самоуправления — и иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной организации либо общественного движения. В течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона «О политических партиях» (до 14 июля 2003 г.) избирательными объединениями наряду с политическими партиями признавались общероссийские политические общественные объединения, созданные и зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Во-вторых, изменено содержание понятия «избирательный блок»: это не только предвыборный союз двух и более избирательных объединений, но и союз одной или нескольких поли-

тических партий, являющихся избирательными объединениями, с одним или двумя общероссийскими общественными объединениями, устав которых предусматривает участие в выборах. В блоке может состоять не более трех участников.

В-третьих, стимулируется участие политических партий в выборах различного уровня. Регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы федеральные списки кандидатов этих политических партий, избирательных блоков были допущены к распределению депутатских мандатов.

В-четвертых, вводится пропорциональная избирательная система выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении замещения не менее половины депутатских мандатов, которые распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями (т. е. политическими партиями), избирательными блоками. Рамочный Федеральный закон установил переходный период до 14 июля 2003 г. для приведения законодательства в регионах в соответствие с этим требованием. Учитывая важность и сложность этой работы для региональных законодателей, Центральная избирательная комиссия разработала Методические рекомендации по подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (одной из его палат) с применением пропорциональной избирательной системы, в которых подробно рассматриваются два ее варианта — с открытыми и закрытыми списками кандидатов.

В-пятых, в состав избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации в обязательном порядке должно быть назначено не менее половины членов комиссии с правом решающего голоса по предложениям политических партий, представленных фракциями в Государственной Думе или региональном

парламенте, в отличие от прежде установленной квоты в одну треть.

В рамочном Федеральном законе также существенно обновлен порядок формирования избирательных комиссий, начиная с избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и заканчивая участковой. Главная цель преобразований — сделать избирательные комиссии более независимыми от органов исполнительной власти и должностных лиц. Усиливается ответственность избирательных комиссий всех уровней и, что важно отметить, устанавливается ответственность конкретных членов комиссии. В частности, предусматривается возможность расформирования состава комиссий за невыполнение судебных решений, а также решений вышестоящих избирательных комиссий. Меры ответственности коснулись избирательных комиссий всех уровней, включая ЦИК России. Причем комиссии, которые не относятся к категории организующих выборы, могут быть расформированы даже во время избирательных кампаний. Привлечение к административной ответственности члена избирательной комиссии по решению суда за нарушение избирательного законодательства неизбежно влечет прекращение его полномочий.

В целях повышения легитимности выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации ряд положений рамочного Федерального закона направлен на реформирование региональной избирательной системы. Введено обязательное повторное голосование в случае, если ни один из кандидатов не набрал более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, тогда как ранее в половине субъектов Российской Федерации такое правило не было предусмотрено. Рамочный Федеральный закон поставил дополнительные ограничения в части использования административного ресурса. Предусмотрено, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти или выборные муниципальные должности (за исключением Президента России, Председателя Правительства в случае временного исполнения им обязанностей Президента, депутатов законодательных (представительных) органов государствен-

ной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления), в случае их регистрации в качестве кандидатов должны освобождаются от выполнения должностных обязанностей на время их участия в выборах. Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов. Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, блоков не могут быть лица, замещающие государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности. Они также не имеют права проводить предвыборную агитацию в СМИ.

Предусматривается необходимость введения избирательного залога как альтернативы сбору подписей для регистрации кандидата. Установлена норма, согласно которой кандидаты на выборах в субъектах Российской Федерации обязаны представлять сведения о доходах и об имуществе, о вкладах в банках, ценных бумагах по форме, установленной Федеральным законом. Законодатель исключил возможность отказа в регистрации кандидата или отмены его регистрации за представление недостоверных сведений о доходах и об имуществе. Если при проверке соответствующих сведений будет выяснено, что они недостоверны, то эта информация в обязательном порядке будет доводиться до избирателей, которые сами должны сделать вывод, кого из кандидатов избирать. В то же время сокрытие сведений о неснятой или непогашенной судимости и о гражданстве иностранного государства будет рассматриваться в качестве основания для снятия кандидата с регистрации.

Введена норма, согласно которой схема одномандатных избирательных округов на выборах депутатов Государственной Думы должна вноситься на обсуждение нижней палаты парламента за 80 дней до дня назначения выборов. Государственная Дума будет иметь два месяца для рассмотрения схемы округов и ее утверждения. Если за это время схема одномандатных округов не будет утверждена, а прежняя схема не соответствует требованиям федерального закона и по ней нельзя проводить выборы, ЦИК утверждает новую схему. Такой же принцип распространяется на

выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в представительные органы местного самоуправления. Ряд положений рамочного Федерального закона направлен на совершенствование избирательной системы Российской Федерации в целом. Сроки избирательных кампаний федерального уровня сокращены до 80—110 дней (ранее они составляли до 150 дней), региональных — до 80—100 дней и местных выборов — до 70—80 дней. Уточнены понятия «предвыборная агитация» и «информационная деятельность». Для того чтобы отличить агитационную деятельность от иной информационной деятельности, в Федеральном законе дан развернутый перечень действий, которые будут признаваться агитационными. Агитационный период начинается с момента выдвижения кандидатов (списка кандидатов), и, следовательно, кандидат, представители избирательного объединения (блока) могут заниматься агитационной деятельностью уже при сборе подписей. При этом в средствах массовой информации агитация может проводиться только в последний месяц перед днем голосования. В рамочном Федеральном законе закрепляется исключительно судебный порядок отмены регистрации кандидата. При этом суд может принять соответствующее решение не позднее чем за пять дней до дня голосования. В то же время перечень оснований, по которым можно отменять регистрацию кандидата по суду, существенно сокращается. Исключено досрочное голосование в помещениях территориальных и участковых избирательных комиссий на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем в законе субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования по почте. С учетом действия рамочного Федерального закона приняты новые редакции федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и Президента России, а также новый Федеральный закон «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы».

Общий обзор развития институтов избирательного права в Российской Федерации за истекшее десятилетие свидетельствует о том, что отечественное законодательство о выборах сегодня отвечает общепризнанным принципам и нормам международного права.

Глава 4

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

1. Понятие «избирательная система». В научной литературе термин «избирательная система» употребляется обычно в двух значениях — широком и узком. В широком смысле избирательная система — это *система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти*. Сфера этих отношений весьма велика. В нее входят вопросы определения круга избирателей и избираемых, инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), отношения, складывающиеся на каждой из стадий избирательного процесса. Регулируется избирательная система нормами избирательного права, понимаемого в так называемом объективном смысле как система правовых норм, которую нередко называют подотраслью конституционного (государственного) права. Однако не вся избирательная система регулируется правовыми нормами. В ее состав входят также некоторые виды отношений, регулируемые корпоративными нормами (в частности, уставами политических партий, иных общественных политических объединений), а также электоральными обычаями и традициями данного общества.

Избирательная система в узком смысле — это *способ определить, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата*. В зависимости от того, какая будет установлена избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему (впрочем, оценивая ее выгодность, они могут и ошибиться). При рассмотрении конкретных избирательных систем мы исходим из того, что выборы организованы и проводятся честно, что на самом деле бывает не всегда даже в демократических государствах. В частности, мы отвлекаемся от так называемой избирательной геометрии (географии) в той ее части, которая заключается в так называемой «джерримендеринговой» (политически выгодной одним, и невыгодной — другим) нарезке избирательных округов, подчас нарушающей единую для

страны (при парламентских выборах) норму представительства, а ведь она необходима для обеспечения равенства избирательного права граждан.

2. Мажоритарная избирательная система. Наиболее распространена на выборах система большинства, именуемая мажоритарной (франц. *majorité* — большинство). При этой системе *избранным считается тот, за кого было подано большинство голосов*, а голоса, поданные за остальных кандидатов, пропадают. Эта система — практически единственно возможная при выборах одного должностного лица (президента, губернатора и др.). Когда же она применяется для выборов коллегиального органа власти, например палаты парламента, избирательные округа создаются обычно одномандатные, т. е. в каждом из них должен быть избран только один депутат.

В странах, имеющих давние демократические традиции, политическая жизнь давно монополизирована политическими партиями, представители которых в основном только и баллотируются на выборах и затем образуют в парламенте или ином представительном органе соответствующие партийные фракции, действующие организованно. В тех же странах, где партийная система еще находится в становлении, а возникающие партии большого авторитета в обществе пока не имеют, выборы по мажоритарной системе создают слабоорганизованную палату, в большой мере подверженную стихийным политическим эмоциям. Больше шансов для избрания имеют люди, умеющие хорошо говорить, зажигать массу привлекательными лозунгами, но далеко не всегда способные к тщательной, хотя и рутинной, законодательной работе, в которой демонстрация собственной личности совершенно не требуется. Следует оговориться, что иногда, хотя и редко, мажоритарная система применяется в многомандатных избирательных округах. Соперничают в этом случае списки кандидатов, и тот список, который получил требуемое большинство голосов, обретает все мандаты от данного избирательного округа. В качестве примера можно привести систему избрания выборщиков Президента США. Избирательными округами служат в данном случае территории штатов и федерального округа Колумбия, где расположена столица США — город Вашингтон.

Мажоритарная система имеет разновидности, обусловленные различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов. Самая простая разновидность — это система *относительного большинства*, при которой избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем любой из остальных кандидатов. Такая система применяется на парламентских выборах, например в США, Великобритании, Индии, частично в Германии и в России. Весьма часто она используется при местных выборах. Практически при этой системе чем больше кандидатов баллотируются на одно место, тем меньше голосов требуется для избрания. Если кандидатов более двух десятков, может оказаться избранным кандидат, за которого подано 10 процентов голосов и даже меньше. К тому же в ряде стран, применяющих данную систему, не установлены ни обязательность участия избирателей в голосовании, ни минимальная их доля, участие которой необходимо для признания выборов действительными. В Великобритании, например, если в избирательном округе выдвинут один кандидат, он считается избранным без голосования, ибо ему достаточно проголосовать самому за себя. А поскольку при данной системе весьма значительная часть голосов пропадает, будучи подана за неизбранных кандидатов, то порой оказывается, что партия, кандидатов которой по стране поддержало большинство избирателей, получает в палате парламента меньшинство мест.

В России п. 2 ст. 70 рамочного Федерального закона предусмотрено, что выборы в органы государственной власти признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если в них приняло участие менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом указанный минимальный процент может быть повышен для выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а закон субъекта Российской Федерации может отказаться от установления минимального процента участия избирателей, необходимого для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися. Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации» в подп. 1 п. 2 ст. 83 повысил указанный минимум до 25 процентов. Кроме того, у нас есть институт, неизвестный западным избирательным системам, — возможность для избирателя *голосовать против всех кандидатов*. Поэтому, чтобы победить на выборах в одномандатном избирательном округе, кандидату надо не только получить относительное большинство голосов, но и большинство это должно быть больше числа голосов, поданных против всех кандидатов. В противном случае выборы будут признаны несостоявшимися. Так, согласно подп. 2 п. 4 ст. 76 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» выборы будут признаны несостоявшимися, если число голосов, поданное за кандидата, получившего относительное большинство, окажется меньшим, чем число голосов, поданных против всех кандидатов. Аналогичная норма содержится в подп. 2 п. 2 ст. 83 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» применительно к выборам по одномандатным избирательным округам.

Несколько более справедливой выглядит мажоритарная система *абсолютного большинства*, при которой кандидату для избрания необходимо получить более половины голосов. В качестве базы для подсчета при этом может выступать либо общее число поданных голосов, либо (крайне редко) общее число зарегистрированных избирателей, либо число поданных голосов, признанных действительными. Во втором случае число голосов, требуемое для избрания, может оказаться меньшим, чем в первом и тем более в третьем. Хотя и менее вероятно, но все же вполне возможно, что и при данной системе партия, кандидаты которой по стране собрали большинство голосов, получит меньшинство парламентских мандатов. Это может произойти в случае, если избиратели партии большинства окажутся густо сосредоточенными в небольшом числе избирательных округов, а избиратели партии меньшинства, напротив, получают хотя бы ничтожное, но преобладание в большинстве избирательных округов. Ведь после того, как планка 50 процентов + 1 голос взята, любые дополнительные голоса в пользу получившего абсолютное большинство кандидата ему уже не нужны. Хрестоматийный пример — выборы во французское Национальное

собрание (нижнюю палату парламента) в 1958 г., когда Французская коммунистическая партия, выйдя по стране на первое место по числу собранных голосов, получила всего 10 мандатов, тогда как Объединение в защиту новой республики, собравшее голосов несколько меньше, приобрело, тем не менее, 188 мандатов, т. е. почти в 19 раз больше. При системе абсолютного большинства чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов. Поэтому выборы по данной системе часто оказываются нерезультативными. Преодолеть нерезультативность возможно различными способами.

Первый способ — так называемое *альтернативное голосование*. Оно предполагает, что избиратель в одномандатном избирательном округе голосует не за одного кандидата, а за нескольких, указывая цифрами против их фамилий их предпочтительность для него. Против фамилии самого желательного кандидата он ставит цифру 1, против следующего по предпочтительности (т. е. кого бы он хотел видеть избранным, если первый не пройдет) — цифру 2 и т. д. При подсчете голосов бюллетени раскладываются по первым предпочтениям (преференциям). Кандидат, получивший более половины первых предпочтений, считается избранным. Если же не избран ни один из кандидатов, из распределения исключается кандидат, у которого меньше всего первых предпочтений, а его бюллетени передаются другим кандидатам в соответствии с указанными в них вторыми предпочтениями. Если и после исчерпания вторых предпочтений ни у одного кандидата нет абсолютного большинства бюллетеней, исключается кандидат с наименьшим числом первых и вторых предпочтений, и процесс продолжается до тех пор, пока у кого-либо из кандидатов не соберется абсолютное большинство бюллетеней. Преимущество этого способа в том, что можно обойтись однократным голосованием. Применяется он, например, при выборах нижней палаты парламента в Австралии. Теоретики, правда, сомневаются, насколько обоснованно приравнивание второго и тем более третьего предпочтения к первому.

Другой способ, распространенный шире, — *перебаллотировка* кандидатов, собравших определенную долю голосов. Это так

называемый второй тур выборов (в соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» — повторное голосование). Чаще можно встретить перебаллотировку двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом туре (в упомянутом нашем Федеральном законе так и предусмотрено), хотя, например, при выборах во французское Национальное собрание во второй тур проходят все кандидаты, получившие в первом туре голоса не менее 12,5 процента зарегистрированных избирателей округа. Для избрания во втором туре достаточно относительного большинства голосов, и поэтому такую систему называют системой двух туров. Если же во втором туре тоже требуется абсолютное большинство голосов, как, например в Германии при выборах федерального президента особой коллегией — Федеральным собранием, а относительного большинства достаточно лишь в третьем туре, то система именуется системой трех туров. У нас в стране, кроме выборов Президента России, эта избирательная система двух туров применяется на выборах высших должностных лиц (глав исполнительной власти) субъектов Российской Федерации и иногда в муниципальных образованиях.

3. Пропорциональная система. Стремление преодолеть явную несправедливость мажоритарной системы по отношению к участвующим в выборах политическим партиям, которая столь часто имеет место, породило систему пропорционального представительства партий и движений, именуемую сокращенно пропорциональной системой. Ее основная идея заключается в том, чтобы *каждая партия получала в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за ее кандидатов на выборах*. Требование пропорционального представительства подчас поднимается на конституционный уровень (см. ч. 3 ст. 68 Конституции Испании). Однако пропорциональная система имеет не только плюсы, но и минусы. К числу последних относится, во-первых, то, что голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатным избирательным округам, в которых соперничают списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями и движениями. Избиратель, следовательно, должен выбирать не между персонами, как при мажоритарной системе

(хотя и при ней иногда для избирателя зачастую больше значима партия, нежели личность кандидата, ею выдвинутого), а между партиями (движениями) и голосовать за список кандидатов, из которого ему известны в лучшем случае несколько лидеров. Избиратели голосуют за список партии, имея в виду ее лидера, который подобно локомотиву тянет за собой неизвестно какой «состав». Правда, с другой стороны, руководство партии (движения) может таким образом провести в парламент наряду с публичными партийными ораторами неизвестных широкой публике людей, которые, будучи профессионалами в различных сферах, в состоянии компетентно участвовать в разработке законов и контроле за деятельностью исполнительной власти, однако нельзя не оговориться, что ситуация может сложиться и с обратным знаком, когда эти неизвестные люди, подчас просто купившие свои места в кандидатском списке у неразборчивого в средствах партийного лидера, окажутся личностями бесполезными для парламента или даже вполне одиозными.

Во-вторых, неограниченное действие пропорциональной системы может привести к появлению в представительном органе множества мелких фракций, объединенных вокруг мало-влиятельных, но амбициозных лидеров, которые, не будучи способны к конструктивному сотрудничеству, постоянно создают обструкции и препятствуют принятию необходимых для страны или соответствующего регионального сообщества решений. Характерный пример представлял собой польский Сейм в 1989—1993 гг., где при общей численности 460 депутатов одной из крупных фракций оказалась насчитывавшая около полутора десятков депутатов фракция Партии любителей пива. Такие ситуации особенно непродуктивны в условиях, когда правительство должно опираться на парламентское большинство. Даже если такое большинство удастся создать, оно обычно недолговечно и расколы его приводят к правительственным кризисам. Например, в Италии в условиях действия Конституции 1947 г., учредившей парламентскую республику, и пропорциональной системы выборов палат парламента правительство держалось обычно не более года. Лишь резкое сокращение действия про-

порциональной системы (до 25 процентов мандатов) в 1993 г. позволило стабилизировать положение правительства.

Чтобы избежать нежелательной политической дробности парламентских палат, которая порождается пропорциональной системой выборов, в ряде стран введен так называемый *заградительный пункт* (или, иначе говоря, *избирательный порог*), т. е. установлен минимальный процент голосов, который партийный список кандидатов должен собрать для участия в пропорциональном распределении мандатов. Одной из первых заградительный пункт в виде пятипроцентной оговорки установила Федеративная Республика Германия, где закон допустил к распределению мандатов в Бундестаге только партийные списки, собравшие не менее пяти процентов действительных голосов (там есть еще отдельные исключения из этого принципа, но мы их затронем ниже). В дальнейшем заградительный пункт стал применяться довольно широко, включая постсоциалистические страны, и величина его обычно колеблется от трех до пяти процентов. В Польше же с 1993 г. баллотирующиеся в избирательных округах партийные списки, чтобы быть допущенными к распределению мандатов, должны получить не менее пяти процентов голосов, а списки партийных коалиций — не менее восьми процентов; списки, баллотирующиеся во всепольском округе, должны для участия в распределении мандатов получить не менее семи процентов голосов избирателей. Здесь, пожалуй, один из наиболее высоких уровней заграждения, или, если угодно, ограждения, парламента от малых партий (встречается, правда, даже 10- и 12,5-процентный порог, как, например, в Шри-Ланке). Тем самым мандаты, которые могли бы достаться мелким политическим группировкам, передаются крупным и распределяются между ними. Так разрешается правовое противоречие между справедливостью и целесообразностью. Впрочем, справедливость чисто пропорционального распределения в силу изложенного выше оказывается весьма условной. Германский Федеральный конституционный суд в ряде своих решений признал совместимость избирательного порога с принципом равного избирательного права, имея в виду необходимость обеспечивать не только представительный характер

парламента, но и его дееспособность и подчеркивая исключительный характер избирательного порога.

В странах со сложившейся партийной системой ущерб от заградительного пункта незначителен. Напротив, там, где четкой партийной системы еще нет, в результате действия заградительного пункта пропадает значительная часть голосов избирателей. В России на выборах в Государственную Думу 1995 г. пропало из-за пятипроцентного барьера около половины поданных голосов. Отсюда вывод: нужны крупные политические объединения. Другое дело, что такие объединения порождают свою бюрократию, образующую средостение между избирателями и выборным органом. Но это особая проблема, решение которой выходит за рамки нашей темы.

Учитывая условия нашей страны, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ указал следующее: так называемый заградительный пункт (процентный барьер), означающий некоторое ограничение пропорциональности представительства, предусмотрен в законодательстве ряда стран со смешанной избирательной системой. Такое ограничение позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии процентного барьера, и обеспечить тем самым нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом. Положением, устанавливающим процентный барьер, не ограничиваются избирательные права граждан и не нарушается равенство перед законом общественных объединений, предусмотренное ст. 13 (ч. 4) Конституции Российской Федерации. Из ст. 13, 19 и 32, которым корреспондируют ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует, что равенство избирательных прав

¹ СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

граждан, а также равенство избирательных объединений, избирательных блоков означает равенство перед законом и право на равную и эффективную защиту закона без всякой дискриминации по какому бы то ни было признаку или обстоятельству. Однако равенство применительно к избирательному праву не может означать равенство результатов, так как выборы — это возможность для избирателей определить свои предпочтения и голосовать за соответствующего кандидата или список кандидатов и, следовательно, наличие победивших и проигравших. Правила, по которым проводятся выборы, для всех избирательных объединений, избирательных блоков и для всех граждан, участвующих в выборах по федеральным спискам, одинаковы: условия избрания одинаковы для всех федеральных списков, и каждый избиратель вправе голосовать за любой федеральный список; ни одно из избирательных объединений, не собравших пяти процентов голосов, не участвует в распределении депутатских мандатов.

Такой порядок не нарушает и ст. 3 Конституции Российской Федерации, поскольку он не препятствует проведению свободных выборов, т. е. обеспечению свободного волеизъявления народа на выборах в орган законодательной власти. Не искажается им и существо народного представительства. Граждане, которые не голосовали вообще или голосовали, но не за тех кандидатов, которые стали депутатами, не могут рассматриваться как лишенные своего представительства в парламенте. Из ст. 3, 32, 94, 95 и 96 Конституции в их взаимосвязи следует, что все законно избранные депутаты Государственной Думы являются представителями народа и, следовательно, представителями всех граждан, которые вправе осуществлять управление делами государства через своих представителей. Кандидат, победивший на выборах на условиях, определенных законом, причем независимо от того, по какому избирательному округу (одномандатному или федеральному) он избран, становится депутатом Государственной Думы — нижней палаты представительного органа Российской Федерации, т. е. представителем народа в смысле ст. 3 Конституции.

В странах с устойчивой многопартийной системой пятипроцентный барьер является средним показателем, позволяющим

без искажения принципа пропорциональности выполнять задачи, ради осуществления которых он вводится в пропорциональной и смешанной избирательных системах, и потому не рассматривается как чрезмерный. Между тем в Российской Федерации с ее еще только складывающейся и неустойчивой многопартийной системой пятипроцентный барьер в зависимости от различных условий может выступать и как допустимый, и как чрезмерный. По данным ЦИК России, при наличии пятипроцентного барьера на выборах в Государственную Думу в 1993 г. избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, все вместе получили 87,06 процента голосов избирателей, участвовавших в голосовании, а на выборах в 1995 г. — в общей сложности 50,5 процента голосов. Столь существенное понижение количества голосов, поданных за избирательные объединения, избирательные блоки, преодолевшие пятипроцентный барьер, связано прежде всего с резко возросшим количеством объединений, участвовавших в выборах, — с 13 в 1993 г. до 43 в 1995 г. Избирательные объединения, избирательные блоки, преодолевшие пятипроцентный барьер, получают (путем распределения между ними) не только мандаты, которые при отсутствии этого барьера они имели бы наряду со всеми избирательными объединениями, участвовавшими в выборах, пропорционально количеству поданных за них голосов, но и остальные мандаты, которые причитались бы другим объединениям в случае пропорционального распределения при отсутствии процентного барьера, т. е. в конечном счете получают все мандаты по федеральному избирательному округу. В силу этого обстоятельства и исходя из общепризнанных принципов народовластия, демократическое большинство, на основе которого, по смыслу ст. 1 и 3 Конституции, должна определяться воля народа, выраженная им на выборах, и наличие которого необходимо для признания легитимности органа народного представительства, каковым является Государственная Дума, в данном случае не может быть лишь относительным большинством. Поскольку в 1995 г. избирательные объединения, преодолевшие установленный барьер, получили на выборах более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, принцип большинства не был нарушен. Следовательно,

пятипроцентный барьер, предусмотренный ч. 2 ст. 62 названного Федерального закона, с учетом его реализации в избирательном процессе в 1995 г., не может рассматриваться как чрезмерный. Вместе с тем пятипроцентный барьер недопустимо использовать вопреки предназначению пропорциональных выборов. Поэтому законодатель должен стремиться к тому, чтобы при его применении была обеспечена максимально возможная реализация принципа пропорционального представительства. *Во всяком случае применение пятипроцентного барьера недопустимо, если избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, тем не менее все вместе не получат хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей (т. е. 50 процентов плюс один голос), принявших участие в голосовании.* Кроме того, следует учесть, что, по смыслу ст. 1 и 13 Конституции, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть. Поэтому, если пятипроцентный барьер будет преодолен лишь одним избирательным объединением, избирательным блоком, даже при условии, что за него подано большинство голосов, ему не могут быть переданы все депутатские мандаты по федеральному округу, так как это противоречило бы принципу пропорциональности выборов в условиях демократии и, следовательно, в данных обстоятельствах применение пятипроцентной оговорки становится недопустимым. Для подобных случаев Федеральному Собранию надлежит определить механизм правового регулирования, позволяющий соблюсти требования, вытекающие из демократического характера основ конституционного строя России. Установление конкретных положений, закрепляющих такой механизм (введение «плавающего» барьера, анонсированное блокирование объединений и т. п.), является прерогативой законодателя. Таким образом, положение ч. 2 ст. 62 названного Федерального закона соответствует Конституции в той мере, в какой применение установленного им пятипроцентного барьера позволяет обеспечить участие в распределении мандатов не менее чем двум избирательным объединениям, которые при этом в совокупности получают более

50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В соответствии с указанной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации в федеральное избирательное законодательство и новые редакции Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы были внесены соответствующие изменения и дополнения.

Так, Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в п. 3—5 ст. 84 гласит, что к распределению мандатов допускаются зарегистрированные федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее трех и за все эти списки подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению мандатов не допускаются. Однако, если за федеральные списки кандидатов, преодолевшие пятипроцентный барьер, подано в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, к распределению мандатов допускаются, кроме указанных федеральных списков кандидатов, последовательно в порядке убывания числа полученных голосов списки кандидатов, собравшие менее пяти процентов голосов, пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании и к распределению мандатов будет допущено не менее трех федеральных списков кандидатов. Если менее чем за три федеральных списка кандидатов, каждый из которых получил пять и более процентов голосов избирателей, подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а остальные списки кандидатов получили менее пяти процентов голосов избирателей, к

распределению мандатов допускаются списки кандидатов, каждый из которых получил пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, получившие менее пяти процентов голосов избирателей, пока общее число федеральных списков кандидатов, допущенных к распределению мандатов, не достигнет трех.

Согласно п. 16 ст. 35 рамочного Федерального закона закон субъекта Российской Федерации может предусмотреть необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов по пропорциональной системе минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. Этот процент должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, которые в совокупности получили более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Как же происходит распределение мандатов при пропорциональной системе? Для этого существуют различные методы. Один из них заключается в определении *избирательной квоты* (раньше она именовалась *избирательным метром*), т. е. того числа голосов, которое необходимо для избрания одного депутата. Затем на квоту делится число голосов, собранных каждой из допущенных к распределению мандатов партий, и частное от этого деления дает число мандатов, полагающихся этой партии. Определяется квота разными способами.

Простейшей является квота, названная по имени ее создателя — британского барристера (адвоката высшей квалификации) Т. Хэра. Квота Хэра определяется путем деления общего числа поданных голосов на число подлежащих распределению мандатов. Чтобы читатель яснее представил себе, как происходит распределение, приведем простой числовой пример. Предположим, что в избирательном округе, от которого подлежат избранию семь депутатов, баллотируются списки пяти партий и количество поданных за них голосов — следующее: А — 65 голосов; Б — 75; В — 95; Г — 110; Д — 30 голосов. Всего, таким

образом, подано 375 голосов (в жизни это могли бы быть, например, 375 тыс. или 37,5 млн голосов). Квота Хэра будет выглядеть так: $Q = 375 : 7 = 53,6$. Делим результаты партий на квоту и получаем:

А — $65 : 53,6 = 1$ мандат, и в остатке 11,4 голоса

Б — $75 : 53,6 = 1$ мандат, и в остатке 21,4 голоса

В — $95 : 53,6 = 1$ мандат, и в остатке 41,4 голоса

Г — $110 : 53,6 = 2$ мандата, и в остатке 2,8 голоса

Д — $30 : 53,6 = 0$ мандатов, и в остатке 30 голосов

Мы распределили пять мандатов из семи. Оставшиеся можно распределить разными методами. Один из них — применяемый при выборах в Государственную Думу метод *наибольшего остатка*, при котором нераспределенные мандаты переходят к партиям, имеющим наибольшие неиспользованные остатки голосов. В нашем примере оставшиеся два мандата перешли бы к партиям В и Д. Итог был бы следующим: А — 1 мандат, Б — 1, В — 2, Г — 2, Д — 1 мандат, но таким образом партия Б получила бы один мандат на 75 голосов, а партия Д — на 30 голосов.

Другой метод — *наибольшей средней* — заключается в том, что число полученных партией голосов делится на число полученных ею мандатов плюс один (этот метод применялся во Франции до 1958 г.), а нераспределенные мандаты передаются партиям с наибольшими средними. В нашем примере средние выглядели бы следующим образом:

А — $65 : (1 + 1) = 32,5$ Г — $110 : (2 + 1) = 36,7$

Б — $75 : (1 + 1) = 37,5$ Д — $30 : (0 + 1) = 30$

В — $95 : (1 + 1) = 47,5$

Два нераспределенных мандата в этом случае перешли бы к партиям Б и В. Партия Д осталась бы без представительства. Итог бы изменился: А — 1 мандат, Б — 2, В — 2, Г — 2, Д — 0 мандатов. Но и здесь вышло не совсем справедливо: у партии А один мандат на 65 голосов, а у партии Б — на 37,5 голоса. В некоторых странах применяются улучшенные квоты. Улучшение достигается часто путем увеличения знаменателя дроби путем прибавления к ней единицы или двух. Например, в Италии применяется следующая квота: $Q = x : (y + 2)$, где x — общее число поданных голосов, а y — число мандатов. В нашем примере квота была бы

следующей: $Q = 370 : (7 + 2) = 41,1$ и мандаты были бы распределены так:

А — $65 : 41,1 = 1$ (остаток 23,9)

Б — $75 : 41,1 = 1$ (остаток 33,9)

В — $95 : 41,1 = 2$ (остаток 12,8)

Г — $110 : 41,1 = 2$ (остаток 27,8)

Д — $30 : 41,1 = 0$ (остаток 30)

Здесь, как видим, удалось распределить уже не пять, а шесть мандатов. Последний нераспределенный мандат перешел бы к партии Б и при методе наибольшего остатка, и при методе наибольшей средней.

Можно упомянуть еще квоту, предложенную в прошлом веке британским барристером Г. Друпом: $Q = [x : (y + 1)] + 1$, которая в нашем примере равнялась бы 42,1, но результат был бы тот же, что и в предыдущем случае.

В приведенных примерах мы действовали в рамках одного избирательного округа. Однако бывает так, что распределение оставшихся мандатов происходит на более широкой территории: объединений избирательных округов (Австрия) или даже всей страны (Италия). Так, в Австрии избирательными округами по выборам в нижнюю палату парламента — Национальный совет являются земли — субъекты федерации. После осуществленного в избирательных округах первого распределения мандатов второе распределение производится в двух объединениях избирательных округов, охватывающих три земли (включая крупнейшую — Вену) и шесть земель. В таких избирательных округах суммируются нераспределенные мандаты и неиспользованные остатки голосов из соответствующих земель, а распределение завершается применением метода д'Ондта, излагаемого ниже. При этом партии, не получившие мандатов при первом распределении, из второго распределения исключаются.

Чтобы избежать второго распределения, в некоторых странах применяется метод *делителей*. Он заключается в том, что число голосов, полученное каждой партией, делится на ряд возрастающих чисел, после чего полученные частные располагаются по убывающей. То частное, которое по своему порядковому месту соответствует числу мандатов, входящих на

данный избирательный округ, представляет собой избирательную квоту, а число равных ей или превышающих ее частных, которые имеет партия, указывает на то число мандатов, которое она получает. Чтобы легче понять изложенное, обратимся к нашему числовому примеру и применим метод бельгийского математика В. д'Ондта, который предусматривает деление на ряд последовательных целых чисел, начиная с единицы:

Делители:	1,	2,	3,	4,	5
Партии:					
А	65	32,5	21,7	16,25	13
Б	75	37,5	25	18,75	15
В	95	42,5	31,7	23,75	19
Г	110	55	36,7	27,5	22
Д	30	15	10	7,5	6

Выделенные полужирным шрифтом семь самых больших частных дают соответствующим партиям мандаты (А — 1 мандат, Б — 2, В — 2, Г — 2, Д — 0 мандатов), а наименьшее из них — 37,5 — представляет собой в данном случае избирательную квоту. Этот метод, применяемый, в частности, при выборах Конгресса депутатов — нижней палаты испанского парламента, благоприятствует крупным партиям. В других странах деление производится на несколько иной ряд делителей, например либо только на нечетные числа, либо вдобавок к этому первое число бывает дробным (например, 1,4) и т. д. В зависимости от этого несколько иным может оказаться и результат распределения. Обратимся к нашим числам.

Делители:	1,4	3	5	7
Партии:				
А	46,4	21,7	13	9,3
Б	53,6	25	15	10,7
В	67,9	31,7	19	13,6
Г	78,6	36,7	22	15,7
Д	21,4	10	6	4,3

Мы видим, что в данном случае, когда применен *модифицированный метод Сент-Лагюэ* (действует, например, в Болгарии), результат получился тот же, но мог бы при другом соотношении голосов получиться иным. Эта система считается более выгодной для средних по влиянию партий. Следует остановиться

на одном институте, который позволяет партиям исказить в свою пользу пропорциональность распределения мандатов. Этот институт — *блокирование*. Предположим, что в нашем примере партии А, Б и Д образовали блок, имеющий в совокупности 170 голосов. По методу д’Ондта распределение будет следующим:

Делители	1	2	3	4	5
Партии:					
Блок	170	85	56,7	42,5	34
В	80	40	26,7	20	16
Г	110	55	36,7	27,5	22

Блок получил четыре мандата, партия В — один и партия Г — два мандата. Теперь происходит распределение внутри блока.

Делители:	1	2	3	4	5
Партии:					
А	65	32,5	21,7	16,25	13
Б	75	37,5	25	18,75	15
Д	30	15	10	7,5	6

Общий результат отличается от вариантов распределения без блокирования. Оно помогло отобрать мандат у партии В в пользу партии А. Итог: А — 2 мандата, Б — 2, В — 1, Г — 2, Д — 0 мандатов. Партии А для получения одного мандата хватило теперь 32,5 голоса, тогда как партия В имеет один мандат на 80 голосов.

В результате всех приведенных способов партия (преодолевшая в соответствующих случаях заградительный пункт) получает какое-то число мандатов в представительном органе. Возникает вопрос: кто из кандидатов списка получит эти мандаты? Обычно партия устанавливает *очередность кандидатов в списке*, в соответствии с которой кандидатам достаются мандаты. Очевидно, что чем ближе кандидат находится к началу списка, тем выше его шансы стать депутатом. Первыми по списку идут лидеры партии, затем остальные кандидаты, чье место определяется степенью их близости к лидерам или их ценностью для лидеров. Однако устранение избирателя от влияния на отбор кандидатов на так называемые мандатные места в списке вызывает многочисленные нарекания, ответом на которые в ряде стран явилось введение *преференциального голосования*. Суть этого ин-

ститута заключается в том, что избиратель, голосующий за партийный список, получает право указать в нем кандидатов, избрание которых было бы для него особенно желательно, т. е. определить свои предпочтения (преференции) в рамках списка. Если, например, кандидат, помещенный в конце списка, получит предпочтения большинства избирателей, отдавших голоса за список данной партии, либо числа избирателей, равного действующей в стране избирательной квоте, ему обязаны дать мандат в первоочередном порядке, а кто-то, заранее помещенный на мандатное место, этого мандата не получит. Казалось бы, институт вполне демократический, но обилие злоупотреблений им побудило итальянского законодателя урезать в 1993 г. соответствующее право избирателей, которые могут теперь оказывать не более одного предпочтения. А действительно, противники партии, не рассчитывая на избрание собственных кандидатов, могут проголосовать за эту партию и с помощью преференциального голосования отнять мандаты у ее лидеров в пользу будущих рядовых парламентариев. Фракция, да и сама партия, окажется, таким образом, обезглавленной.

У нас в России распределение депутатских мандатов внутри федеральных списков кандидатов на выборах в Государственную Думу имеет свои особенности. Дело в том, что, согласно п. 8 ст. 40 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», политическая партия, избирательный блок, определяя порядок размещения кандидатов в федеральном списке кандидатов, обязаны разбить его полностью или частично на региональные группы кандидатов. Число таких групп не может быть менее семи. Общефедеральная часть федерального списка кандидатов, в которую внесены кандидаты, не входящие в региональные группы кандидатов, может включать в себя не более 18 кандидатов. Кандидат может упоминаться в федеральном списке кандидатов только один раз. В соответствии с п. 7 ст. 84 указанного Федерального закона депутатские мандаты, полученные федеральным списком кандидатов, переходят в первую очередь к зарегистрированным кандидатам, включенным в общефедеральную часть списка. Оставшиеся мандаты переходят к кандидатам из региональных групп кандидатов. При этом каждая ре-

гиональная группа получает депутатские мандаты пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов в соответствующем субъекте (субъектах) Российской Федерации. Преференциального голосования указанный Федеральный закон не предусматривает. Кроме того, согласно п. 5 ст. 70 рамочного Федерального закона при проведении выборов по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель имеет количество голосов не меньшее, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считается неизбранным, если число голосов, поданных за кандидата, меньше, чем поданных против всех кандидатов. При проведении выборов по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель имеет меньшее количество голосов, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считается неизбранным в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем расчетное для этого избирательного округа число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Указанное расчетное число голосов избирателей определяется как частное от деления общего числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, на частное от деления числа мандатов в многомандатном избирательном округе на количество голосов, которое имеет избиратель в этом избирательном округе.

Новый Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», хотя и предусматривает возможность голосования против всех федеральных списков кандидатов и предписывает подсчитывать такие голоса, тем не менее не воспроизводит и не конкретизирует в связи с определением результатов выборов по федеральному избирательному округу вышеприведенные нормы рамочного Федерального закона. Получается, что в федеральном избирательном округе голоса, поданные против всех федеральных списков кандидатов, просто не учитываются, даже если (гипотетически) составят большинство.

4. Полупропорциональные системы. Этим несколько странным названием объединены системы, которые, будучи основаны на мажоритарном принципе, т. е. на требовании большинства голосов для избрания, все же *дают определенные воз-*

возможности представительства и меньшинству избирателей. Это достигается благодаря применению так называемого *ограниченного вотума*, при котором избиратель голосует не за такое число кандидатов, которое равно числу подлежащих избранию от избирательного округа депутатов, а за меньшее. Типичным примером такой системы была действовавшая до 1993 г. в Японии и сохраняющаяся ныне на Тайване система *единственного непередаваемого голоса*. При этой системе партия в многомандатном избирательном округе выдвигает не список кандидатов, баллотирующийся как единое целое, а отдельных кандидатов. Избиратель же в этом многомандатном округе голосует только за одного из кандидатов, хотя от округа должно быть избрано несколько или даже много депутатов. Избранными считаются кандидаты, собравшие большее число голосов. Другой пример ограниченного вотума — порядок выборов части сенаторов в Испании. Избирательным округом служит провинция, от которой избираются, как правило, четыре сенатора, но избиратель голосует не более, чем за трех кандидатов. Избранными считаются четыре кандидата, получившие в провинции наибольшее число голосов.

Ограниченный вотум требует от политических партий точного расчета при выдвижении их кандидатов. Надо хорошо представлять себе, сколько голосов насчитывает партийный электорат и как они могут распределиться между кандидатами от партии. Ведь если партия выдвинет в избирательном округе слишком много кандидатов, голоса ее электората расколются между ними и вполне может случиться, что ни один не окажется избранным. С другой стороны, если кандидатов будет мало, то они могут получить больше голосов, чем нужно для избрания, а эти лишние голоса ничего партии не дают, кроме сожалений о неиспользованной возможности провести дополнительно еще одного или более своих депутатов. Тот факт, что избиратель, принадлежащий к большинству, может влиять своим голосованием на выбор не всех депутатов от избирательного округа, открывает возможности для того, чтобы меньшинство провело в представительный орган в этом избирательном округе своего депутата или даже нескольких либо чтобы было избрано несколько депутатов от разных меньшинств. Разумеет-

ся, пропорционального представительства здесь, как правило, не получается (большинство обычно представлено непропорционально сильно), и потому такие избирательные системы называют полупропорциональными, что с математической точки зрения, вероятно, нелепо.

К этой же группе систем относится и так называемый *кумулятивный вотум*, применяемый, в частности, на выборах в органы местного самоуправления в Баварии и в некоторых других землях Германии. Избиратель в Баварии имеет три голоса, что меньше числа депутатов от данного избирательного округа, но он может распорядиться своими голосами трояким образом: либо отдать все их одному из кандидатов, либо отдать два голоса одному кандидату, а третий — другому, либо, наконец, раздать по одному голосу трем кандидатам. Система считается пригодной для небольших избирательных единиц, в которых избиратели хорошо знают всех кандидатов, а их политическая принадлежность для избирателей большого значения не имеет.

5. Система единственного передаваемого голоса. Эта система в теории считается самой справедливой, так как позволяет сочетать персональный выбор с обеспечением пропорциональности представительства партий. Однако ее распространению препятствует определенная техническая сложность определения результатов выборов. Выглядит система следующим образом. В многомандатном округе кандидаты выдвигаются в таком же порядке, как при системе единственного непередаваемого голоса, т. е. каждая партия может выдвинуть столько кандидатов, сколько сочтет необходимым, и допускается выдвижение независимых кандидатов. Избиратель же действует, как при мажоритарной системе с альтернативным голосованием, т. е. против фамилии наиболее желательного кандидата отмечает первую преференцию, затем против фамилии следующего по желательности — вторую и т. д. Формально он не связан партийной принадлежностью кандидатов, хотя на практике, скорее всего, будет принимать ее во внимание, считаясь с рекомендациями партии, которой симпатизирует.

После установления общего числа проголосовавших или общего числа действительных бюллетеней определяется избирательная квота. Затем бюллетени раскладываются по пачкам с

учетом первых предпочтений, выраженных определенным кандидатам. Кандидаты, получившие квоту, считаются избранными. Однако обычно такие кандидаты получают какой-то излишек голосов сверх квоты, который им не нужен. Этот излишек передается кандидатам, не получившим квоты, в соответствии со вторыми предпочтениями. Здесь возникает вопрос: какие же именно бюллетени надо передать? Ответ не очень прост. Например, квота составляет 2700 голосов. Кандидат А получил 3700 первых предпочтений. У него 1000 лишних голосов. Из всех его 3700 бюллетеней в 370 (10 процентах) второе предпочтение отдано кандидату Б, а в 740 (20 процентах) — кандидату В. Что касается остальных бюллетеней, то там второе предпочтение либо отдано кандидатам, также получившим квоту, либо никому не отдано. Поэтому из 1000 лишних голосов 100 (10 процентов) отдаются кандидату Б, а 200 (20 процентов) — кандидату В. Если кандидат В тем самым добрал голосов до квоты, он также считается избранным. После того как распределены излишки голосов, если остались незамещенные мандаты и неизбранные кандидаты, проводится исключение неизбранных кандидатов с наименьшим числом голосов, а их бюллетени, в которых им отдано первое предпочтение, передаются другим кандидатам в соответствии со вторыми предпочтениями подобно тому, как делается при альтернативном голосовании. По этой системе избирается, например, верхняя палата индийского парламента — Совет штатов. Однако надо иметь в виду, что голосуют там не избиратели, а депутаты законодательных собраний штатов. Поэтому все подсчеты производятся весьма квалифицированными людьми. В Ирландии по этой системе всеобщими выборами избирается нижняя палата Национального парламента.

6. Смешанные избирательные системы. О смешанной избирательной системе мы говорим в том случае, если при выборах одной и той же представительной палаты применяются различные системы. Это обычно продиктовано стремлением соединить преимущества различных систем и по возможности исключить или компенсировать их недостатки. Характерен в этом отношении порядок выборов германского Бундестага, послуживший примером для ряда стран, в том числе и для России.

Согласно Федеральному избирательному закону в редакции 1996 г. половина состава Бундестага (299 депутатов) избирается по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства. Другая половина избирается по земельным спискам кандидатов, т. е. каждая из 16 земель (субъектов федерации) является многомандатным избирательным округом, в котором баллотируются земельные списки кандидатов, составленные политическими партиями, мандаты между которыми распределяются по пропорциональной системе. Соответственно каждый избиратель имеет два голоса: первый — для голосования в одномандатном избирательном округе, а второй — для голосования за земельный список. Оба голоса подаются в одном конверте. Кандидат от партии может одновременно баллотироваться и в одномандатном избирательном округе, и по земельному списку. С определением результата выборов в одномандатном округе все ясно: кто получил больше первых голосов, чем другие кандидаты, тот и избран. Что же касается определения результата выборов по земельным спискам, то здесь дело значительно сложнее. Сначала подсчитываются вторые голоса, поданные за каждый из земельных списков. При этом не учитываются вторые голоса тех избирателей, которые свой первый голос отдали за кандидата, победившего в избирательном округе, если этот кандидат был выдвинут не партией, а избирателями или партией, земельный список кандидатов которой в соответствующей земле не был допущен земельным избирательным комитетом. Из общего числа депутатских мандатов от данной земли исключаются мандаты, полученные в одномандатных избирательных округах кандидатами, которые выдвинуты избирателями или не допущенными в земле партиями, а также партиями, не допущенными к распределению мандатов по пропорциональной системе (не преодолевшими заградительный пункт). Что касается последних, то речь идет о партиях, земельные списки которых не получили на территории страны пяти процентов действительных вторых голосов или которые не провели своих кандидатов в депутаты хотя бы в трех одномандатных избирательных округах. Это ограничение не распространяется на земельные списки кандидатов от партий национальных меньшинств; их списки допускаются

к участию в распределении мандатов, даже если не преодолеют заградительный пункт.

Таким образом, кроме вторых голосов, поданных за земельные списки партий национальных меньшинств, при распределении мандатов по пропорциональной системе учитываются вторые голоса, поданные только за земельные списки партий, преодолевших заградительный пункт. Оставшееся число мандатов распределяется между этими списками по системе Хэра—Нимайера следующим образом. Общее число этих мандатов умножается на число вторых голосов, поданных за земельные списки партии по стране, и делится на общее число вторых голосов, поданных за все участвующие в распределении земельные списки. Каждый земельный список получает сначала число мандатов, равное целому числу в полученном частном от деления. Оставшиеся мандаты распределяются между земельными списками согласно наибольшему дробям. Если земельный список, за который подано более половины вторых голосов, участвующих в распределении, получает не более половины мандатов, ему из числа мандатов, распределяемых по дробям, в любом случае передается еще один мандат. Из числа мандатов, получаемых земельным списком партии в результате пропорционального распределения, вычитается число мандатов, уже полученных ею в одномандатных избирательных округах. Соответственно при передаче мандатов кандидатам из земельного списка партии не учитываются те из них, кто избран в этих избирательных округах. Если на земельный список пришлось больше мандатов, чем в нем значится кандидатов, излишние мандаты никому не передаются. Если же партия получила в одномандатных избирательных округах больше мандатов, чем ей положено в результате пропорционального распределения, все ее мандаты сохраняются за ней, а общее число мандатов в Бундестаге соответственно увеличивается.

Допускается также блокирование земельных списков партий, которое действует так, как мы показали выше.

В отличие от порядка выборов в Государственную Думу, Федерального Собрания Российской Федерации, установленного во многом с учетом германского опыта, в Германии существует определенная связь между голосованием избирателя в одно-

мандатном избирательном округе и его голосованием за тот или иной земельный список. Его второй голос учитывается лишь в том случае, если отдан за ту же партию, что и первый (разумеется, если партия преодолела заградительный пункт). У нас же голосование по одномандатному избирательному округу производится независимо от голосования по федеральному избирательному округу: можно в одномандатном округе проголосовать, например, за независимого кандидата, а в федеральном — за список какой-либо партии, и голос будет учитываться при пропорциональном распределении мандатов.

В России смешанная система проще. В Государственную Думу 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства, а другие 225 депутатов — по общефедеральному избирательному округу по пропорциональной системе, причем определение результатов выборов второй половины депутатского корпуса, в отличие от германской практики, никак не связано с результатами выборов первой половины. Правда, как и в Германии, кандидаты, баллотировавшиеся также в одномандатных округах, в случае их избрания там исключаются из федеральных списков, но это естественно: никто не должен получить в палате два мандата. Сходная в основных чертах избирательная система была установлена на выборах Законодательного собрания Красноярского края. В Свердловской же области Законодательное собрание состоит из двух палат, одна из которых избирается посредством мажоритарной избирательной системы относительного большинства по одномандатным избирательным округам, а другая — по пропорциональной системе по единому областному избирательному округу с применением пятипроцентного барьера, квоты Т. Хэра и правила наибольшего остатка. При этом обновление данной палаты производится по половинам каждые два года, тогда как палата, избираемая по мажоритарной системе, обновляется полностью каждые два года.

Рамочный Федеральный закон установил в п. 16 ст. 35, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объе-

динениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Соответственно 24 июля 2002 г. в ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был включен п. 4, согласно которому не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а в двухпалатном законодательном органе — не менее 50 процентов депутатов одной из палат должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах. Субъекты Российской Федерации должны были привести свое законодательство в соответствие с указанной нормой рамочного Федерального закона до 14 июля 2003 г. Чтобы облегчить субъектам Российской Федерации решение этой задачи, ЦИК России выпустила 25 декабря 2002 г. соответствующие Методические рекомендации¹. В частности, рекомендуется избирать по пропорциональной системе не менее 20 депутатов, а если численность представительного органа невелика и не подлежит увеличению, целесообразно избирать по этой системе весь его состав. Рекомендуется также предусмотреть возможность преференциального голосования (открытых списков кандидатов) либо разделение жестких, не подлежащих изменению избирателями списков на региональные части; заградительный пункт не должен превышать пяти процентов и подлежит понижению, если он преодолен только одним списком кандидатов или преодолевшие списки не собрали более 50 процентов поданных голосов.

¹ См.: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3 «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11 (137).

В дополнение к указанным Методическим рекомендациям ЦИК России 28 мая 2003 г. одобрила и направила в субъекты Российской Федерации модельный закон «О выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»¹, который также имеет методический характер для региональных законодателей. Особенностью модельного закона является то, что в нем предлагается на основе пропорциональной избирательной системы реализовать положение ст. 13 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», согласно которому в целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с положениями п. 4 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях», предусматривающего, что политические партии должны создавать мужчинам и женщинам равные возможности для представительства в списках кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в модельном законе сформулировано положение о том, что в списках кандидатов по единому избирательному округу, а также в списках кандидатов по одномандатным избирательным округам политические партии должны обеспечивать представительство обоих полов. В то же время установление каких-либо гендерных квот (соотношения числа или пропорций кандидатов разных полов в списках кандидатов) в модельном законе не предусматривается.

На этой основе субъекты Российской Федерации проводили работу по приведению в соответствие с федеральным законодательством своих региональных законов о выборах. По состоя-

¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 5 (143). С. 54.

нию на 14 июля 2003 г. субъекты Российской Федерации привели свое избирательное законодательство в соответствие с вышеуказанными положениями федерального избирательного законодательства, т. е. закрепили применение на выборах смешанной избирательной системы. При этом в ряде субъектов Российской Федерации, например, в Липецкой и Тверской областях, законодательство предусматривает применение открытых списков кандидатов.

Глава 5

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

1. Нормообразование в международном праве. Отношение Российской Федерации к международному праву. При создании норм международного права применяются критерии, существенно отличающиеся от тех, которые используются при создании норм национального права. Как отмечает В. И. Кузнецов, «международное право — это особая система юридических норм, регулирующих межвластные международные отношения методом установления взаимных прав и обязанностей независимых субъектов этих отношений»¹. Отношения между государствами не регулируются какими-либо законодательными органами, поэтому, в отличие от национального права, международно-правовые нормы создаются самими субъектами международного права через соответствующие соглашения. При этом только сами субъекты международного права придают тем или иным правилам своего поведения качество юридической обязательности. Взаимное согласие и соглашение по вопросу о существовании устанавливаемой нормы и ее юридически обязательном характере достигается путем согласования позиций соответствующих субъектов на основе взаимных уступок и компромисса. Поэтому нормы международного права принято рассматривать как выражающие согласованную, а значит, и общую, волю установивших их субъектов международного права.

¹ Международное право / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М., 1995. С. 13.

Международные нормы делятся на универсальные (регулирующие отношения всех субъектов международного права и составляющие общее международное право) и партикулярные, которые чаще называют локальными или региональными (т. е. действующими среди ограниченного числа участников). Источниками международного права являются те формы, в которых выражены правила поведения субъектов международных отношений и которые сообщают этим правилам качество нормы международного права. Согласно ст. 38 Статута Международного суда ООН к ним относятся: а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; г) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм¹.

Под общими международными конвенциями понимаются договоры, в которых участвуют или могут участвовать все государства и которые содержат нормы, обязательные для международного сообщества, т. е. нормы общего международного права. К специальным относятся договоры с ограниченным числом участников, для которых обязательны положения этих договоров.

В определении термина «международный обычай», содержащемся в ст. 38 Статута Международного суда ООН, речь идет о практике определенного поведения в однотипных ситуациях и признании международным сообществом такого многократно повторяющегося поведения юридически обязательным, т. е. о молчаливом соглашении государств, сообщающем поведению качество международно-правовой нормы. О международном обычае можно говорить как о норме общего международного права, поскольку формирование локального международного обычая хотя и возможно, но происходит крайне редко, а двусторонний обычай вообще не имеет смысла. Квалификация правила поведения как обычая является сложным вопросом; в

¹ См.: Действующее международное право. М., 1996. Т. 1. С. 58.

отличие от договорных норм, обычай не оформляется каким-либо единым актом в письменной форме. Поэтому для фиксации обычая используются вспомогательные решения и доктрины, решения международных организаций и односторонние акты и действия государств.

К судебным решениям относятся решения Международного суда ООН, других международных судебных и арбитражных органов. Международные судебные органы для подтверждения существования обычной нормы нередко прибегают к ссылкам на национальное законодательство. Подобным доказательством могут служить также официальные заявления глав государств и правительств, других представителей, в том числе в международных органах, а также делегаций на международных конференциях.

Принято, что принцип права — это нормативное отражение объективного порядка вещей, общественной практики, закономерностей общественного развития, и этим он отличается от принципов правосознания — субъективных представлений людей, общественных движений, политических партий о том, как должны регулироваться общественные отношения. Под принципами международного права понимают «руководящие правила поведения субъектов, возникающие как результат общественной практики, юридически закрепленные начала международного права... Принцип международного права — норма международного права, имеющая обязательный характер для всех субъектов»¹, или, как отмечает Н. А. Ушаков, «основные принципы международного права — это такие нормы общего характера, в соответствии с которыми должны устанавливаться все остальные его нормы»². Принцип являет собой наиболее общее выражение установившейся практики международных отношений. При этом следует иметь в виду, что норма международного права — это конкретное правило поведения, которое признается государствами и другими субъектами международного права в качестве юридически обязательного.

¹ Международное право. С. 27.

² Ушаков Н. А. Международное право: Основные термины и понятия. М., 1996. С. 7.

Основные принципы международного права зафиксированы в Уставе ООН, а также раскрыты в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. В соответствии с этими документами основными принципами международного права являются «суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету; неприменение силы или угрозы силой; нерушимость границ; территориальная целостность государств; мирное урегулирование споров; невмешательство во внутренние дела; уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии, убеждений; равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничество между государствами; добросовестное выполнение обязательств по международному праву»¹.

Для того чтобы содержание любого принципа международного права реализовывалось на практике, необходима его конкретизация в договорных и обычных нормах международного права. В настоящее время принято называть все международные нормы в области прав и свобод личности международными стандартами². Опираясь на это определение, можно назвать международные стандарты в области прав человека, касающихся свободных и справедливых выборов, международными избирательными стандартами. Стандарты, являясь по существу международными нормами, бывают также универсальными и партикулярными (региональными). Региональные стандарты могут идти дальше универсальных, быть более конкретными и развернутыми, так как вытекают из традиций, особенностей, уровня развития какой-либо группы стран, а не всего мирового сообщества.

Отношение Советского Союза (Российская Федерация стала государством — продолжателем СССР) к международному праву в разное время было различным. Перед Второй мировой войной оно было сдержанным, так как международное право рассматри-

¹ Действующее международное право. Т. 1. С. 65—79.

² См.: Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 31.

валось как сформировавшееся под влиянием капиталистических государств и содержащее положения, не отвечающие подходу СССР, хотя он и признавал ряд принципов и международных правовых норм. В послевоенный период шел активный процесс разработки нового международного права. Устав ООН внес кардинальные изменения в правила поведения государств, во взгляды на отдельные институты международного права. В международном праве исчезли такие реакционные принципы и нормы, как право государства на войну, право победителя, колониальное право, право на различные виды интервенции¹. Положение СССР после Второй мировой войны укрепилось, он стал великой державой и, активно участвуя в кодификации и прогрессивном развитии международного права, пересмотрел свое отношение к нему. В 50-е гг. советская доктрина и практика стали исходить из того, что в случае заключения международного договора законодательство СССР должно быть приведено в соответствие с обязательствами, принятыми по международному договору. В 1961 г. СССР признал приоритет нормы международного договора, в котором он участвует, над нормой внутреннего права в случае возникновения коллизии между ними. Конституция СССР 1977 г. (ст. 29) провозгласила, что отношения СССР с другими государствами строятся на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

По пути признания приоритета нормы международного договора над нормой внутреннего права пошла и РСФСР, принявшая в 1991 г. Декларацию прав и свобод человека и гражданина, согласно которой «общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами РСФСР и непосредственно порождают права и обязанности граждан РСФСР»². В 1992 г. это положение стало ст. 32 Конституции РСФСР, и таким образом произошло закрепление конституционного принципа приоритета международно-правовых норм над нормами внутреннего законодательства, правда, только в одной сфере — касающейся прав человека.

¹ См.: Тункин Г. И. Конституционные принципы внешней политики СССР // Международная жизнь. 1978. № 3. С. 12.

² Ведомости РФ. 1991. № 5. Ст. 1865.

В настоящее время в ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, эта часть Конституции представляет собой общую инкорпорацию определенных норм международного права в национальное законодательство России. Непосредственно в Конституции отражены лишь некоторые общепризнанные принципы, нормы и положения международных договоров, имеющих первостепенное значение. Это относится к нормам, касающимся прав и свобод человека. Человек, его права и свободы, согласно ст. 2 Конституции, являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. В ряде статей Конституции эта обязанность проецируется на конкретные права и свободы. Таким образом, общепризнанные принципы и нормы международного права, положения международных договоров лишь частично входят в содержание Конституции. Другие подобные принципы и нормы положений договоров на основе общей инкорпорации стали составной частью правовой системы России, но не частью ее Конституции, однако при этом и сама Конституция есть часть правовой системы. Правовая система в качестве составных частей охватывает, в частности, Конституцию Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, федеральные законы и другие национальные нормативные правовые акты. Те международно-правовые нормы, которые инкорпорированы в содержание Конституции, стали наряду со всеми другими положениями Основного закона нормами национального права, занимающими в системе его норм главенствующую роль, т. е. нормами, имеющими высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации согласно ч. 1 ст. 15 Конституции. Что касается международно-правовых норм, не нашедших прямого отражения в Конституции, то многие из них тоже являются приоритетными над национальным законода-

тельством России, так как СССР был участником практически всех многосторонних международных договоров, формулирующих принципы и конвенционные нормы международного права. Все эти договоры являются действующими для России как государства — продолжателя СССР, а согласно ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.¹ «участник не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора». Следовательно, в случае коллизии содержащихся в них норм с правилами, установленными внутренним правом России, нормы этих договоров имеют приоритет над нормами внутреннего права.

Международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества. Им принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств. Международные договоры — существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства. На этой основе Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права — принципу добросовестного выполнения международных обязательств. В соответствии с данными положениями принят Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», в котором дается определение понятию «международный договор», а именно: международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также неза-

¹ Конвенция вступила в силу 27 января 1980 г. СССР присоединился 4 апреля 1986 г. (см.: Действующее международное право. Т. 1. С. 343).

висимо от его конкретного наименования. Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно, тогда как для осуществления иных положений международных договоров принимаются соответствующие правовые акты (п. 3 ст. 5).

Международный договор Российской Федерации может также содержать основания для издания специальных федеральных законов. Так, Договор Республики Белоруссии и Российской Федерации от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» относится ко второй разновидности международных договоров Российской Федерации и наряду с другими положениями закрепляет ряд важных аспектов организации избирательного процесса, в том числе о правовой базе первых выборов в союзный парламент от субъектов договора, о сроках полномочий союзных органов государственной власти, назначения и проведения выборов. Так, закреплено, что Парламент Союзного государства является представительным и законодательным органом и состоит из двух палат — Палаты Союза и Палаты Представителей, при этом Палата Представителей состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Белоруссии, избираемых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года (ст. 39); выборы назначает Высший Государственный Совет Союзного государства (ст. 35); при этом выборы в Палату Представителей первого созыва проводятся не позднее шести месяцев после принятия парламентами государств-участников соответствующих законодательных актов (ст. 64).

2. Основные источники международных избирательных стандартов. Основными источниками международных стандартов в области прав человека, касающихся свободных и справедливых выборов, можно назвать следующие. Прежде всего, это Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в ст. 21 которой записано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть

основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»¹. Статья 21 является первым в период после Второй мировой войны заявлением в отношении права человека на участие в политической жизни. Генеральная Ассамблея ООН приняла и провозгласила Всеобщую декларацию, как это отмечено в преамбуле, «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и активного признания и осуществления их как среди народов территорий государств — членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией»². Если во время ее принятия Декларация рассматривалась в качестве заявления о намерениях, сегодня права и свободы, провозглашенные в ней, рассматриваются государствами в качестве юридически обязательных обычных норм.

Гражданские и политические права, изложенные во Всеобщей декларации, были уточнены и конкретизированы в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом в 1966 г. и вступившем в силу в 1976 г. Его участниками являются 127 государств, что делает его международным инструментом с самым большим количеством участников, гарантирующим право на свободные выборы. В ст. 25 этого документа провозглашается право каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление

¹ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М., 2002. С. 41.

² Там же. С. 38.

избирателей»¹. Международный пакт о гражданских и политических правах принимался в форме многостороннего международного договора и, в отличие от Всеобщей декларации прав человека, сразу определялся как документ, носящий обязательный характер для государств-участников. Статьей 28 предусматривалось создание Комитета по правам человека, ответственного за наблюдение и за принятие мер по претворению в жизнь прав, признаваемых в Международном пакте.

К числу основных источников универсальных международных избирательных стандартов относятся также Конвенция о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 г. В этих международно-правовых документах, разработанных в рамках ООН, сфокусировано внимание на недопустимости дискриминации в отношении прав женщин при участии в выборах и любой расовой дискриминации. Более того, государства взяли обязательство принимать специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами. В ст. 1 и 2 Конвенции о политических правах женщин сказано: «Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации. Женщины могут быть избираемы на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов»². В ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации закреплено, что «государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: ...политических прав, в частности права участвовать в выборах — голосовать и выставлять свою кандидату-

¹ Международные акты о правах человека. С. 60.

² Там же. С. 266.

ру — на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной...»¹

Региональные международные избирательные стандарты устанавливаются Протоколом № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г. и Американской конвенцией по правам человека от 22 ноября 1969 г. Так, в соответствии со ст. 23 Американской конвенции все кандидаты имеют право вести свою избирательную кампанию в равных основных условиях и выборы должны проводиться в рамках «необходимых гарантий с тем, чтобы результаты выражали волеизъявление народа»². Африканская хартия по правам человека и народов от 26 июня 1981 г. также приводит избирательные стандарты, но в несколько более ограниченном виде. Например, в хартии не упоминаются такие принципы избирательного права, как всеобщее и равное право голоса; тайное голосование или даже гарантирование свободного волеизъявления избирателей; нет там и такого обязательства, как периодическое проведение выборов.

Наиболее прогрессивные положения в отношении прав граждан участвовать в выборах подробно изложены в документах, принятых Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)³ на Конференции по человеческому измерению, проходившей в три этапа: в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г. Например, в п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ в дополнение к универсальным избирательным стандартам записано, в частности, что разумная периодичность проведения свободных выборов должна устанавливаться законом; подсчет голосов должен быть честным и официальные результаты опубликованы; закон и государственная политика должны обеспечивать проведение выборов в атмосфере свободы

¹ Международные акты о правах человека. С. 145.

² Там же. С. 874.

³ Совещание объединяет все государства Западной и Восточной Европы, а также США и Канаду. Эта европейская региональная организация начала работу в Хельсинки 3 июля 1973 г. В конце 1994 г. Совещание было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

и честности, беспрепятственного доступа к средствам массовой информации всех политических группировок и отдельных лиц, участвующих в избирательном процессе; должны создаваться надлежащие условия для деятельности политических партий и равенства их перед законом и органами власти; кандидаты, получившие необходимое количество голосов, определенное законом, должны надлежащим образом вступать в должность и оставаться в ней до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом¹. Документы СБСЕ носят политический характер и, с одной стороны, не являются источниками международного права. Но, с другой стороны, поскольку руководители государств — участников СБСЕ неоднократно заявляли, что достигнутые договоренности подлежат безусловному претворению в жизнь, они имеют юридический оттенок. Такие заявления вполне можно рассматривать как односторонние обязательства государств международно-правового характера, поэтому вполне можно поддержать позицию тех ученых, которые считают, что положения документов СБСЕ, относящиеся к правам человека, следует считать региональными стандартами в области прав человека.

Что касается других международных документов в области прав человека, относящихся к свободным и справедливым выборам, таких как резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, различных органов ООН, Совета Межпарламентского союза и других, то они, в отличие от вышеназванных, не являются источниками международных избирательных стандартов, так как не несут юридических обязательств, а могут рассматриваться лишь как рекомендации и служить основой для разработки соответствующих договоров, конвенций в области прав человека. Кроме того, некоторые из них можно рассматривать как письменное изложение существующих международных обычаев.

3. Международные стандарты свободных справедливых подлинных и периодически проводимых выборов. Анализ вышеназванных источников международного права позволяет сделать вывод, что международные избирательные стандарты — это обязательства государств не только предоставлять лицам, находя-

¹ См.: Советское государство и право. 1990. № 11.

щимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодически проводимых выборах, но и не посягать на избирательные права и свободы, а также принимать соответствующие меры по их реализации. В исключительных случаях допускаются те или иные ограничения этих прав и свобод, которые оговариваются в отдельных международных избирательных стандартах.

В международных документах в области развития и защиты прав человека используется термин «свободные и справедливые выборы». Естественно, возникает вопрос, каким международным стандартам и содержащимся в них критериям должны отвечать свободные и справедливые выборы. Подготовка и проведение свободных выборов невозможны без установления норм, закрепляющих такие права, как право на свободу мнений, свободу слова, свободу информации, свободу собраний и ассоциаций, право на тайное голосование. Политическая пропаганда, а также мероприятия, в том числе и информационные, по подготовке избирателей к выборам, политические митинги и собрания, а также организации сторонников различных партий, механизм тайного голосования — все это элементы, присущие выборам, и для того, чтобы выборы были свободными, каждый из этих элементов должен функционировать без необоснованного вмешательства. Конечный показатель того, являются ли выборы свободными, это то, насколько они способствуют полному выражению политической воли народа. Именно эта воля в соответствии со ст. 21 Всеобщей декларации прав человека представляет собой основу власти правительства.

Права на свободу мнений, свободу их выражения и свободу информации закреплены ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

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

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

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественно-го порядка, здоровья и нравственности населения»¹.

Международное сообщество, устанавливая вышеназванные права, исходит из того, что процесс выборов представляет собой механизм, цель которого — обеспечение выражения политической воли народа. Поэтому право выражения идей различных политических партий в период подготовки и проведения свободных выборов должно защищаться государством. При этом в п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается возможность частичного ограничения свободы выражения мнения только через закон в тех случаях, когда та или иная деятельность или выражение какого-либо мнения направлены на подрыв или ущемление (уменьшение) других прав, признанных международным сообществом. Например, допускается ограничение государством свободы выражения мнения в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Допускается также регулирование государством деятельности политических партий, политика которых противоречит любому из прав человека и гражданина, перечисленных в указанном Пакте. Смысл этих ограничений заключается в том, чтобы в период проведения выборов политическая среда была свободна от всех сил, стремящихся запугать избирателей или политических деятелей, а также нарушить основные права какой-либо группы граждан.

Права на свободу собраний и ассоциаций установлены ст. 21, 22 указанного Пакта. Для того чтобы положения ст. 21 распространялись на то или иное собрание, оно должно быть мирным. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и кото-

¹ Международные акты о правах человека. С. 58.

рые «необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Любые ограничения права проведения собраний не могут выходить за пределы необходимости защиты перечисленных общественных интересов. Международное сообщество, устанавливая право на свободу собраний, исходит из того, что публичные демонстрации и политические собрания составляют неотъемлемую часть процесса выборов и обеспечивают эффективный механизм публичного распространения политической информации.

Право на свободу ассоциации тесно связано с правом на свободу собраний. На него распространяется та же категория ограничений, что определена в ст. 19 и 21 указанного Пакта (государственная и общественная безопасность, общественный порядок, охрана здоровья и нравственности населения или защита прав и свобод других лиц). Причем эти ограничения должны устанавливаться только законом и должны быть необходимы для защиты общественных интересов в демократическом обществе.

Свободные выборы неразрывно связаны с механизмом тайного голосования. В основе требования, касающегося проведения выборов путем тайного голосования, лежит ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, которая устанавливает, что выборы «должны проводиться путем тайного голосования или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». В ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах это положение развивается и формулируется норма, согласно которой выборы должны проводиться «при тайном голосовании». В ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод фиксируется обязательство государств проводить свободные выборы «путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти»¹. Эта норма предусмотрена для того, чтобы выборы были действительно свободными. Соответствующая процедура должна гарантировать: как голосовал или будет голосовать любой из-

¹ Международные акты о правах человека. С. 577.

биратель, является его абсолютной привилегией, и никто его не может принудить объявить, как он голосовал или как намерен голосовать. Обеспечивается тайна голосования чаще всего заполнением избирательных бюллетеней в закрытом от посторонних взоров месте непосредственно самим избирателем. В случаях применения технических средств для голосования к ним предъявляется требование, чтобы они имели приспособления, исключающие контроль за избирателем во время голосования¹.

Международные стандарты, создающие условия для проведения справедливых выборов, закреплены в целом ряде международных документов, начиная с Всеобщей декларации прав человека, в ч. 3 ст. 21 которой записано, что выборы «должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве». Эта правовая норма предполагает, что все граждане независимо от пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования, политических, религиозных убеждений имеют право голоса и имеют право быть избранными. Этому общему положению не противоречит тот факт, что к избирателю предъявляется ряд требований: он должен достигнуть определенного возраста, быть гражданином данной страны² или иметь определенное место жительства; быть психически здоровым, обладать гражданскими правами.

¹ В Албании в первые годы коммунистического режима с учетом неграмотности значительной части населения применялось тайное голосование с использованием резиновых шаров. Избиратель получал шар, прятал его в кулаке, затем опускал руку поочередно в ящики для голосования за и против кандидата (единственного), после чего поворачивал к избирательной комиссии ладонь этой руки, показывая, что шар опущен в один из ящиков (см.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1995. Т. 2. С. 35).

² Конвенция Совета Европы от 5 февраля 1992 г. об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне под иностранными гражданами понимает не только таковых, но и лиц без гражданства. По Конвенции всем им должно предоставляться право голосовать и быть избранными в органы местного самоуправления при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане, и, кроме того, проживают на территории государства постоянно и на законных основаниях в течение пяти лет, предшествующих выборам. По состоянию на 1 июня 2003 г. Российская Федерация к вышеназванной Конвенции не присоединилась.

Всеобщее избирательное право граждан — это один из важнейших принципов избирательного права, без соблюдения которого не может быть справедливых выборов. Другим таким принципом является принцип равного избирательного права, который обеспечивается прежде всего наличием у каждого избирателя такого же числа голосов, что и у любого другого избирателя. В соответствии с общепринятой международной нормой голоса всех, кто участвует в выборах, имеют одинаковый вес независимо от имущественного положения, уровня образования, религиозной или расовой принадлежности, пола или политических взглядов голосующего. При реализации этой нормы во время определения границ избирательных округов и составления списков избирателей недопустимы действия, направленные на ограничение в участии в выборах отдельных лиц, групп или географических районов. Следует учитывать и резолюцию, принятую Подкомиссией ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств на ее XIV сессии, которая констатировала, что ряд мер, предписываемых национальными законами, не должны считаться дискриминационными: К таким мерам она относит, в частности: «а) адекватное представительство какой-либо составной части населения страны, которая в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических или культурных условий лишена возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических прав; б) пропорциональное соразмерное представительство различных составных частей населения страны. Все такие меры остаются в силе, только пока в них есть нужда и только в той степени, в которой они необходимы»¹.

Верховный Комиссар Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по делам национальных меньшинств подготовил Рекомендации по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни (известные как «Лундские рекомендации», принятые в июне 1999 г.). Рекомендации рассматриваются ОБСЕ в качестве ценного источника международных обязательств. В части избирательного про-

¹ Права человека и выборы / ООН. Женева, 1995. С. 33—34.

цесса и равного избирательного права указанные рекомендации закрепляют следующее.

Во-первых, избирательная система должна обеспечивать представительство и влияние меньшинств. Во-вторых, в тех районах, где наблюдается концентрация национального меньшинства, образование одномандатного округа может обеспечить достаточное представительство меньшинства. В-третьих, система пропорционального представительства, при которой процент голосов, полученный партией на национальных выборах, соответственно переходит в число мест в законодательном органе, может способствовать представительству меньшинств. В-четвертых, некоторые формы привилегированного голосования, при котором избиратели расставляют кандидатов по местам в порядке собственного предпочтения, может содействовать представительству меньшинств и межобщинному взаимодействию. В-пятых, более низкий порог для представительства в законодательном органе может способствовать увеличению возможностей для национального меньшинства получить доступ к управлению.

Следует также отметить и то, что принцип равного избирательного права не предполагает пропорционального представительства в выборном органе. Европейская комиссия по правам человека, рассматривая обращение одного из членов малочисленной политической партии в Великобритании, дала следующее разъяснение: «Различным политическим партиям должна быть предоставлена разумная возможность выдвинуть своих депутатов для участия в выборах. Однако действующая избирательная система не обязана гарантировать такой порядок голосования, при котором общее количество голосов, поданных за каждого кандидата или партийный список, обязательно нашло бы свое отражение в составе законодательного органа»¹.

Для обеспечения справедливости выборов необходим также ряд правовых и организационных мер, направленных на эффективную защиту процесса выборов от необъективности, мошенничества и фальсификаций. К таким мерам можно отнести ре-

¹ *Зихарт П.* Международно-правовые аспекты прав человека. М., 1983. С. 364.

лизацию права на независимую судебную процедуру и права на защиту от дискриминации, а также требования, касающиеся создания управленческих структур, присутствия наблюдателей в ходе подготовки и проведения выборов, равного доступа к средствам массовой информации для всех кандидатов и партий, участвующих в выборах. Право на независимую судебную процедуру и право на защиту от дискриминации предусмотрено Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, конвенциями об уничтожении всех форм дискриминации в отношении женщин, о политических правах женщин, об уничтожении всех форм расовой дискриминации. Так, в ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах установлено, что «все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»¹. Недопустимость дискриминации, обеспечение всем лицам равного доступа к участию во всех мероприятиях, проводимых в ходе выборов, способствует проведению действительно справедливых выборов.

Большое значение для защиты всех уже названных выше прав имеет наличие в государстве функционирующей в полном объеме независимой судебной власти. Подчеркивая важную роль судебных органов в деле осуществления свободных выборов, международное сообщество считает их дополняющими, а не заменяющими независимые избирательные органы².

В международной практике используются различные механизмы администрирования выборов. *Правительственный подход* заключается в том, что в некоторых странах (например, в Германии, Италии) ответственность за проведение выборов несет

¹ Международные акты о правах человека. С. 60.

² См.: О критериях свободных и справедливых выборов: [По документам Межпарламентского Союза]. М., 1994. С. 15.

МВД страны. Должностные лица, отвечающие за организацию работы избирательных участков, назначаются из числа государственных служащих. Этот подход имеет много преимуществ, если государственные служащие пользуются репутацией независимых профессионалов, но если их независимость под вопросом, это может вызвать проблемы.

Судебный подход — в Пакистане, например, Центральная избирательная комиссия состоит из трех судей, выбранных президентом из числа судей верховного и других судов страны. В Румынии семь членов Верховного суда были по жребию отобраны для работы в Центральной избирательной комиссии. Этот подход нормально срабатывает, если судебная инстанция рассматривается гражданами как независимая, но если это не так, то такой подход становится проблематичным.

Многопартийный подход состоит в том, чтобы все заинтересованные политические партии назначили своих представителей в Центральную избирательную комиссию. С этой моделью связаны некоторые проблемы, и одна из них вызвана тем, что в переходный период существует слишком много партий. Если всем партиям будет дозволено назначать своих представителей в комиссию, то численность ее состава может стать чрезмерной, а это не способствует эффективности ее работы, при этом в комиссию могут войти люди, у которых нет достаточного опыта и навыков по организации ее работы.

Экспертный подход предполагает назначение с согласия всех политических партий экспертов, которые имеют соответствующий опыт и известны своей независимостью.

Общим требованием к административным структурам, организующим выборы, являются объективность, беспристрастность, независимость. На всех уровнях персонал избирательных органов должен быть изолирован от внешних воздействий и оказания политического давления на него, а для этого нужны юридические гарантии. Все мероприятия, связанные с выборами, включая принятие решений, должны проводиться открыто и гласно. Кроме этого, должны быть приняты меры, «чтобы случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к избирательному процессу, рассматривались быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими незави-

симыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии или суды»¹.

Как известно, под избирательным процессом понимается урегулированная законом и другими нормативными документами деятельность индивидов, органов, организаций и групп по подготовке и проведению выборов в государственные, самоуправленческие органы и соответствующих должностных лиц. Эта нормативно упорядоченная деятельность состоит из определенных стадий, расположенных в установленной последовательности, каковыми являются: назначение выборов; регистрация избирателей; установление избирательных округов, если выборы производятся по избирательным округам в представительный орган; установление избирательных участков; создание избирательных органов; выдвижение кандидатов; агитационная кампания; голосование; возможный второй тур голосования и (или) повторные выборы; окончательное определение и опубликование результатов выборов. График проведения выборов, включающий перечисленные стадии, рекомендуется опубликовывать в интересах гласности, а также понимания избирателями процесса выборов и повышения доверия к нему.

Что касается роли наблюдателей на выборах, то п. 8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ гласит: «Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс»².

¹ О критериях свободных и справедливых выборов. С. 11.

² Советское государство и право. 1990. № 11.

В соответствии с принятой 21 ноября 1990 г. Парижской хартией для новой Европы СБСЕ в Варшаве с апреля 1991 г. начало свою деятельность Бюро по свободным выборам, которое вскоре стало называться Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Его основной задачей является укрепление и создание традиций проведения свободных и демократических выборов. После Будапештской встречи СБСЕ на высшем уровне (5—6 декабря 1994 г.) одним из важных направлений деятельности БДИПЧ стала организация долгосрочного и краткосрочного международного наблюдения за избирательным процессом в государствах-членах СБСЕ. На БДИПЧ была возложена роль координатора деятельности организаций, осуществляющих такой электоральный мониторинг.

Свободные и справедливые выборы в соответствии с международными стандартами должны проводиться периодически. Это отмечается как во Всеобщей декларации прав человека (п. 3 ст. 21), так и в Международном пакте о гражданских и политических правах (п. «b» ст. 25). Это очень важное положение, поскольку одноразовые выборы (например, в период получения независимости той или иной страной или в период перехода от авторитарного режима к демократии) недостаточны для обеспечения стабильного демократического развития государства. В международных документах не установлены конкретные сроки периодического проведения выборов, но их периодичность нужно определять исходя из того, что власть правительства должна постоянно отражать волю народа, которая лежит в основе законности деятельности правительства. Периодический характер выборов означает временной интервал между проведением предыдущих и очередных выборов, а также разумную его продолжительность (протяженность), которая, как показывает мировая практика, составляет в среднем четыре-пять лет (применительно к национальным выборам). Кроме того, периодичность должна устанавливаться законом. Именно это требование зафиксировано в п. 7.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Следует также иметь в виду, что назначение выборов должно проводиться в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям, другим участникам избирательно-

го процесса развернуть полноценную предвыборную кампанию.

Таким образом, нарушение периодичности выборов, перенесение запланированных законом выборов представляет собой нарушение международных избирательных стандартов. Исключением может быть только введение чрезвычайного положения. При этом государство должно иметь законодательство, которое точно и четко определяет условия, порядок введения чрезвычайного положения, допустимые меры по ограничению прав и свобод. Чрезвычайное положение должно объявляться только в соответствии с законом и разрешаться в случае чрезвычайного обстоятельства общественного характера, угрожающего жизни нации, когда меры, принимаемые в соответствии с действующей конституцией и законами, явно оказываются неадекватными для урегулирования создавшегося положения. Меры, предусмотренные введением чрезвычайного положения, должны соответствовать положениям международного права. Международное сообщество исходит из того, что ограничение прав и свобод с введением чрезвычайного положения должно рассматриваться в качестве несовместимого с проведением свободных и справедливых выборов.

Во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах имеется термин «подлинные выборы». Анализируя международные документы, касающиеся прав человека, можно сделать вывод: фактически этот термин означает, что выборы обязательно должны быть периодическими, равными и всеобщими и проводиться путем тайного голосования. Подлинные выборы предоставляют избирателям право сделать реальный выбор. При них существует реальный политический плюрализм, который осуществляется прежде всего через функционирование партий. Политический плюрализм должен юридически защищаться государством через принятие соответствующих законов, должно также предусматриваться справедливое и гласное финансирование избирательных кампаний, которое может включать и государственное финансирование.

Предварительным условием свободного выбора является информированность населения. Для того чтобы выборы были

подлинными, они должны отражать политическую волю народа. Не имея доступа к информации о кандидатах, партиях и процессе выборов, избиратели не могут ни сформулировать, ни выразить эту волю. Объективные информационные программы для избирателей и беспрепятственная политическая пропаганда являются важнейшими элементами подлинных выборов. Более того, Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (ч. 4) предусматривает принятие государствами национальных программ гражданского образования, обучения населения избирательным правилам и процедурам. Таким образом, подлинными выборами — это такие выборы, которые выявляют свободно выраженную волю народа и приводят к ее осуществлению.

В заключение исследования вышеназванных международных документов можно сделать следующий вывод. После Второй мировой войны международное сообщество признало, что право на участие в управлении страной посредством свободных, справедливых, подлинных выборов, проводимых периодически на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, является одним из основных прав человека, и выработало ряд международных стандартов в этой области. Эти стандарты развивались по мере сближения государственных воззрений относительно важности демократических прав. Наиболее активно это сближение происходит в рамках ОБСЕ.

С учетом коренных политических изменений, происшедших в Европе в конце 80-х — 90-е гг. XX в., в настоящее время актуальной становится задача кодификации международно-правовых норм в области избирательного права. Причем кодификация видится не только в приведении в единую систему действующих стандартов, но и в более точной их формулировке, в отражении в договорной форме международных обычаев, выработке новых норм. Задача кодификации международно-правовых норм в области избирательного права с учетом развития общеевропейского процесса может быть в первую очередь реализована в рамках Совета Европы путем принятия соответствующей конвенции. Это будет способствовать закреплению процессов демократического преобразования в странах СНГ,

Балтии и Восточной Европы, недавно ставших членами этой международной организации.

Основой такой конвенции о международных избирательных стандартах вполне могут стать следующие положения, которые в том или ином виде уже зафиксированы в различных международно-правовых документах, решениях международных организаций.

1. *Участие в управлении своей страной.* В государстве должны быть созданы надлежащие условия для реализации права своих граждан на участие в управлении государственными делами своей страны как непосредственно, так и через своих представителей, избираемых в результате свободных, справедливых и подлинных выборов, организуемых периодически на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании.

2. *Всеобщее избирательное право.* Каждый взрослый гражданин имеет право избирать и быть избранным посредством голосования. Право на участие в голосовании и быть избранным не зависит от пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

3. *Равное избирательное право.* Каждый взрослый гражданин имеет право осуществить на равной основе с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других граждан. Каждый гражданин имеет право доступа к действенной беспристрастной и равной процедуре регистрации избирателей. При проведении голосования на основе избирательных округов эти округа должны образовываться на справедливой основе, так чтобы результаты наиболее точно и полно выражали волю всех голосующих. Каждый избиратель имеет право на равный и реальный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, с тем чтобы осуществить свое право на голосование.

4. *Тайное голосование.* Право граждан на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено. Ни один избиратель не может быть

принужден ни судом, ни иначе объявить, как он голосовал или как он намерен голосовать.

5. *Свободные выборы.* При свободных выборах обеспечивается: а) право на свободу собраний и ассоциаций; б) право граждан и ассоциаций на свободу мнений; в) право граждан и ассоциаций на свободу слова; г) право граждан и ассоциаций на свободу информации; д) право граждан на тайное голосование.

Каждый голосующий имеет право голосовать на любых выборах на любую государственную должность за того кандидата или за тот список кандидатов, который он предпочитает, и никто не может принудить его голосовать за какого-либо определенного кандидата или какой-либо определенный список кандидатов. Кандидат, партия и другие субъекты избирательного процесса несут ответственность перед обществом в соответствии с законом. Ни один кандидат или политическая партия не должны использовать насилие.

6. *Справедливые выборы.* При справедливых выборах обеспечивается: а) всеобщее и равное избирательное право; б) равные возможности участия в предвыборной кампании, в том числе равный доступ к средствам массовой информации для каждого кандидата или каждой политической партии; в) справедливое и гласное финансирование избирательного процесса; г) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием итогов; д) организация избирательного процесса независимыми беспристрастными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным контролем; е) быстрое и эффективное рассмотрение независимыми органами (избирательными комиссиями или судами) случаев нарушения прав человека и жалоб, относящихся к избирательному процессу, во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса.

7. *Подлинные выборы.* При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, партиях и процессе выборов. Назначение выборов проводится в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям и другим участникам избирательного процесса развернуть

полноценную предвыборную кампанию. Подлинные выборы, проводимые периодически на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, выявляют свободно выраженную волю народа и приводят к ее осуществлению. Каждый кандидат и политическая партия, участвующие в выборах, должны согласиться с результатами свободных, справедливых и подлинных выборов.

8. *Периодические выборы.* Выборы должны проводиться с разумной периодичностью, устанавливаемой законом, так чтобы основой выбора избираемых органов государственной власти и выборных должностных лиц всегда была воля народа.

9. *Меры, которые не должны считаться дискриминационными.* Вышеперечисленные права граждан могут быть ограничены законом, и эти меры не будут считаться дискриминационными, если они предусматривают: а) разумные требования для осуществления права участия в голосовании или права доступа к выборным должностям на государственную службу; б) меры, устанавливающие разумный срок, который должен истечь прежде, чем натурализованные граждане смогут осуществить свои политические права, при условии одновременного проведения либеральной политики в отношении натурализации; в) специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, которая в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишена возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических прав.

Ограничения могут устанавливаться только законом и обоснованно применяться в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, а также защиты прав и свобод граждан и при этом должны соответствовать обязательствам государства перед международным правом. Допустимые ограничения для выдвижения кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий и избирательных прав, применяются в случаях, когда это не связано с дискриминацией на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национально-

го или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Для обеспечения международных избирательных стандартов государства должны:

1) устанавливать действенную беспристрастную и недискриминационную процедуру регистрации избирателей с законодательным определением четких критериев, таких как возраст, гражданство, место жительства;

2) способствовать становлению политических партий и их свободной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса;

3) обеспечивать, чтобы закон и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, содействовали проведению политических кампаний в атмосфере свободы и честности, способствующей партиям и кандидатам осуществлять свободное изложение своих взглядов и оценок, а избирателям знакомиться с ними, обсуждать их и голосовать свободно, не опасаясь наказания;

4) признавать и защищать право кандидатов на безопасность их жизни и собственности;

5) добиваться принятия мер, обеспечивающих беспристрастность в освещении избирательной кампании государственными и общественными средствами массовой информации и гарантирующих невозможность устанавливать какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

6) принимать национальные программы гражданского образования, создавать условия для ознакомления граждан с избирательными процедурами и правилами;

7) обеспечивать создание независимых беспристрастных административных структур, организующих проведение свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов в соответствии с международными правовыми обязательствами и национальным законодательством страны;

8) гарантировать кандидатам, получившим определенное законом необходимое число голосов, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

В 2002 г. серьезные усилия по подготовке проекта конвенции о международных стандартах выборов с учетом вышеназванных правовых положений осуществлены Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), в состав которой входят представители национальных избирательных органов 20 государств. По инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в рамках Ассоциации разработан, одобрен и передан в структуры Совета Европы проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод. Рекомендации Комитету министров Совета Европы по данному проекту, принятые 30 января 2003 г. Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), дают надежды, что такой кодифицированный международно-правовой документ может стать реальностью в ближайшие годы для Совета Европы. Так, в принятом на сессии ПАСЕ решении «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» подчеркивается, что в качестве справочного документа для государств-членов Свод рекомендуемых норм при проведении выборов повысит авторитет системы наблюдения за выборами и мониторинговой деятельности Совета Европы; при этом «Ассамблея принимает к сведению предварительный проект конвенции, недавно разработанный АОВЦВЕ, которая предлагает создать правовую основу для приведения законодательства о выборах и избирательной практики в соответствии с международными стандартами». Исходя из изложенного, Ассамблея рекомендовала, чтобы Комитет министров, в частности, преобразовал Свод рекомендуемых норм при проведении выборов в европейскую конвенцию, приняв к сведению проект конвенции, представленный АОВЦВЕ, и работу БДИПЧ ОБСЕ.

Необходимо отметить, что Содружеством Независимых Государств (СНГ) уже создан первый в мире правовой прецедент разработки и принятия международного кодифицированного акта о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в форме Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, которая была подписана на заседании Совета глав государств СНГ 7 октября 2002 г. в Кишиневе президентами семи стран: Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины (см. Приложение 2). После ратификации Конвенции не менее чем тремя государствами СНГ она вступит в силу. Россия, будучи инициатором этого документа, первой из всех подписавших государств ратифицировала его в июле 2003 г. Конвенция в ст. 21 предусматривает создание Межгосударственного избирательного совета в качестве специализированного органа, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах — участниках Конвенции.

По инициативе и при непосредственном активном участии Российской Федерации в рамках БДИПЧ ОБСЕ с 2002 г. также начата работа по обновлению международных обязательств государств — участников ОБСЕ по проведению демократических выборов, содержащихся в Копенгагенском документе Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Предполагается, что такая работа может завершиться принятием нового пакета международных обязательств государств — участников ОБСЕ по проведению свободных демократических выборов в формате документа-правопреемника «Копенгаген-II».

Глава 6 ПРАВОВОЙ СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЯ

1. Понятие «правовой статус избирателя». Согласно рамочному Федеральному закону от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 2) избирателем признается каждый гражданин Российской Федерации, обладающий ак-

тивным избирательным правом. В соответствии с Конституцией и федеральным избирательным законодательством таким правом обладают и, следовательно, являются избирателями все граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, за исключением тех из них, которые признаны судом недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда. Следует подчеркнуть, что избирателями в Российской Федерации могут быть не только российские граждане, но и (в определенных Конституцией и законодательством случаях) также иностранные граждане. Так, согласно вышеуказанному Федеральному закону избирателями на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации могут быть иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, не признанные судом недееспособными и не содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы (п. 3 ст. 17).

Правовой статус избирателя представляет собой совокупность его прав и обязанностей, связанных с участием избирателя в голосовании и в иных избирательных действиях, предусмотренных законом и проводимых законными методами. Основу правового статуса избирателя составляют его права и обязанности, связанные с реализацией установленных законодательством принципов проведения в нашей стране выборов. В Российской Федерации избиратель участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всеобщность избирательного права обеспечивает гражданам России возможность приобретения активного избирательного права независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, и тем самым возможность стать избирателями обеспечивается максимально широкому кругу граждан России. Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которо-

го расположено в пределах избирательного округа, но пребывание гражданина в данном округе и вне его постоянного места жительства во время проведения выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или в органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа, в частности за пределами территории Российской Федерации. Избиратель, проживающий за пределами Российской Федерации, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, а российские дипломатические представительства и консульские учреждения обязаны оказывать ему содействие в реализации установленных законодательством избирательных прав при проведении таких выборов. Таким образом, все избиратели нашей страны обладают и реализуют активное избирательное право при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, тогда как при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации или в выборные органы местного самоуправления этим правом пользуются только те избиратели, которые проживают или временно находятся на соответствующих территориях.

Избиратели обладают *равным* избирательным правом. Равное избирательное право состоит из двух элементов: наличие у каждого избирателя только одного голоса или равного числа голосов и участие всех избирателей в выборах на равных основаниях. В России избирательное право является *прямым*. Поэтому избиратели голосуют за или против кандидата (списка кандидатов) непосредственно. Голосование на выборах является *тайным*, что исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Для обеспечения тайны голосования избирателю предоставляется возможность находиться в специально оборудованной кабине или ином специально оборудованном месте и заполнить избирательный бюллетень. В этих местах или кабинах запрещается присутствие кого бы то

ни было, в том числе и членов избирательной комиссии. Бюллетень опускается в избирательный ящик избирателем лично.

Участие избирателя в выборах является добровольным и свободным, поэтому никто не может оказывать какое-либо воздействие на его свободное волеизъявление либо принудить его к участию или неучастию в выборах. Свободные выборы обеспечиваются государством, которое защищает демократические принципы и нормы избирательного права и устанавливает ответственность должностных и иных лиц, препятствующих выражению гражданами своего волеизъявления в ходе подготовки и проведения выборов. Добровольность участия избирателей в выборах обычно порождает абсентеизм (неучастие избирателей в голосовании), являющийся следствием низкой политической и правовой культуры части населения или результатом отказа от участия в выборах по политическим мотивам (например, отрицательное отношение ко всем кандидатам на выборах). На уровне абсентеизма может сказаться также плохая организация избирательного процесса. Право избирателя самому решать вопрос об участии в выборах внешне носит бесспорно демократический характер. Однако провозглашение его в Российской Федерации в современных условиях привело к негативным последствиям, ставящим под сомнение прежде всего фактическую легитимность некоторых органов государственной власти, избираемых меньшинством зарегистрированных избирателей, принявших участие в голосовании, так и разумность избирательной системы. Думается, что сохранение добровольности участия избирателей в выборах в конечном счете может привести к последствиям, к каким может привести добровольность уплаты налогов гражданами, воинской службы в Вооруженных Силах. Как уже говорилось, в ряде стран законодательство возлагает на избирателей обязанность по участию в голосовании и применяет меры воздействия за уклонение от него, вплоть до тюремного заключения.

Выборы органов или депутатов являются обязательными и проводятся в сроки, установленные Конституцией, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. В случаях, если уполномоченный на то орган или должностное

лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначили в установленный срок выборы органов или депутатов, а также если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в установленном законодательством порядке, избиратели в соответствии с рамочным Федеральным законом имеют право обратиться с заявлением в соответствующий суд общей юрисдикции о назначении предусмотренных законом выборов (ст. 10).

2. Содержание правового статуса избирателя. В соответствии с рамочным Федеральным законом избиратели имеют следующие правомочия, связанные с регистрацией (учетом) избирателей, составлением списков избирателей, образованием избирательных комиссий.

Согласно ст. 16 указанного Федерального закона в Российской Федерации все избиратели подлежат регистрации (учету). Избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует эту информацию, кем и кому она предоставляется. Сведения, полученные с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, служат основанием для подготовки списков избирателей, которые составляются соответствующими избирательными комиссиями при проведении выборов в целях реализации прав избирателей, ознакомления избирателей с данными о себе, а также в целях проведения голосования. Каждый избиратель имеет право на включение его в список избирателей на конкретном избирательном участке по месту его жительства, а в случаях, предусмотренных законом, и при условии нахождения места жительства на территории избирательного округа, где расположен избирательный участок, основанием для включения гражданина Российской Федерации в список является факт временного пребывания гражданина на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, курсанты

военных образовательных учреждений профессионального образования, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления. Избиратель включается в список избирателей только на одном избирательном участке.

Каждый избиратель вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования — двух часов с момента обращения, но не позднее окончания голосования, участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление, а также представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Исключение избирателя из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем территориальной избирательной комиссии производится только на основании официальных документов, а также в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения или включения его в другой список избирателей. При этом в списке избирателей указывается дата исключения избирателя из списка и причина такого исключения. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню выборов) или в суд (по месту нахождения участковой избирательной комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно.

Реализацию и защиту прав избирателей обеспечивают избирательные комиссии, которые осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Избиратели вправе участвовать в формировании избирательных комиссий. Так, формирование территориальных избирательных комиссий, а также окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации,

органы местного самоуправления осуществляются, в частности, на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а участковых избирательных комиссий — также на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы или учебы о кандидатурах, предлагаемых к назначению в состав указанных избирательных комиссий. Избиратели имеют право участвовать в деятельности избирательных комиссий в качестве наблюдателей. При проведении выборов наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Наблюдатели вправе присутствовать при проведении комиссиями досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

В соответствии с рамочным Федеральным законом избиратели имеют следующие полномочия, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов, агитацией при проведении выборов, финансированием выборов. Согласно ст. 32 кандидаты могут быть выдвинуты непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением, избирательным блоком. Самовыдвижение кандидатов проводится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога. Федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников (в частности, такое правило предусмотрено для вы-

движения кандидатов на должность Президента Российской Федерации).

Избиратели соответствующего избирательного округа могут собирать подписи в поддержку выдвижения кандидатов. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать двух процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Установленное законом количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, не может превышать двух процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов. Федеральным законом может устанавливаться квота на сбор подписей избирателей на территории одного субъекта Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. Установление квоты на сбор подписей избирателей при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не допускается. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и вознаграждение за внесение подписи, не допускается. Сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат запрещается. Право сбора подписей избирателей принадлежит совершеннолетнему дееспособному гражданину Российской Федерации. Кандидат, избирательное объединение, избирательный округ могут заключать с лицом, собирающим подписи избирателей, договор о сборе подписей. Оплата работы в таких случаях осуществляется только через избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Избиратель, ставя подпись в

подписном листе, собственноручно указывает в ней свои данные: фамилию, имя, отчество, год рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, дату внесения подписи.

Государство обеспечивает избирателям при проведении выборов свободное проведение агитации в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации. Избиратели вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него).

Агитация при проведении выборов может осуществляться через СМИ, путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий), выпуска и распространения агитационных печатных материалов, в иных установленных законом формах. В агитации при проведении выборов не может участвовать часть избирателей: лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, включая военнослужащих; члены избирательных комиссий с правом решающего голоса; иностранные граждане, лица без гражданства; представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям и блокам в организации собраний и встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий. Встречи зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений и блоков с избирателями-военнослужащими обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей избирательной комиссией.

Кандидатам, организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение орга-

низационной работы (сбор подписей, агитационную работу), проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением специально изготовленных для избирательной кампании печатных, в том числе иллюстрированных, материалов и значков, а также предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях. Кандидаты, объединения избирателей и иные лица и организации не вправе при проведении агитации воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг (в том числе по итогам голосования) и других материальных благ, а также предоставления услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом. При этом кандидаты, избирательные объединения и блоки, выдвинувшие кандидатов, списки кандидатов, их доверенные лица и уполномоченные представители, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и организации, в ходе избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью.

Избиратели имеют право участвовать в формировании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков посредством добровольных пожертвований. Избиратели вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку только через соответствующие избирательные фонды. При этом не допускаются добровольные пожертвования в избирательные фонды со стороны иностранных граждан, лиц без гражданства, граждан Российской Федерации, не достигших возраста 18 лет, а также анонимные пожертвования. Законодательством устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды добровольных пожертвований граждан. Средства избирательных фондов могут использоваться на установленные законодательством цели, включая оплату труда граждан Российской Федерации за выполненные (оказанные) ими работы (услуги), непосредственно связанные с проведением избирательной кампании. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение избирателями работ, оказание ими услуг по

подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

В соответствии с рамочным Федеральным законом избиратель имеет следующие полномочия, связанные с организацией и порядком голосования, подсчетом голосов избирателей, установлением результатов выборов и их опубликованием. Согласно ст. 62 указанного Федерального закона избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, в день голосования, вправе получить в участковой избирательной комиссии своего избирательного участка открепительное удостоверение для голосования на выборах на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования, в пределах избирательного округа; где этот избиратель обладает активным избирательным правом. Для проведения выборов каждый избиратель включенный в список избирателей, вправе получить избирательный бюллетень. Избирательные бюллетени печатаются на русском языке. Однако по решению соответствующей избирательной комиссии бюллетени могут печататься на русском и на государственном языке соответствующего субъекта Российской Федерации, а в необходимых случаях — и на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Избиратели вправе требовать оповещения их о времени и месте голосования не позднее чем за 20 дней до дня голосования через СМИ или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования — в порядке и в сроки, предусмотренные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, но не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Каждый избиратель голосует лично. Голосование за других избирателей не допускается. Для получения избирательного бюллетеня избиратель обязан предъявить паспорт или заменяющий его документ; в случае, если он голосует по открепительному удостоверению — также и это удостоверение. При получении бюллетеня избиратель обязан проставить в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа. Избиратель вправе попросить, чтобы серия и

номер предъявляемого им документа были внесены в список избирателей членом избирательной комиссии с правом решающего голоса. Избиратель обязан проверить правильность произведенной записи и расписаться. Избиратель заполняет избирательный бюллетень в специально оборудованной кабине или ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. В случае, если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня совершил ошибку, он вправе обратиться к члену избирательной комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член комиссии обязан выдать избирателю новый бюллетень. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня, заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, наблюдателем. Члены участковой избирательной комиссии немедленно отстраняются от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они пытаются воспрепятствовать осуществлению избирателем своих избирательных прав, а также нарушить тайну голосования. Заполненный избирательный бюллетень избиратель опускает в опечатанный (опломбированный) ящик для голосования.

Избиратель, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти в участковую избирательную комиссию, имеет право проголосовать досрочно на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, за 15—4 дня до дня голосования — в помещении соответствующей территориальной (окружной) избирательной комиссии или не ранее чем за три дня до дня голосования — в помещении участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана в этом случае обеспечить избирателю тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность избирательного бюллетеня при установлении итогов голосования

и определении результатов выборов. Избиратель, голосующий досрочно, вправе потребовать, чтобы на лицевой стороне выдаваемого ему избирательного бюллетеня в правом верхнем углу были проставлены подписи двух членов территориальной (окружной) избирательной комиссии, заверенные печатью территориальной (окружной) избирательной комиссии. Избирательный бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается в конверт и заклеивается. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов соответственно территориальной (окружной) или участковой избирательной комиссии, которые заверяются печатью соответствующей избирательной комиссии, а также подписью избирателя, проголосовавшего досрочно.

Избиратели, внесенные в списки избирателей, но не имеющие возможности самостоятельно по уважительной причине (по состоянию здоровья, инвалидности и т. д.) прибыть в помещение для голосования, имеют право требовать от участковой избирательной комиссии обеспечения им возможности участия в голосовании. Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя. Избиратель имеет право сделать такое заявление (обращение) в любое время после формирования участковой избирательной комиссии, но не позднее чем за четыре часа до истечения времени голосования. По прибытии членов комиссии к избирателю свое устное обращение о предоставлении ему возможности для голосования он должен подтвердить письменным заявлением. В заявлении о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования избиратель обязан указать причину, по которой он не может прибыть в помещение для голосования, а также внести в него данные о себе, которые содержатся в списке избирателей. На письменном заявлении о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования избиратель обязан проставить серию и номер паспорта или заменяющего его документа и своей подписью удостоверить получение избирательного бюллетеня.

3. Защита правового статуса избирателя. Анализ федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов о выборах, принимаемых в Российской Федерации, свидетельствует о том, что они не только закрепляют права избирателей, обеспечивающие свободное волеизъявление граждан на выборах, но и определяют основные гарантии реализации этих прав, выражающиеся в правовом, организационном, информационном и ином их обеспечении. Среди этих гарантий важнейшее место занимает право избирателей на обжалование нарушений их прав и установление государством ответственности за нарушение избирательных прав.

В ст. 75 рамочного Федерального закона установлено, что избиратели вправе обращаться в суд с жалобами на решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие их права. Решения и действия (бездействие) ЦИК России обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации — в суды субъектов Российской Федерации, решения и действия (бездействие) иных избирательных комиссий — в районные суды. Решения суда обязательны для исполнения соответствующими избирательными комиссиями. Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы избирателями в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов). Вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение по существу жалобы. Предварительное обращение в эти комиссии не является обязательным условием для обращения в суд. В случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения избирателя с аналогичной жа-

любой в избирательную комиссию она приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления в законную силу решения суда. Суд извещает избирательную комиссию о поступившей жалобе.

Решения по жалобам, поступившим в ходе избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы.

Рамочный Федеральный закон предусматривает ответственность за нарушение прав избирателей (ст. 79). Согласно этой статье, содержащей исчерпывающий список подобных правонарушений, лица, осуществляющие фальсификацию итогов голосования, несут уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Глава 7

ПРАВОВОЙ СТАТУС КАНДИДАТА И ЕГО УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Кандидат — один из основных участников избирательного процесса. Рамочный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дает следующее нормативное определение: кандидат — это *лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата*. Условиями возникновения статуса кандидата являются следующие обстоятельства: 1) должно состояться назначение выборов в порядке, уста-

новленном избирательным законодательством, т. е. принято и официально опубликовано решение уполномоченного на то органа или должностного лица о назначении выборов (дня голосования); 2) выборы должны быть свободными и проводиться на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права гражданина при тайном голосовании и добровольном участии в выборах; 3) лицо должно обладать пассивным избирательным правом на данных выборах; 4) лицо должно быть выдвинуто на выборах соответствующего уровня надлежащим субъектом выдвижения (политической партией, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, — ее региональным отделением, избирательным блоком, общественным объединением) либо в порядке самовыдвижения; 5) порядок выдвижения должен представлять собой установленную законом процедуру и последовательность совершения определенных избирательных действий.

Статус кандидата представляет собой совокупность его прав и обязанностей в рамках соответствующих стадий избирательного процесса. Закон провозглашает принцип равенства кандидатов, и это означает, что все кандидаты имеют одинаковые права (например, право иметь доверенных лиц, самостоятельно избирать формы своей агитационной деятельности), несут одинаковые обязанности (представлять финансовые отчеты о расходовании средств из избирательного фонда), должны соблюдать одинаковые запреты (кандидаты не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения или избрания), зарегистрированные кандидаты имеют одинаковые гарантии своей деятельности (в области обеспечения трудовых прав, особого порядка привлечения к уголовной или административной ответственности).

Закон, однако, установил определенные изъятия из принципа равенства кандидатов. Они связаны с приоритетным правовым положением политических партий в избирательной кампании и состоят в ряде дополнительных полномочий или преимуществ, которые получает кандидат, выдвинутый политической партией. Так, на выборах депутатов Государственной Думы кандидат, выдвинутый политической партией, может одновременно баллотироваться как по федеральному избирательному

округу в составе списка кандидатов, так и по избирательному округу, в то время как кандидат, выдвинувший свою кандидатуру по избирательному округу в порядке самовыдвижения, не может быть выдвинут политической партией в составе списка кандидатов. По общему правилу кандидаты не имеют права использовать предоставленное им бесплатное эфирное время или печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других кандидатов; вместе с тем в случае, когда другие кандидаты выдвинуты тем же избирательным объединением или избирательным блоком, такое право существует. Проводить агитацию в поддержку кандидата может не только сам кандидат и его сторонники, но и политическая партия, выдвинувшая его по одномандатному (многомандатному) избирательному округу. Только избирательным объединениям и избирательным блокам могут быть предоставлены дополнительное платное и бесплатное эфирное время и печатная площадь для агитации за кандидата, выдвинутого ими по избирательному округу. В случае снятия своей кандидатуры до дня выборов кандидатом, выдвинувшимся в порядке самовыдвижения и зарегистрированному на основании избирательного залога, залог ему не возвращается. В то же время кандидату, выдвинутому политической партией, избирательным блоком и отозванному ими из одномандатного (многомандатного) избирательного округа, указанный залог возвращается.

Правовой статус кандидата в депутаты представительного органа (Государственная Дума, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган местного самоуправления), на выборную должность (Президент Российской Федерации, руководитель исполнительного органа государственной власти (высшее должностное лицо) субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования) возникает с момента его выдвижения. Момент окончания статуса кандидата зависит от успешности прохождения кандидатом этапов избирательного процесса. Например, статус кандидата может быть утрачен на стадии выдвижения и регистрации кандидатов в случае, если кандидат не смог набрать в свою поддержку необходимого количества подписей избирателей и не представил

необходимые документы для регистрации в избирательную комиссию. Статус кандидата прекращается, если избирательная комиссия отказала ему в регистрации или регистрация отменена судом. Моментом прекращения статуса большинства кандидатов, кроме победителя (избранного по итогам голосования кандидата), является день официального опубликования избирательной комиссией общих данных о результатах выборов. Наконец, статус может быть прекращен в любой момент по заявлению самого кандидата о снятии своей кандидатуры.

Каждой стадии избирательного процесса соответствует определенный объем полномочий кандидата. В соответствии со спецификой этих полномочий можно выделить: а) статус выдвинутого кандидата; б) статус зарегистрированного кандидата; в) статус избранного кандидата.

Статус выдвинутого кандидата. Гражданин становится кандидатом с момента своего выдвижения. Он имеет право самостоятельного выдвижения своей кандидатуры, а также может дать согласие на выдвижение в составе списка кандидатов от политической партии, избирательного блока, иного избирательного объединения (общественного объединения — на муниципальных выборах). Выдвинутый кандидат обязан предоставить предусмотренный законом объем биографических сведений, сведений о размере и источниках дохода, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, а в случаях, предусмотренных законом, также и о доходах и имуществе супруга. Выдвинутый кандидат имеет право собирать подписи избирателей в свою поддержку или внести избирательный залог для регистрации в качестве кандидата. Он и его представители имеют право участвовать в проверке подписей избирателей в его поддержку, представленных в избирательную комиссию, знакомиться с материалами проверки и получать копии соответствующих документов от избирательной комиссии. Выдвинутый кандидат имеет право проводить агитацию в свою поддержку в разрешенных на этой стадии формах: встречи с избирателями, участие в различных предвыборных агитационных мероприятиях, распространение разной печатной продукции (листовки, информационные материалы, предвыборные программы и т. п.). При этом выступать по радио, телевидению, на страни-

цах периодических печатных изданий выдвинутый кандидат еще не вправе. Выдвинутый кандидат обязан образовать свой избирательный фонд и все расходы по своему выдвижению производить исключительно из средств этого фонда. Выдвинутый кандидат обязан представить в комиссию, наряду с другими документами, перечисленными в законе, первый финансовый отчет для принятия комиссией решения о его регистрации в качестве кандидата.

На некоторые категории кандидатов распространяются ограничения, связанные с должностным или служебным положением кандидата. Это, во-первых, лица, замещающие государственные или муниципальные должности (например, руководители федерального, регионального или местного уровня, замещающие должности категории «А»); во-вторых, лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, независимо от занимаемой должности (например, служащие органов внутренних дел); в-третьих, лица, являющиеся должностными лицами организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, либо работающие в таких организациях (например, главные и выпускающие редакторы, ответственные секретари, журналисты, ведущие телепрограмм). Перечисленные лица не имеют права использовать в избирательной кампании возможности, которые дает им их служебное или должностное положение. Ранее эти ограничения распространялись только на зарегистрированных кандидатов.

Закон точно определяет, какие именно действия следует понимать как использование преимуществ должностного или служебного положения. Это деятельность, способствующая выдвижению или избранию кандидата посредством: а) привлечения лиц, находящихся в подчинении или иной служебной зависимости, иных государственных или муниципальных служащих к участию в избирательной кампании в пользу кандидата в служебное время; б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, если иным кандидатам не предоставлено такой возможности; в) использование телефонной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих работу государственных или муниципальных органов или учреждений,

для проведения агитации; г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности; д) проведение сбора подписей, агитации в ходе служебных командировок; е) преимущественный по сравнению с другими кандидатами доступ к государственным или муниципальным средствам массовой информации; ж) агитационное выступление в период проведения массовых мероприятий, организуемых государственными или муниципальными органами, если другим кандидатам не предоставлена такая же возможность; з) рассылка от имени кандидата поздравлений и иных обращений к избирателям, не оплаченных из средств избирательного фонда. В рамочном Федеральном законе 1994 г. приведенные выше ограничения были адресованы только зарегистрированным кандидатам. Распространение указанных ограничений на деятельность выдвинутых кандидатов свидетельствует о стремлении законодателя усилить противодействие административному ресурсу, злоупотреблению возможностями, которые лицо имеет в силу своего положения в аппарате государства или местного самоуправления.

Кандидат с момента своего выдвижения имеет право назначить своих уполномоченных представителей: доверенных лиц, уполномоченного представителя по финансовым вопросам, наблюдателей, членов соответствующих избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Ранее это право принадлежало только зарегистрированному кандидату. Регистрацию доверенных лиц осуществляет избирательная комиссия, к полномочиям которой относится регистрация самого кандидата. Так, регистрацию доверенных лиц кандидата по избирательному округу осуществляет окружная избирательная комиссия, доверенных лиц кандидата на должность Президента Российской Федерации — ЦИК России. Основанием для регистрации доверенного лица является письменное заявление кандидата и письменное согласие гражданина быть доверенным лицом. Регистрация доверенных лиц носит заявительный характер и осуществляется незамедлительно, однако требует от избирательной комиссии проверки факта гражданства Российской Федерации, достижения лицом 18 лет, а также отсутствия обстоятельств,

препятствующих регистрации в качестве доверенного лица. В силу этого доверенные лица должны представлять в избирательную комиссию предусмотренные законом сведения и документы.

Для ограничения возможности использования властных полномочий в интересах поддержки отдельных кандидатов доверенными лицами не могут быть граждане, замещающие государственные должности категории «А», а также выборные муниципальные должности. Государственные и муниципальные служащие могут быть доверенными лицами кандидатов при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей (например, в форме ухода в отпуск), подтвержденного официальным приказом (представлением его копии). Полномочия доверенного лица подтверждаются удостоверением, выданным избирательной комиссией. Число доверенных лиц определяется законом, регулирующим соответствующие выборы. Так, кандидат в депутаты Государственной Думы, выдвинутый в избирательном округе, может назначить до 20 доверенных лиц, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, — до 500 доверенных лиц, кандидат в Президенты Российской Федерации — до 600 доверенных лиц. Доверенное лицо вправе получить, а администрация по месту его работы обязана предоставить ему неоплачиваемый отпуск на время его участия в избирательной кампании кандидата. Кандидат может в любой момент отозвать доверенное лицо. Кроме того, полномочия доверенного лица прекращаются с прекращением статуса самого кандидата.

Кроме доверенных лиц, кандидат вправе назначить своего уполномоченного представителя по финансовым вопросам. От имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица. Уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам регистрируется избирательной комиссией в порядке, установленном законом. В соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» ЦИК России регистрирует уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов. Уполномоченный представитель по финансовым вопросам вправе, в частности, откры-

вать с разрешения соответствующей избирательной комиссии специальный избирательный счет избирательного фонда кандидата и осуществлять иные финансовые операции.

Со дня представления документов для регистрации кандидата вправе назначить в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса. Членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судьи, прокуроры. Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса в вопросах подготовки и проведения выборов, за исключением права выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения; участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней; составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов; участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии. При этом указанные ограничения не могут служить основанием для отказа члену комиссии с правом совещательного голоса присутствовать при совершении указанных действий.

Члены комиссии с правом совещательного голоса заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии; вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу; вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней,

открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий; вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам; вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд. Член комиссии с правом совещательного голоса в период, на который распространяются его полномочия, обладает вышеуказанными правами, связанными с подготовкой и проведением всех выборов, в проведении которых принимает участие данная комиссия.

Срок полномочий членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами, которые были избраны, продолжается до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность. Полномочия остальных членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса прекращаются через 30 дней после официального опубликования результатов выборов, проводимых на соответствующей территории в рамках данной избирательной кампании. Если кандидату было отказано в регистрации или регистрация кандидата отменена, полномочия назначенных им членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются со дня отказа в регистрации, отмены регистрации соответствующего кандидата, а если решение об отказе в регистрации обжаловано в суд — со дня вступления в силу решения суда о законности отказа в регистрации. Полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса могут быть прекращены по решению лица, назначившего данного члена комиссии, и переданы другому лицу. За кандидатами, которые были избраны, в течение срока полномочий депутата, должностного лица сохраняется право назначения членов избиратель-

ных комиссий, действующих на постоянной основе, с правом совещательного голоса, в том числе вместо выбывших.

Статус зарегистрированного кандидата. Главной заботой зарегистрированного кандидата является получение поддержки избирателей и завоевание победы на выборах. Зарегистрированный кандидат получает право вести предвыборную агитацию, используя выступления по радио, телевидению, на страницах периодических печатных изданий. Зарегистрированному кандидату предоставляется определенный объем бесплатного эфирного времени и печатной площади в соответствующих средствах массовой информации. Кроме того, за счет средств своего избирательного фонда он может получить дополнительную возможность (за плату) использования электронных и печатных средств массовой информации. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать зарегистрированным кандидатам в организации и проведении встреч с избирателями, публичных дебатов, а также митингов, демонстраций, шествий. Зарегистрированный кандидат или его уполномоченный представитель согласовывает с избирательной комиссией содержание сведений о кандидате в информационных материалах, размещаемых на избирательных участках, имеет право присутствовать при передаче отпечатанных (изготовленных) полиграфическим предприятием избирательных бюллетеней избирательной комиссии.

В день голосования кандидат, его доверенные лица, назначенные кандидатом наблюдатели осуществляют контроль за ходом голосования в помещениях избирательных участков и вне помещений для голосования, присутствуют при подсчете голосов, установлении итогов голосования и определении результатов выборов, получают заверенные копии протоколов и сводных таблиц, имеют право обжаловать решения избирательных комиссий в вышестоящие избирательные комиссии и в суд.

Кандидаты, получившие статус зарегистрированных и находящиеся на государственной или муниципальной службе, кандидаты, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности, а также работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой ин-

формации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов не позднее чем через три дня со дня регистрации. Эта обязанность не распространяется на Президента и Председателя Правительства, временно исполняющего обязанности Президента Российской Федерации, если они являются зарегистрированными кандидатами.

Следует обратить внимание на то, что Федеральный закон распространил обязанность уходить в отпуск на лиц, занимающих должности категории «А», т. е. руководителей. По Федеральному закону 1997 г. в отпуск должны были уходить только служащие и работники средств массовой информации. Однако и в новом Федеральном законе эта обязанность распространена не на всех лиц, занимающих должности категории «А», а только на представителей органов исполнительной и судебной власти, а также на лиц, занимающих выборные муниципальные должности. Таким образом, данное ограничение распространяется на федеральных министров, руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, судей, глав муниципальных образований, лиц, находящихся на воинской службе, работников СМИ, которые не могут выполнять служебные обязанности во время участия в выборах. Указанное ограничение не распространяется на депутатов законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, а также на лиц, замещающих должности категории «А» в иных (не исполнительных и не судебных) органах. Представляется, что лицам, замещающим должности, например, Председателя Центрального банка, Председателя и аудитора Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, также было бы целесообразно временно слагать с себя должностные обязанности на время своего участия в избирательной кампании в качестве зарегистрированного кандидата.

Запрет должностным лицам, журналистам и иным творческим работникам организаций средств массовой информации,

если они являются кандидатами или доверенными лицами кандидатов, участвовать в освещении избирательной кампании является еще одной гарантией обеспечения равенства кандидатов и исключения возможности использования такого эффективно-го ресурса информационного воздействия на избирателей, как выступление в электронных и печатных СМИ без соблюдения правил, установленных законодательством. Применительно к журналисту речь идет не об организации, в которой он работает и должен быть освобожден от обязанностей с момента его регистрации как кандидата, а о других средствах массовой информации. Естественно, что запрет распространяется только на избирательную тематику и не препятствует творческим выступлениям и публикациям журналистов по другим вопросам. Исключение существует и для работников редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами или избирательными объединениями. Будучи кандидатами или доверенными лицами кандидатов, они могут продолжать свою профессиональную деятельность.

Только для зарегистрированных кандидатов закон определяет широкий спектр правовых средств — правовых гарантий, обеспечивающих их трудовые права, недопущение необоснованного привлечения кандидата к уголовной или административной ответственности. Важнейшей гарантией для кандидата является возможность располагать временем, необходимым для проведения агитации в средствах массовой информации, встреч с избирателями и других мероприятий. Для этого зарегистрированные кандидаты, не обязанные уходить в отпуск, имеют право на освобождение от работы, службы, учебы. По заявлению зарегистрированного кандидата администрация обязана издать приказ об освобождении его от обязанностей по работе, службе, учебе со дня, указанного в заявлении, и на любое время в пределах срока до официального опубликования результатов выборов. В случае отказа в предоставлении такого отпуска виновное должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности. Значительно расширены и трудовые права лица, являющегося зарегистрированным кандидатом. Он не только не может быть уволен с работы или переведен без его согласия на другую работу, но и не может быть уволен со служ-

бы, отчислен из учебного заведения, направлен в командировку, призван на военную службу, военные сборы или альтернативную гражданскую службу. Зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

Отдельно нужно сказать о правовом статусе кандидатов, находящихся в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. В целом, они имеют те же права, что и кандидаты, выдвинутые по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, но есть и некоторые особенности. Так, кандидат, выдвинутый только в составе списка кандидатов, не создает собственного избирательного фонда и не имеет права расходовать средства на избирательную кампанию. Ему не выделяются отдельно эфирное время или печатная площадь для предвыборной агитации. Если по итогам выборов избирательное объединение, избирательный блок допущены к распределению депутатских мандатов, конкретный депутат из списка получает депутатский мандат в соответствии с методикой их пропорционального распределения между избирательными объединениями, избирательными блоками, между группами внутри списка и между членами одной группы кандидатов.

Статус избранного кандидата. Кандидат, признанный по результатам выборов избранным, обязан в срок не позднее семи дней (для депутатов Государственной Думы — не позднее пяти дней) представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата или выборного должностного лица, либо копию документа, подтверждающего подачу им заявления об освобождении от указанных обязанностей. Если избранный кандидат не выполняет указанного требования без вынуждающих к тому обстоятельств и в результате назначаются повторные выборы, на кандидата возлагается обязанность пол-

ностью или частично возместить расходы на новые выборы. Если данную обязанность не выполняет кандидат в депутаты Государственной Думы, занимающий в федеральном списке кандидатов одно из первых трех мест, избирательное объединение, избирательный блок теряют этот мандат, который передается другому федеральному списку кандидатов. Если все обязанности по сложению полномочий, несовместимых со статусом депутата или выборного должностного лица, выполнены избранным кандидатом в срок, он регистрируется избирательной комиссией в качестве избранного депутата или должностного лица.

Глава 8

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ БЛОКИ: СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ

История появления института избирательных объединений. Понятие «избирательное объединение» существует только в российском избирательном законодательстве. До принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. в РСФСР отсутствовали демократическая многопартийная избирательная система и свободные выборы. Высшие органы законодательной власти — Съезды народных депутатов СССР и РСФСР, их Верховные Советы как постоянно действующие органы государственной власти, избранные и сформированные в 1989 и 1990 гг., избирались по законодательству, которое, хотя и имело некоторые демократические вкрапления (например, альтернативность кандидатов на выборах), в целом оставалось законодательством советского типа со всеми присущими ему качествами: монополией единственной политической партии — КПСС, отсутствием разделения властей, верховенством Советов народных депутатов, отсутствием реальных гарантий избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов и общественного контроля за выборами. В то время еще не сформировалась многопартийная политическая система, отсутствовали полноценные политические партии, способные выразить наиболее существенные политические интересы различных слоев общества и придать им общезначи-

мый государственный характер. Вместе с тем уже тогда возникло множество различных общественных организаций и движений, объединяющих людей по идейным, политическим, экономическим, профессиональным, культурным, национальным, религиозным и другим интересам и позволяющих в той или иной мере реализовать общественную активность граждан в новых условиях зарождающейся политической и электоральной свободы.

Начало реформе избирательной системы было положено Указом Президента от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и утвержденным Указом Положением о федеральных органах власти на переходный период. 1 октября 1993 г. Указом Президента была утверждена уточненная редакция Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.¹, которое предусматривало формирование этой палаты Федерального Собрания на основе смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системы. Это означало, что из 450 депутатов Государственной Думы половина (225) должны были представлять различные общественные объединения на началах пропорциональности. Каждое участвующее в выборах общественное объединение получало такое количество депутатских мандатов, которое было пропорционально количеству голосов избирателей, полученных на выборах этим общественным объединением. Именно в названном Положении впервые появился термин «избирательное объединение» для обозначения тех общественных организаций, которым было предоставлено право выдвигать списки кандидатов в состав Государственной Думы, избираемых по общефедеральному избирательному округу. Самостоятельными избирательными объединениями в 1993 г. могли стать только политические партии и общественные движения, тогда как другие общественные организации могли участвовать в выборах посредством вхождения в избирательные блоки.

Совершенно новая для российских выборов пропорциональная система была активно воспринята как общественными организациями, так и избирательными объединениями. Первоначально о своем участии в выдвижении кандидатов объявили

¹ САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

35 избирательных объединений, однако зарегистрировать свои списки кандидатов смогли только 13, в том числе пять политических партий, четыре политических движения и четыре избирательных блока. Первыми избирательными объединениями, получившими представительство в новой (нижней) палате федерального парламента, стали все принявшие участие в выборах политические партии (Аграрная партия России, Демократическая партия России, Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально-демократическая партия России, Партия российского единства и согласия), одно политическое движение («Женщины России») и два избирательных блока («Выбор России» и «Блок: Явлинский—Болдырев—Лукин»).

Дальнейшее законодательное регулирование правового статуса избирательного объединения проделало довольно сложный путь от предоставления права участия в выборах практически любым общественным объединениям (в 1995 г. таким правом обладали 258 общественных объединений и 11 профсоюзов) до постепенного сужения этого круга и предоставления права участия в выборах только политическим общественным объединениям. Наконец, в 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», который вместе с принятыми в 2002 г. в новой редакции федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» закрепил статус политической партии как основного коллективного участника выборов. Основного, но не единственного, поскольку, если бы в выборах могли участвовать только политические партии, понятие «избирательное объединение» стало бы излишним. Однако это понятие сохранено в законодательстве прежде всего потому, что процесс становления политических партий еще далек от своего завершения, большинство из них не имеют разветвленной общенациональной структуры региональных отделений, и особенно местных отделений и первичных организаций. Поэтому в выборах в органы местного самоуправления могут участвовать и иные общественные объединения. Кроме того, участие только политических

партий в формировании неполитических структур, которыми являются органы местного самоуправления, противоречило бы конституционному статусу и природе органов местного самоуправления. На местном уровне существует множество различных общественных объединений, которые могут более полно, чем политические партии, выразить насущные интересы населения в вопросах распоряжения муниципальной собственностью, благоустройства территории, охраны окружающей среды, работы детских учреждений и т. д.

Понятие и виды избирательных объединений. Понятие «избирательное объединение» дано в рамочном Федеральном законе. *Избирательное объединение — политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне* (подп. 25 ст. 2). В определении названы три вида субъектов, которые являются избирательными объединениями: 1) политическая партия; 2) региональное или иное структурное подразделение политической партии; 3) иное общественное объединение. Каждый из этих субъектов имеет свои признаки и отвечает определенным, установленным законом требованиям. Политические партии имеют право участвовать во всех видах выборов органов государственной власти и местного самоуправления. Региональные отделения партий могут участвовать в выборах региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иные общественные объединения могут участвовать только в выборах органов местного самоуправления.

Правовой статус избирательного объединения. Правовой статус избирательного объединения существует в двух формах, а именно: в материально-правовой и в процессуально-правовой.

Материально-правовой статус избирательного объединения означает, что общественное объединение обладает совокупностью признаков, которые при определенных обстоятельствах позволяют ему участвовать в избирательной кампании. Материально-правовой статус — это статус потенциального избирательного объединения. Процессуально-правовой статус — это статус избирательного объединения, ставшего реальным участником избирательного процесса и обладающего совокупностью прав и обязанностей при осуществлении избирательных действий. Правовыми условиями приобретения этих двух видов статусов являются различные юридические факты. Условием приобретения материально-правового статуса избирательного объединения является факт государственной регистрации политической партии или иного общественного объединения в установленном порядке. Условиями приобретения процессуально-правового статуса являются, с одной стороны, юридический факт назначения выборов, а с другой — реальное вступление избирательного объединения в избирательную кампанию.

Рассмотрим правовой статус каждого из видов избирательных объединений. Понятие и признаки политической партии даны в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». *Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.* В этом определении значимой характеристикой политической партии как избирательного объединения является ее политический характер и указание на участие в выборах. В соответствии с законом статус политической партии может быть только общероссийским, федеральным. Существование региональных политических партий не предусматривается. Определяется количественный состав партии — не менее 10 тыс. человек, причем партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации с численностью не менее 100 членов регионального отделения.

Региональное отделение политической партии — это структурное подразделение политической партии, созданное по решению уполномоченного руководящего органа политической партии и осуществляющее свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации. В субъекте Российской Федерации, в состав которого входит (входят) автономный округ (автономные округа), может быть создано единое региональное отделение политической партии. Таким образом, надлежащий статус региональное отделение получает лишь по решению вышестоящего федерального органа политической партии.

Иное общественное объединение является избирательным объединением при условии, что оно создано в форме общественной организации либо общественного движения. В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» *общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения установленных целей объединившихся граждан, тогда как общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.* Чтобы иметь право участвовать в выборах, общественные объединения должны быть зарегистрированы в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Причем регистрация общественного объединения или внесенных в его устав изменений или дополнений, предусматривающих участие в выборах, должна состояться не позднее чем за один год до дня голосования. Для политической партии срок давности ее регистрации значения не имеет, она может участвовать в выборах непосредственно после получения свидетельства о государственной регистрации, если у нее есть необходимое количество региональных отделений. Следует подчеркнуть, что иное общественное объединение признается избирательным объединением только на выборах органов местного самоуправления.

Порядок регистрации политической партии. Государственная регистрация производится органами юстиции. Политические партии регистрируются Минюстом России. Процесс регистрации проходит несколько этапов. Политическая партия, созданная на учредительном съезде либо преобразованная из общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, получает свидетельство о государственной регистрации, а соответствующая запись вносится в единый государственный реестр юридических лиц. В течение шести месяцев после регистрации партия должна сформировать региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Если политическая партия в течение месяца после истечения полугодического срока не представит в Минюст России документов, подтверждающих наличие у нее региональных отделений в нужном количестве субъектов Российской Федерации, свидетельство о государственной регистрации политической партии признается утратившим силу, а запись о создании данной политической партии исключается из единого государственного реестра юридических лиц. После 14 июля 2003 г., когда закончится отведенный Федеральным законом двухлетний срок для преобразования общероссийских политических общественных объединений в политические партии, участниками выборов могут быть только политические партии, имеющие установленную законом государственную регистрацию.

Государственная регистрация региональных отделений политической партии осуществляется соответствующими региональными органами Минюста России после регистрации политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации государственная регистрация региональных отделений должна быть осуществлена не позднее чем через шесть месяцев со дня регистрации самой партии. Не позднее чем через месяц после поступления необходимых документов региональный орган Минюста выдает свидетельство о регистрации регионального отделения политической партии. Право на участие в выборах политическая партия, ее региональные отделения получают только после подтверждения наличия региональных отделений партии в большинстве субъектов Рос-

сийской Федерации. До этого момента политическая партия, даже обладающая свидетельством о регистрации, не может быть субъектом избирательных правоотношений.

Особенности политических партий как избирательных объединений. Политические партии являются участниками избирательного процесса, имеющими ряд преимуществ перед другими.

Во-первых, политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) на выборах депутатов и на иные выборные должности в органах государственной власти — федеральных органах и органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, политическая партия пользуется государственной поддержкой. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие партиям, их региональным и иным структурным подразделениям в обеспечении равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным СМИ, создании равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной или муниципальной собственности, обеспечении равных условий участия в избирательных кампаниях.

В-третьих, государство оказывает политическим партиям финансовую поддержку, причем средства федерального бюджета, выделяемые для государственного финансирования политических партий, предусматриваются отдельной бюджетной строкой. Объем бюджетных средств зависит от результатов выборов, в которых участвовала политическая партия. Политические партии имеют право на получение средств из федерального бюджета в одном из следующих случаев:

а) если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией либо избирательным блоком, в составе которого политическая партия принимала участие в выборах депутатов Государственной Думы, получил по результатам выборов не менее трех процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, либо по одномандатным округам было избрано не менее 12 депутатов, выдвинутых партией или избирательным блоком с ее участием;

б) если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией или избирательным блоком, в составе которого политическая партия принимала участие в выборах, получил по результатам выборов не менее трех процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Государственное финансирование политических партий осуществляется из расчета примерно «один рубль — один голос». Политические партии имеют приоритетное право на формирование половины состава избирательных комиссий всех уровней, начиная с избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Публичный статус политических партий как основных участников процесса формирования органов государственной власти налагает на партии определенные обязанности по отношению к государству и обществу. Сведения о создании и ликвидации политических партий публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях. Органы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам вносят записи о государственной регистрации политических партий и их региональных отделений в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. Министерство юстиции Российской Федерации ежегодно публикует перечень политических партий и их региональных отделений по состоянию на 1 января в общероссийских периодических печатных изданиях и размещает этот перечень на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования, включая Интернет, с указанием даты регистрации каждой политической партии и каждого ее регионального отделения. Здесь же дается информация о постоянно действующих руководящих органах партии, контактных телефонах и иная информация. Таким образом, любой гражданин может иметь представление о политической системе общества, видах политических партий, их политических программах, географии размещения региональных отделений и т. д.

Государство в лице органов юстиции осуществляет контроль за деятельностью партий в части соблюдения ими требований законодательства, а также за соответствием деятельности целям и задачам, предусмотренным уставами партий. Нарушение по-

литической партией требований Конституции или федеральных законов может повлечь приостановление деятельности политической партии и даже ее ликвидацию по решению Верховного Суда Российской Федерации.

Законодательство достаточно подробно урегулировало порядок финансовой деятельности партии, источники ее денежных средств, допустимые суммы пожертвований от юридических и физических лиц. Политические партии, их структурные подразделения обязаны ежегодно представлять в налоговые органы сводные финансовые отчеты. Финансовая деятельность партии должна быть прозрачной и открытой, с этой целью финансовые отчеты также помещаются на открытом сайте в Интернете вместе с другими сведениями о партии. Из отчета можно узнать, кто финансирует партию и на какие цели она расходует свои средства. Кроме того, во время выборов соответствующая избирательная комиссия доводит до сведения избирателей через средства массовой информации и путем размещения этой информации на избирательных участках сведения о выявленных нарушениях в финансовой деятельности партии, о крупных финансовых операциях и пожертвованиях, об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд партии как избирательного объединения, и сумме средств, израсходованных из него.

Главным требованием, предъявляемым к политической партии, и одновременно ее неотъемлемым признаком является обязательность участия партии в выборах. Федеральный закон «О политических партиях» ввел критерии признания партии участвующей в выборах. Так, партия признается участвующей в выборах в случаях проведения голосования за:

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

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

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

г) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не менее чем в 10 процентах субъектов Российской Федерации;

д) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 процентах субъектов Российской Федерации;

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

Политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, т. е. будучи зарегистрированной и имеющей материально-правовой статус избирательного объединения, но не реализующей свой процессуально-правовой статус путем участия в выборах, подлежит ликвидации по решению съезда самой партии либо по решению Верховного Суда.

Момент возникновения статуса избирательного объединения. Материально-правовой статус избирательного объединения возникает со дня государственной регистрации политической партии (при наличии необходимого количества региональных отделений), регионального отделения политической партии либо иного общественного объединения (для участия в выборах органов местного самоуправления). Процессуально-правовой статус избирательного объединения не существует вне организационно-правовых рамок избирательного процесса. Он возникает на определенном этапе избирательного процесса при осуществлении определенных избирательных действий. Так, стадией избирательного процесса, в которую первоначально вступают избирательные объединения, является выдвижение кандидатов, списков кандидатов. Определение кандидатур на съезде политической партии или на конференции регионального отделения партии происходит в порядке, установленном Федеральным законом «О политических партиях», а также внутриорганизацион-

ными уставными нормами, а не нормами избирательного законодательства. Вместе с тем для последующего получения права на действия по сбору подписей или иные избирательные действия избирательному объединению необходимо подтверждение его «избирательной состоятельности» со стороны уполномоченного органа — избирательной комиссии. Избирательная комиссия, получив список кандидатов и другие предусмотренные законом документы, проверяет их соответствие требованиям закона и заверяет список кандидатов. Только после этого избирательным объединением может быть начат сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутых кандидатов (списка кандидатов). Таким образом, посредством акта заверения списка кандидатов и его опубликования избирательная комиссия предьявляет обществу соответствующего участника избирательного процесса и подтверждает его законное право на осуществление дальнейших избирательных действий.

Понятие и правовой статус избирательного блока. *Избирательным блоком является добровольный союз двух или трех избирательных объединений*¹. Избирательные блоки образуются для

¹ См. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Изменения, предусмотренные в данном законе, исключили возможность создания на федеральных выборах избирательного блока политической партии с общественным объединением. Это правило начнет действовать с 1 января 2004 г., а на выборах депутатов Государственной Думы в декабре 2003 г. вхождение в избирательный блок общественных организаций или движений еще возможно. Однако перечень общественных объединений, которые не могут входить в избирательные блоки, значительно расширен. В состав избирательного блока не могут входить профессиональные союзы, религиозные, благотворительные организации, национально-культурные автономии, объединения, предусматривающие членство на основе только профессионального, национального, этнического, расового, конфессионального признаков, а также, начиная с июля 2003 г., и объединения, неполитический характер которых специально оговорен в федеральном законе, объединения, устав которых допускает членство или принадлежность к ним в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций, объединения, устав которых предусматривает членство или принадлежность к ним лиц, не имеющих права быть членами политических партий, объединения, созданные для реализации профессиональных, научных, любительских интересов.

объединения интеллектуальных, организационных, финансовых ресурсов близких по идеологии политических партий с целью расширения социальной базы сторонников и получения большего числа голосов избирателей. При большом количестве партий — участников выборов образование избирательных блоков между родственными партиями было бы благом как для партий, которым бы не пришлось в ущерб себе «растаскивать» однородный электорат, так и для избирателей, которым было бы легче определиться со своими политическими предпочтениями.

Избирательный блок обладает следующими признаками: 1) добровольность союза участников выборов; 2) определенный законом порядок создания; 3) возможность неоднородного состава; 4) число участников не менее двух и не более трех.

Решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде (конференции) каждой политической партии с указанием наименования тех партий, с которыми предполагается создать избирательный блок. После этого уполномоченные представители всех участников предполагаемого избирательного блока подписывают соглашение о создании избирательного блока. Избирательный блок может быть создан в любой момент со дня назначения выборов с учетом соблюдения сроков, отведенных для выдвижения кандидатов.

Для вступления избирательного блока в избирательную кампанию необходимо официальное подтверждение законности порядка создания избирательного блока. Таким подтверждением является регистрация избирательных блоков соответствующей избирательной комиссией. Только с момента регистрации избирательный блок получает полномочия для осуществления последующих избирательных действий. Закон устанавливает два возможных срока регистрации избирательного блока, а именно: блок может быть зарегистрирован в течение пяти дней со дня его образования и обращения в избирательную комиссию либо одновременно с представлением в избирательную комиссию списка кандидатов для его заверения. Основаниями для отказа в регистрации избирательного блока могут быть только отсутствие либо неправильное оформление требуемых документов, ненадлежащий статус участников, нарушение по-

рядка создания блока, не соответствующее требованиям закона наименование избирательного блока.

Ограничение числа участников избирательного блока препятствует объединению большого числа мелких организаций, не имеющих самостоятельного политического лица и выраженной электоральной поддержки. Поэтому в составе избирательных блоков предполагаются достаточно крупные и узнаваемые избирательные объединения. Состав избирательного блока может представлять собой следующие варианты:

1) *на выборах федеральных органов государственной власти*: две или три политические партии;

2) *на выборах органов государственной власти субъекта Российской Федерации*: два или три региональных отделения политических партий;

3) *на выборах органов местного самоуправления*: два или три общественных объединения в форме организаций или движений, зарегистрированных на уровне, соответствующем уровню выборов, или более высоком уровне.

Кроме того, при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления в состав избирательного блока могут входить разноуровневые субъекты — политические партии, их региональные отделения, а также общественные объединения и их структурные подразделения. Так, на выборах органов местного самоуправления в состав избирательного блока могут входить региональное отделение политической партии и местное отделение, первичная организация общественного объединения, имеющего право участвовать в муниципальных выборах. В законодательстве субъектов Российской Федерации такой механизм может рассматриваться как дополнительная гарантия избирательных прав.

Вхождение в избирательный блок означает для избирательных объединений, его образовавших, временную утрату своих собственных избирательных полномочий и их передачу избирательному блоку, невозможность выступать на тех же выборах в качестве самостоятельного избирательного объединения или входить в другой избирательный блок. Избирательные блоки пользуются теми же правами, что и избирательные объедине-

ния. Однако в связи с тем, что избирательный блок является сложным составным субъектом, он обладает некоторыми особенностями. Избирательный блок не является юридическим лицом, хотя все входящие в него политические партии и (или) общественные объединения имеют этот статус. Выдвижение кандидатов от избирательного блока происходит в двухступенчатом порядке: сначала путем тайного голосования на съездах (конференциях) организаций, входящих в избирательный блок, а затем на совместном съезде представителей участников избирательного блока.

Законодатель решил вопрос о моменте прекращения статуса избирательного блока. Избирательный блок создается для участия в выборах, а избирательная кампания заканчивается в день представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Однако некоторые полномочия избирательных блоков, так же как и полномочия политических партий, могут осуществляться и за сроками завершения избирательной кампании. Так, избирательные блоки, те же самые, что и на основных выборах, могут выдвигать кандидатов по одномандатным избирательным округам при дополнительных выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти, избирательные блоки, выдвинувшие федеральные или иные списки кандидатов и допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, имеют право участия в формировании составов избирательных комиссий, причем их предложения, как и предложения политических партий, обязательны для учета. Формирование постоянно действующих избирательных комиссий, таких как избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии, осуществляется вне временных рамок избирательных кампаний, в которых участвует избирательный блок. Полномочия избирательного блока как в период избирательной кампании, так и в течение срока полномочий избранного органа государственной власти осуществляет постоянно действующий орган избира-

тельного блока либо одно из избирательных объединений, входящих в состав избирательного блока, по поручению уполномоченного органа избирательного блока. Таким образом, некоторые полномочия избирательного блока продолжают и после окончания избирательной кампании. Иное решение вопроса было бы нарушением принципа равенства прав избирательного объединения и избирательного блока, ведь соответствующие права сохраняются за политическими партиями и в период между выборами.

Полномочия избирательных объединений. Систему полномочий избирательного объединения составляют его права и обязанности, последовательно реализуемые на различных стадиях избирательного процесса. Можно выделить следующие виды полномочий: а) по выдвижению и регистрации кандидатов (списков кандидатов); б) по осуществлению предвыборной агитационной деятельности; в) по финансированию избирательной кампании; г) по наблюдению за ходом голосования, подсчетом голосов, установлением итогов голосования, определением результатов выборов. Кроме того, на всех этапах избирательной кампании избирательные объединения осуществляют функцию общественного наблюдения за деятельностью системы избирательных комиссий, государственных органов, органов местного самоуправления, обязанных оказывать содействие избирательным комиссиям, кандидатам, иным участникам избирательного процесса в подготовке и проведении выборов. Избирательные объединения имеют право на получение информации, связанной с выборами, а также на обжалование в вышестоящие органы или в суд решений и действий, ущемляющих избирательные права граждан и общественных объединений.

Коротко рассмотрим каждый из видов полномочий избирательных объединений, имея в виду, что они подробно освещаются в соответствующих разделах учебника, обращая внимание на новеллы законодательства.

Полномочия по выдвижению и регистрации кандидатов (списков кандидатов). Политические партии, избирательные блоки вправе выдвигать списки кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы, а теперь и законодательных (представи-

тельных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку в соответствии с п. 16 ст. 35 рамочного Федерального закона не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

На выборах депутатов Государственной Думы начиная с 2002 г. политические партии или избирательные блоки могут не собирать подписи в поддержку выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам, если федеральный список кандидатов, выдвинутый той же политической партией или избирательным блоком, уже зарегистрирован на основании представленных подписей избирателей. После выборов депутатов Государственной Думы в декабре 2003 г. политические партии и избирательные блоки, допущенные к распределению депутатских мандатов, получают возможность выдвигать и регистрировать своих кандидатов на любых выборах в период до следующих выборов в Государственную Думу без сбора подписей или внесения избирательного залога.

Полномочия по осуществлению агитационной деятельности. Политическим партиям, другим избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим списки кандидатов, гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации и проведения массовых мероприятий. Однако законом может быть предусмотрено предоставление дополнительного платного и бесплатного эфирного времени, а также платной и бесплатной печатной площади избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированного кандидата. Новеллой законодательства о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации является запрет на предоставление бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади политическим партиям, в том числе входившим в избирательные блоки, имеющим задолженность перед организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий на день официального опубликования

решения о назначении выборов. Тот же запрет распространяется и на избирательные блоки, в состав которых входят партии-задолжники. Это очень серьезная и справедливая мера по отношению к участникам предыдущих выборов, которые не получили необходимой поддержки избирателей, но наравне с другими использовали бесплатные (для них, но не для налогоплательщиков и государства) эфирное время и печатную площадь. Политическая партия, избирательный блок, получившие по результатам голосования менее двух процентов голосов избирателей, обязаны возместить в полном объеме государственным организациям и редакциям государственных периодических печатных изданий стоимость предоставленных бесплатных эфирного времени и печатной площади. С введением новых финансовых правил каждому избирательному объединению, избирательному блоку придется взвешивать реальные возможности получения такой поддержки избирателей, которая избавила бы их от разорения или репутации несостоятельного должника.

Полномочия по финансированию избирательной кампании. Законодательство предусматривает право политических партий, иных избирательных объединений, избирательных блоков финансировать свою избирательную кампанию и избирательную кампанию выдвинутых ими кандидатов, однако ограничивает это право целым рядом условий и обязанностей (обязанность создавать избирательные фонды, недопустимость привлечения и использования денежных средств помимо своих избирательных фондов, целевое назначение всех расходов из избирательного фонда, предельные размеры пожертвований и расходования средств и т. д.). Главным требованием, предъявляемым к финансовой деятельности избирательного объединения, избирательного блока, является прозрачность, открытость и доступность данной информации для избирателей, для чего соответствующие сведения размещаются в средствах массовой информации, направляются на избирательные участки.

Полномочия по наблюдению за ходом голосования, подсчетом голосов и определением результатов голосования. Эта стадия избирательного процесса проходит при активном участии избирательных объединений, избирательных блоков. В наблюдении за

выполнением требований закона при голосовании и подсчете голосов участвуют члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначенные политическими партиями, иными избирательными объединениями, избирательными блоками, доверенные лица и уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков. Они вправе знакомиться с протоколами и сводными таблицами по итогам голосования, получать копии этих документов, участвовать в контроле за функционированием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», обжаловать любые действия и решения избирательных комиссий в вышестоящие избирательные комиссии или в суд.

Уполномоченные представители избирательных объединений. Часть полномочий избирательные объединения осуществляют через своих уполномоченных представителей и доверенных лиц. Политическая партия, избирательный блок назначают представителей, уполномоченных осуществлять различные функции. Одни организуют сбор подписей избирателей, другие представляют избирательное объединение в избирательной комиссии, третьи отвечают за проведение массовых предвыборных мероприятий и т. д. Избирательные объединения сами определяют своих представителей. Уполномоченные представители назначаются решением съезда политической партии либо представителей партий и иных общественных объединений, вошедших в избирательный блок. Назначать уполномоченных представителей может и постоянно действующий орган партии или блока. В решении о назначении указываются осуществляемые ими функции, фамилия, имя, отчество, дата рождения, серия, номер, дата выдачи паспорта или заменяющего паспорт документа, адрес места жительства, место работы, должность. Назначение уполномоченных по финансовым вопросам является обязанностью избирательных объединений. В решении об их назначении указывается право подписи финансовых документов и прилагается образец печати для финансовых документов. Список назначенных уполномоченных представителей избирательных объединений с вышеуказанными данными о каждом, а также с приложением письменного согласия лица выполнять указанные полномочия направляются в соответствующую изби-

рательную комиссию. Уполномоченные по финансовым вопросам регистрируются избирательной комиссией.

Избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе назначить определенное законом количество доверенных лиц. Доверенные лица регистрируются соответствующей избирательной комиссией незамедлительно после представления партией или избирательным блоком списка доверенных лиц с данными о каждой кандидатуре, аналогичными данным об уполномоченных представителях, и письменного согласия быть доверенным лицом. Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверения. Они участвуют в избирательной кампании политической партии или избирательного блока, осуществляя в том числе агитационную предвыборную деятельность. Доверенное лицо также имеет полномочия наблюдателя. Избирательное объединение вправе в любое время прекратить полномочия доверенного лица или уполномоченного представителя. Срок полномочий уполномоченного представителя начинается с момента назначения, срок полномочий доверенного лица — с момента его регистрации избирательной комиссией. Оканчиваются их полномочия вместе с утратой статуса всеми кандидатами, выдвинутыми в составе списка кандидатов, но не позднее дня официального опубликования общих результатов выборов. Срок полномочий уполномоченных по финансовым вопросам истекает через 60 дней со дня голосования, а в случае судебного разбирательства срок полномочий и тех и других представителей продляется до вступления в законную силу решения суда.

Глава 9

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ: СИСТЕМА, СТАТУС, КОМПЕТЕНЦИЯ, ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ

К основным принципам проведения в Российской Федерации выборов, установленным ст. 3 рамочного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», отно-

сится то, что выборы организуют и проводят избирательные комиссии, работающие открыто и гласно. При этом специально отмечено, что вмешательство в деятельность комиссий со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Таким образом, подчеркивается особая роль избирательных комиссий в обеспечении конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В систему избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации, входят: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России), избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (ИКС РФ), избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО), окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и др.) комиссии, участковые комиссии. Избирательные комиссии не образуют жесткую, строго централизованную систему комиссий для проведения всех выборов в Российской Федерации. Федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. Так, ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех других комиссий только при проведении выборов в Государственную Думу и Президента Российской Федерации. Взаимосвязи и полномочия избирательных комиссий при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, при проведении выборов действует определенная система избирательных комиссий, структура и полномочия которой предопределяются уровнем и видом выборов и устанавливаются соответствующим федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Понятие «статус» определяет правовое положение избирательных комиссий как участников избирательного процесса по отношению к государству и его органам, а также к другим субъектам правоотношений в сфере организации и проведения вы-

боров. Статус комиссий по отношению к государству определяет их политико-правовое положение в структуре и механизме функционирования государственных органов. Система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти, однако ЦИК России и ИКС РФ являются государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации¹. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления. Рамочный Федеральный закон обеспечивает самостоятельность комиссий путем установления круга их полномочий и порядка их формирования. В частности, решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны не только для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и органов местного самоуправления, но и для кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, должностных лиц, избирателей. Установленный рамочным Федеральным законом порядок финансирования деятельности ЦИК России, ИКС РФ, ИКМО, территориальных комиссий, действующих на постоянной основе, делает их независимыми в финансовом отношении от органов исполнительной власти и должностных лиц. Расходы комиссий по подготовке и проведению выборов, обеспечению их полномочий производятся за счет средств соответствующего бюджета — федерального, регионального или местного.

¹ В литературе имеется также мнение о том, что ЦИК России следует относить к числу «органов государственной власти с особым статусом», т. е. к государственным органам, непосредственно организационно не входящим в какую-либо ветвь государственной власти (см.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 2002. С. 353—356). В рамках традиционной триады ветвей власти избирательным комиссиям и некоторым другим государственным органам (Прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации) также пока нет юридического места.

На практике при проведении выборов независимость (самостоятельность) избирательных комиссий не только не исключает, но и предполагает их тесное взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления, государственными предприятиями, учреждениями и организациями с государственным участием при решении таких вопросов, как регистрация (учет) избирателей, выделение необходимых помещений, транспорта, средств связи, технического оборудования, бесплатного эфирного времени, решении других вопросов. Обязанность указанных органов и их должностных лиц оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий закреплена в федеральных законах. Также установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации всех форм собственности, в том числе организации, осуществляющие телерадиовещание, и (или) редакции периодических печатных изданий, а также их должностные лица обязаны предоставлять комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения комиссий в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования — немедленно. Данная норма имеет особое практическое значение, поскольку комиссиям в период избирательных кампаний приходится в сжатые сроки решать большое количество вопросов, связанных с обеспечением и защитой избирательных прав граждан (проверкой достоверности предоставленной им информации о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках; проверкой достоверности сведений, содержащихся в финансовых отчетах кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, и др.).

Комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав, осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Эти полномочия органично вытекают из конституционной нормы о том, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 72), к которым относятся и права граждан Российской Федерации избирать и быть избран-

ными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32). Для защиты избирательных прав граждан комиссиями используются, в частности, такие механизмы, как рассмотрение обращений, поступивших к ним в ходе избирательной кампании, о нарушении закона, проведение проверок по этим обращениям, мониторинг агитационной деятельности, контроль за финансированием избирательных кампаний, отмена неправомερных решений нижестоящих комиссий, привлечение правоохранительных органов к пресечению противоправной деятельности участников избирательного процесса, участие в приведении региональных законов в соответствие с федеральным законом.

Работа по обращениям о нарушении закона представляет собой одну из важнейших сторон деятельности комиссий по обеспечению и защите избирательных прав граждан Российской Федерации. Комиссии правомочны рассматривать обращения о нарушении не любых законов, а только тех из них, которые регулируют указанные права граждан. Каждая комиссия правомочна рассматривать обращения о нарушении законов на тех территориях, на которые распространяется ее юрисдикция. Кроме того, если комиссия не участвует в организации и проведении выборов в соответствии с законом, она не вправе самостоятельно рассматривать указанные обращения. Как правило, обращение должно быть рассмотрено той комиссией, которая непосредственно наделена законом правом по контролю за соблюдением соответствующего закона, в том числе вправе принять меры реагирования по обращению: составить протокол об административном правонарушении, вынести кандидату предупреждение. Вышестоящая комиссия вправе направить обращение для рассмотрения в нижестоящую комиссию в случае, если в компетенции последней находится рассмотрение соответствующего обращения. Если комиссия неправомочна рассматривать обращение, она обязана направить его в комиссию, иные органы, компетентные рассмотреть обращение, сообщив об этом автору обращения. Обращения о нарушении закона следует отличать от жалоб на решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц. Первые касаются нарушений, совершенных всеми субъектами из-

бирательного процесса, физическими и юридическими лицами (кроме комиссий и их должностных лиц); вторые могут быть поданы в вышестоящие комиссии, в ЦИК России, в ИКС РФ, и только на решения и действия (бездействие) комиссий, их должностных лиц. Если автор обращения не удовлетворен ходом или результатами рассмотрения его обращения о нарушении закона комиссией, компетентной рассматривать такое обращение, он вправе обжаловать решение, действия, бездействие этой комиссии в вышестоящую комиссию или в суд. Федеральным законом установлена обязанность правоохранительных и иных органов оперативно принимать меры по пресечению нарушений законов о выборах в случае обращения к ним соответствующих комиссий. Такая обязанность этих органов призвана обеспечить активную и целенаправленную защиту нарушенных в ходе проведения выборов избирательных прав граждан Российской Федерации.

Предусмотрена обязательность решений вышестоящей избирательной комиссии для нижестоящих комиссий. Федеральный законодатель наделил вышестоящую избирательную комиссию правом отменять решение нижестоящей комиссии, если оно противоречит соответствующему закону либо принято с превышением установленных полномочий. При этом вышестоящая комиссия вправе принять собственное решение по существу вопроса. Вышестоящая комиссия также вправе направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение комиссией, решение которой было отменено.

На избирательные комиссии возложена обязанность по информированию избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании, а также о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Особое место в системе избирательных комиссий занимает ЦИК России. Она является комиссией, организующей выборы в федеральные органы государственной власти, т. е. комиссией, на которую федеральным законом возложено руководство деятельностью всех комиссий по подготовке и проведению феде-

ральных выборов. Реализуя положения федерального законодательства о выборах, ЦИК России осуществляет правоприменительную и нормотворческую деятельность. Федеральное избирательное законодательство наделяет ЦИК России широкими полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением законодательства при подготовке и проведении федеральных выборов, обеспечению единообразного применения федеральных законов всеми участниками избирательного процесса. В соответствии с предписаниями федеральных законов о выборах ЦИК России:

а) регистрирует избирательные блоки, заверяет федеральные списки кандидатов и списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками по одномандатным избирательным округам, регистрирует федеральные списки кандидатов и кандидатов на должность Президента Российской Федерации, уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, их доверенных лиц;

б) устанавливает форму списка избирателей, форму избирательных бюллетеней, единый порядок обработки итогов голосования и определения итогов выборов;

в) утверждает текст избирательного бюллетеня на русском языке для голосования по федеральному избирательному округу и форму избирательного бюллетеня для голосования по одномандатным избирательным округам;

г) распределяет средства, выделенные из федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения федеральных выборов, обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, и контролирует их целевое использование;

д) устанавливает порядок документооборота;

е) рассматривает жалобы, заявления на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, их должностных лиц и принимает по ним мотивированные решения;

ж) осуществляет иные действия, предусмотренные федеральными законами.

Федеральные законы о выборах также предписывают ЦИК России принимать ряд инструктивных документов в рамках взаимодействия с иными государственными органами. К ним относятся, в частности: а) инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов; б) нормативные акты, регулирующие порядок финансирования мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти; в) порядок передачи документов в архив. Нормативные и иные акты ЦИК России обязательны для соответствующих участников избирательного процесса. К решениям ненормативного характера относятся акты, связанные с выполнением предписаний федерального избирательного законодательства о совершении тех или иных избирательных процедур и избирательных действий.

Государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума ЦИК России осуществляет совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

ЦИК России наделена полномочиями, позволяющими ей активно участвовать в решении вопросов, связанных не только с проведением выборов, но и с дальнейшим совершенствованием избирательной системы. Наиболее важное из них — осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации. Эти контрольные функции Комиссия осуществляет по нескольким направлениям. Прежде всего она постоянно отслеживает состояние законодательства субъектов Российской Федерации о выборах, при этом используя свои полномочия, в соответствии с которыми она вправе давать заключения о соответствии законов субъектов Российской Федерации рамочному Федеральному закону. Контрольную деятельность по соблюдению конституционных прав граждан ЦИК России осуществляет в соответствии с положениями своего Регламента, обеспечивая единообразное применение федерального законодательства о выборах, осуществляет контрольные проверки деятельности избирательных комиссий, заслушивает сообщения органов исполнительной власти и органов

местного самоуправления, связанные с оказанием комиссиям содействия в реализации их полномочий. При этом по решению Комиссии к изучению данных вопросов могут привлекаться, помимо членов ЦИК России, работников ее аппарата, представители избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, ученые и специалисты в области избирательного права. В целях осуществления контроля за соблюдением избирательных прав граждан, а также для обобщения практики проведения региональных выборов ЦИК России может запрашивать от избирательных комиссий субъектов Российской Федерации необходимую информацию о ходе выборов в субъектах Российской Федерации.

ЦИК России разрабатывает стандарты технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, и требования к его эксплуатации, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением. ЦИК России обеспечивает реализацию двух федеральных целевых программ, а именно: 1) по развитию ГАС «Выборы», что дает возможность использовать не только традиционные процедуры в процессе обработки избирательной информации, но и новые прогрессивные избирательные технологии, основанные на возможностях этой автоматизированной системы; 2) по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов. В настоящее время ЦИК России в рамках установленных Федеральным законом «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» полномочий осуществляет меры по использованию, эксплуатации и развитию ГАС «Выборы». В рамках реализации Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации (1995—1999 гг.) был создан Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России и его региональные структуры, осуществляющие на регулярной основе учебу членов избирательных комиссий, а также других участников избирательного процесса. Для организаторов выборов подготовлены и изданы программы обучения и переподготовки, комплексные методические сборники, созданы специальные учебные видеофильмы, другие наглядные пособия. ЦИК России в пределах ассигнований, пре-

дусмотренных ей федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в соответствии с законодательством Российской Федерации определяет размер и устанавливает порядок оплаты труда работников учреждений и организаций, созданных для обеспечения ее деятельности: Федерального центра информатизации при ЦИК России (ст. 9 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»); Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России (Распоряжение Президента Российской Федерации от 1 ноября 1994 г. № 558-рп¹).

Обеспечение единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов обеспечивается путем издания нормативных актов. Правовая, методическая и организационно-техническая помощь избирательным комиссиям оказывается в форме издания методических рекомендаций, разъяснений по отдельным вопросам применения законодательства.

Меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, распределение средств, выделенных ЦИК России из федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, деятельности избирательных комиссий и осуществления их полномочий, контроль за целевым использованием указанных средств, а также соблюдением требований федерального законодательства при финансировании избирательных кампаний кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков также осуществляются ЦИК России в соответствии с положениями, установленными в федеральном законе.

ЦИК России развивает международные контакты с центральными избирательными органами других стран², входит в

¹ СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2984.

² См., например: Протокол о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Государственной избирательной комиссией Республики Польша, подписанный в г. Варшаве 18 сентября 2002 г. // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 9 (135). С. 59—61.

Ассоциацию организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), объединяющую государственные избирательные органы, ответственные за подготовку и проведение выборов в странах названного региона. АОВЦВЕ является одной из международных организаций, проводящих большую работу по выработке международных избирательных стандартов, проведению международного наблюдения на выборах. Ассоциации предоставлен консультативный статус в Совете Европы. ЦИК России имеет свой официальный печатный орган — журнал «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», в котором официально публикует свои нормативные акты. Указанный журнал также предназначен для публикации федеральных законов, решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных материалов по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

Срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации составляет четыре года. Состоит она из 15 членов. Пять членов ЦИК России назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями, а также депутатами Государственной Думы. Пять членов назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Федерации. Пять членов ЦИК России назначаются Президентом России. Все члены ЦИК России с правом решающего голоса должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права. Эта норма, как и многие другие, связанные с порядком формирования ЦИК России, не изменялась с 1994 г., т. е. с момента принятия рамочного Федерального закона «Об

Аналогичные соглашения (протоколы) о сотрудничестве заключены (подписаны) с МВД Венгерской Республики, центральными избирательными комиссиями Украины, Республики Белоруссия, Киргизской Республики, Республики Армения. Протокол о намерениях по обеспечению взаимовыгодного сотрудничества в целях совершенствования профессиональной деятельности подписан ЦИК России и ЦИК Азербайджанской Республики.

основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», хотя при обсуждении его новых редакций депутатами Государственной Думы неоднократно вносились поправки, ставящие целью устранить это квалификационное требование закона к членам ЦИК России с правом решающего голоса. Контраргументы сторонников сохранения комментируемой нормы сводятся к следующему: учитывая особый статус ЦИК России и полномочия Комиссии по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав граждан, обеспечению единообразного применения федеральных законов, наличие высшего юридического образования или ученой степени в области права для членов этого коллегиального правоприменительного органа является одной из основных гарантий профессионального исполнения обязанностей членами ЦИК России, соответствия закону принимаемых ими решений, определенной защитой от политической ангажированности в работе. Сказанное подтверждается и практикой работы Комиссии начиная с 1995 г., когда она впервые была сформирована с учетом указанного требования Федерального закона. Необходимо также отметить, что указанное требование является единственным квалификационным требованием к кандидату в члены ЦИК России.

Члены ЦИК России организуют свою работу по конкретным направлениям, определенным Регламентом Комиссии, несут ответственность за результаты работы по этим направлениям. Следует подчеркнуть, что федеральный законодатель определил Регламент ЦИК России в качестве нормативного акта, детально регулирующего порядок деятельности Комиссии как коллегиального органа. В соответствии с Регламентом организацию работы ЦИК осуществляет Председатель Комиссии, а именно: созывает и ведет заседания Комиссии, осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата ЦИК, дает поручения членам Комиссии, представляет ее в отношениях с государственными органами, должностными лицами, международными организациями, общественными объединениями, является распределителем финансовых средств, обладает рядом других полномочий.

ЦИК России правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного общего числа членов Комиссии. На свое первое заседание Комиссия собирается не позднее чем на пятнадцатый день после вынесения последнего по времени решения федеральных органов государственной власти о назначении членов ЦИК России, но не ранее истечения срока полномочий Комиссии прежнего состава. Заседание ЦИК России является правомочным, если на нем присутствует не менее 10 членов с правом решающего голоса. Первое заседание Комиссии в соответствии с Регламентом открывает и ведет, до избрания Председателя, старейший по возрасту из присутствующих член Комиссии с правом решающего голоса. Члены ЦИК России на первом заседании из своего состава тайным голосованием избирают Председателя, заместителя Председателя и секретаря ЦИК России.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Статус *избирательных комиссий субъектов Российской Федерации* аналогичен статусу ЦИК России как государственного органа, действующего на постоянной основе, а также как коллегиального органа и юридического лица, за исключением положения о том, что ЦИК России является федеральным государственным органом, тогда как избирательная комиссия субъекта Российской Федерации является государственным органом субъекта Российской Федерации. Документами, регулирующими статус указанных ИКС РФ, помимо рамочного Федерального закона, являются конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов приняты специальные законы об избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Особенность статуса ИКС РФ состоит в том, что они являются не только комиссиями, организующими выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но также и комиссиями, которые в соответствии с федеральными законами о выборах принимают участие в подготовке и проведении федеральных выборов. Закрепленная в законе подсистема избирательных комиссий — государственных органов позволяет эффективно решать вопросы обеспечения единого конституционно-правового пространства в сфере

осуществления избирательных прав граждан Российской Федерации.

Срок полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации составляет четыре года. Данный срок позволяет надлежащим образом организовать подготовку и проведение как федеральных, так и региональных выборов, обеспечивает стабильность избирательной системы Российской Федерации. Количественный состав ИКС РФ не может быть менее 10 и более 14 членов с правом решающего голоса. Конкретное количество ее членов устанавливается субъектом Российской Федерации самостоятельно в конституции (уставе), законе субъекта Российской Федерации. Формирование ИКС РФ осуществляется следующим образом: половина членов назначается законодательным органом, другая половина — высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Члены ИКС РФ с правом решающего голоса назначаются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, иных общественных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, ИКС РФ предыдущего состава, ЦИК России. При этом предусмотрено, что не менее половины членов ИКС РФ должны быть назначены по поступившим предложениям политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Норма, устанавливающая право ЦИК России принимать непосредственное участие в формировании ИКС РФ, новая и начала практически применяться с 2003 г. При этом в случае, если ЦИК России внесла предложения в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, как минимум, одна из предложенных кандидатур должна быть учтена этим органом в обязательном порядке. Аналогично

высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации обязан назначить не менее одного члена ИКС РФ на основе поступивших предложений ЦИК России.

ИКС РФ формируются для подготовки и проведения выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в случаях, установленных законами, ИКС РФ могут принимать участие в организации выборов в органы местного самоуправления. На этой основе федеральным законом установлены общие полномочия избирательной комиссии, осуществляемые в ходе избирательной кампании, а также в период между выборами: контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации; обеспечение на территории субъекта Российской Федерации реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, изданием необходимой печатной продукции и т. д. По поручению ЦИК России, оформляемому в виде решения, ИКС РФ организуют разработку и утверждают нормативы технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, а также организует размещение заказа на производство типового технологического оборудования; осуществляет на своей территории контроль за соблюдением указанных нормативов.

ИКС РФ оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям, что выражается в разработке и утверждении методических рекомендаций, инструкций. ИКС РФ вправе рассматривать жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, а также избирательных комиссий муниципальных образований. ИКС РФ вправе иметь свой официальный печатный орган. Целесообразность его учреждения определяется наличием, условиями выпуска и распространения СМИ, в которых осуществляется официальное опубликование нормативных правовых актов органов государственной власти и

других государственных органов, количеством актов, требующих официального опубликования, динамикой интереса населения к специализированным изданиям о выборах, финансовыми ресурсами избирательной комиссии.

В аппарат каждой ИКС РФ в качестве структурного подразделения входит информационный центр, функции которого — техническое и информационное обеспечение деятельности комиссии, автоматизация информационных процессов, реализуемых в ходе подготовки и проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации, эксплуатация и развитие части ГАС «Выборы», функционирующей на территории этого субъекта Российской Федерации.

Избирательная комиссия муниципального образования. Указанные комиссии создаются для подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, т. е. выборов депутатов представительного органа, а в случаях, предусмотренных уставами муниципальных образований, — и главы муниципального образования. Создание ИКМО должно быть предусмотрено в законе субъекта Российской Федерации, либо в уставе муниципального образования, либо и в том и другом акте. При проведении выборов в органы местного самоуправления ИКМО всегда является организующей и вышестоящей по отношению к иным избирательным комиссиям, участвующим в проведении данных выборов (окружным, участковым), а также территориальным, если на последние возложены полномочия по участию в муниципальных выборах, например на территории города, разделенного на городские районы или иные административно-территориальные единицы.

ИКМО входит в систему органов местного самоуправления. Конкретное место комиссии в этой системе и виды ИКМО зависят от организации местного самоуправления, существующей в данном субъекте Российской Федерации. ИКМО могут формироваться в городах, районах, сельских населенных пунктах. При наличии возможности финансирования деятельности ИКМО из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) бюджета муниципального образования избирательная комиссия может получить статус юридического лица.

При проведении выборов различного уровня нередко возникает необходимость вместо создания новой избирательной комиссии возложить соответствующие полномочия по осуществлению избирательных действий на иную комиссию, действующую на данной территории. Чаще всего такой «взаимообмен» происходит между территориальными избирательными комиссиями и ИКМО. Так, если ИКМО не создавалась, то при проведении муниципальных выборов ее полномочия могут быть возложены на постоянно действующую территориальную избирательную комиссию. Такое решение принимает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации по инициативе и на основании обращения представительного органа местного самоуправления.

Срок полномочий ИКМО — четыре года. По общему правилу для всех ранее названных избирательных комиссий срок полномочий продлевается, если он истекает в период избирательной кампании. Возможность продления полномочий комиссии не распространяется на случаи проведения повторных или дополнительных выборов в представительные органы местного самоуправления. Устанавливая это ограничение, законодатель исходит из необходимости избежать ситуации, когда срок полномочий комиссии мог бы стать «бессрочным». И повторные, и дополнительные выборы депутатов проводятся по отдельным округам, и объем обязанностей ИКМО в данном случае значительно меньше, чем при общих выборах; формирование нового состава комиссии не может негативно повлиять на ход избирательного процесса в отдельных избирательных округах.

Установление числа членов ИКМО относится к исключительной компетенции субъекта Российской Федерации или самого муниципального образования, поскольку количественный состав комиссии зависит от местных условий: численности и плотности населения, наличия на территории муниципального образования отдаленных и труднодоступных местностей, особенностей быта и хозяйственной деятельности жителей и прочих местных обстоятельств.

Хотя ИКМО входят в систему органов местного самоуправления, порядок их формирования определяется федеральным

законом и соответствует общим требованиям, предъявляемым к процедуре формирования и составу избирательных комиссий, которые будут рассмотрены позднее. К субъектам, наделенным правом предлагать кандидатуры в состав ИКМО, кроме указанных в общих правилах, относятся собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, что типично для формирования всех «низовых» комиссий. Законодательной новеллой, применяемой с 2002 г., является предоставление права предлагать кандидатуру в новый состав ИКМО комиссии предыдущего состава, а также избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Предоставленная комиссиям возможность рекомендовать кандидатуры в новый состав отражает тенденцию профессионализации и сохранения преемственности в деятельности комиссий.

При этом установлена обязанность представительного органа местного самоуправления, который формирует комиссию, назначить не менее двух членов ИКМО на основе предложений ИКС РФ. В данном случае фактически введена законодательная квота, аналогичная квотам, предоставленным политическим партиям и иным избирательным объединениям, обязательная для учета при формировании ИКМО. В условиях повышения роли и ответственности ИКС РФ за функционирование избирательной системы на подведомственной территории предоставление такого полномочия вполне оправданно и своевременно. Вместе с тем, если для представительного органа местного самоуправления учет предложений ИКС РФ является обязанностью, то для самой комиссии внесение предложений по кандидатурам является правом, которое она реализует исходя из соображений целесообразности. Если в субъекте Российской Федерации муниципальные образования созданы на уровне городов и районов, то ИКС РФ имеет реальную возможность оказывать влияние на подбор кадров ИКМО. Если же уровень местного самоуправления — сельские поселения, то эффективность ее участия в формировании нескольких сотен избирательных комиссий муниципальных образований становится проблематичной, но при должной подготовке вполне исполнимой.

Полномочия ИКМО определяются ее целевым назначением — подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления. Компетенция ИКМО распространяется на всю территорию муниципального образования и носит общий, комплексный характер, так как комиссия является организующей и отвечает за проведение муниципальных выборов в целом.

ИКМО, как и другие комиссии, осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан на территории муниципального образования. Во исполнение этого полномочия комиссия контролирует соблюдение законодательства о выборах нижестоящими комиссиями, кандидатами, другими участниками избирательной кампании на всех стадиях избирательного процесса, от выдвижения кандидатов, информирования избирателей, проведения предвыборной агитации до организации голосования и установления результатов выборов. ИКМО должна обеспечить соблюдение «федеральных стандартов» избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов.

ИКМО, являясь организующей комиссией, принимает постановление о календарном плане мероприятий по проведению соответствующих выборов, а также при необходимости нормативные и иные акты, обеспечивающие этот процесс. Значительная часть полномочий комиссии реализуется в организационных действиях, например по проведению заседаний, взаимодействию с другими органами местного самоуправления и органами государственной власти, политическими партиями, общественными объединениями, кандидатами, их уполномоченными представителями и др. ИКМО обеспечивает нижестоящие комиссии необходимой печатной продукцией (тексты законов, информационные плакаты, бюллетени, бланки протоколов, актов и других документов).

ИКМО, как вышестоящая комиссия по проведению муниципальных выборов и местных референдумов, отвечает за организацию их финансирования. Она распределяет бюджетные средства между нижестоящими комиссиями для обеспечения проведения выборов (дополнительная оплата труда членов комиссии, оборудование помещения для голосования и т. д.).

При проведении выборов *окружные избирательные комиссии* создаются на разных уровнях и могут занимать в системе избирательных комиссий и взаимоотношениях с другими избирательными комиссиями различное положение. Так, при выборах депутатов Государственной Думы окружные комиссии являются вышестоящими по отношению к территориальным и одновременно нижестоящими по отношению к избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (за исключением случая, когда полномочия окружной избирательной комиссии возложены на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации). При выборах депутатов представительных органов власти местного самоуправления окружные комиссии являются нижестоящими по отношению к избирательной комиссии муниципального образования и одновременно вышестоящими по отношению к участковым комиссиям. Вместе с тем полномочия окружной избирательной комиссии могут быть возложены на участковые комиссии. Окружные избирательные комиссии обычно формируются при проведении выборов в законодательные органы государственной власти или представительные органы местного самоуправления, когда депутаты избираются каждый от части соответствующей территории соответственно по одномандатному или многомандатному избирательному округу.

Полномочия окружных комиссий могут возлагаться на другие избирательные комиссии, если территория округа совпадает с подведомственной этой комиссии территорией или составляет часть последней. В этом случае решение о возложении полномочий принимает организующая выборы комиссия. Так, при проведении выборов депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам ЦИК России вправе принять решение о возложении полномочий окружной комиссии на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, если на территории субъекта Российской Федерации образуется один избирательный округ. При выборах депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия окружной комиссии могут быть возложены на территориальную избирательную комиссию, при выборах депутатов представительного органа местно-

го самоуправления в сельском населенном пункте — на участковую избирательную комиссию.

Срок полномочий окружных комиссий равен сроку полномочий избираемого органа и истекает в день официального опубликования решения о назначении новых выборов. Число членов окружных избирательных комиссий устанавливается законом, регулирующим проведение выборов в тот или иной орган. Так, число членов окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации составляет 8—14 человек.

Порядок формирования окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы с 2002 г. изменен. Теперь они формируются не законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, что свидетельствует о повышении роли и ответственности этих комиссий при проведении федеральных избирательных кампаний. Окружные избирательные комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации или в органы местного самоуправления формируются вышестоящими комиссиями: ИКС РФ, ИКМО или территориальными избирательными комиссиями. Вышестоящей избирательной комиссией по отношению к окружной избирательной комиссии на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации является избирательная комиссия соответствующего субъекта Российской Федерации, а на выборах органов местного самоуправления — избирательная комиссия соответствующего муниципального образования. Компетенция окружных комиссий весьма специфична. Кроме общих для всех комиссий полномочий, окружные комиссии регистрируют кандидатов, выполняя большой объем работы по приему и проверке представленных кандидатами документов, собранных в поддержку их выдвижения подписей избирателей, контролю за проведением агитации на территории избирательного округа, законным расходованием средств избирательного фонда кандидата и т. д. Окружная комиссия утверждает текст избирательного бюллетеня, определяет результаты выборов по избирательному округу и публикует их в средствах массовой

информации. Окружная избирательная комиссия наделена правом принимать решения об аннулировании регистрации кандидата и правом обращаться в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата.

Территориальные избирательные комиссии отнесены к государственным органам субъекта Российской Федерации. Признаками, позволяющими считать их таковыми, являются: 1) порядок формирования (формируются государственным органом — избирательной комиссией субъекта Российской Федерации); 2) наличие определенной законом компетенции (соответствующие статьи федеральных и региональных законов о полномочиях комиссий); 3) наличие определенных полномочий в отношении органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, других участников избирательного процесса (решения территориальных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения, причем нарушение этой обязанности влечет возможность применения административной ответственности); 4) определенное место в иерархии системы избирательных комиссий (нижестоящая по отношению к избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, вышестоящая по отношению, например, к участковым избирательным комиссиям); 5) возможность финансирования деятельности комиссий за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Конкретное место территориальных комиссий в системе государственных органов субъекта Российской Федерации определяется федеральным избирательным законодательством, соответствующим законом субъекта Российской Федерации. При этом законодатель исходит из того, что территориальные избирательные комиссии не являются органами государственной власти, а относятся к так называемым иным государственным органам специальной компетенции, постоянно действующим на соответствующей части территории субъекта Российской Федерации. Постоянная основа деятельности территориальной комиссии означает непрерывный период ее работы с момента первого заседания комиссии до истечения установленного законом срока полномочий (первого заседания комиссии нового состава). Территориальные комиссии создаются не для прове-

дения конкретных выборов, как ранее, а для организации любых выборов, проводимых на соответствующей территории в течение срока их полномочий. Признак постоянной основы деятельности присутствует у территориальной комиссии вне зависимости от того, наделена комиссия правами юридического лица или нет. В случае наделения территориальной избирательной комиссии правами юридического лица необходимо обеспечить финансирование работы на штатной основе минимум одной единицы (председателя комиссии) с созданием одновременно соответствующих условий для работы. Соответствующая норма должна содержаться в законе субъекта Российской Федерации и может распространяться либо на все территориальные комиссии, либо на некоторые из них. В настоящее время пока незначительная часть территориальных комиссий пользуется правами юридического лица.

Чтобы избежать дублирования в деятельности комиссий, сформированных на одной и той же территории, законодатель предусмотрел возможность взаимного возложения полномочий. Предусмотрено, что полномочия территориальной комиссии могут быть возложены на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования, при этом учтена и обратная ситуация. В первом случае решение принимается избирательной комиссией субъекта Российской Федерации по согласованию с представительным органом местного самоуправления, т. е. в этом случае территориальная комиссия не образуется, но возложение ее полномочий на ИКМО возможно лишь в случае формирования ИКМО по правилам, установленным новым федеральным избирательным законодательством, т. е. после 26 июня 2002 г. ИКМО, так же как и территориальная комиссия, должна действовать на постоянной основе. В ряде субъектов Российской Федерации, в частности в Алтайском крае, Владимирской, Костромской, Ульяновской областях, созданы более 160 ИКМО, на которые возложены полномочия территориальных комиссий.

Конкретное число членов каждой территориальной комиссии определяется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Количественный состав комиссии зависит от числа избирателей, зарегистрированных на данной территории,

а также местных особенностей, например наличия отдаленных или труднодоступных местностей. Чаще всего число членов территориальной комиссии составляет до девяти человек. Предусматривается возможность образования нескольких территориальных комиссий на одной территории с большим количеством избирателей. Решение принимается ИКС РФ по согласованию с ЦИК России, которая по этому вопросу принимает соответствующее решение. Несколько территориальных комиссий обычно образуется в крупных городах — административных центрах республик, краев, областей, а также в городах с достаточно большим количеством избирателей. Практика показывает, что число избирателей на одну территориальную комиссию в таких случаях может составлять в среднем 200 тыс. человек. При вынесении соответствующего решения могут приниматься во внимание и другие обстоятельства, например административно-территориальное деление, плотность населения, особенности географического положения территории и проч. Кроме того, именно на базе территориальных комиссий существует низовая сеть Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»: каждая территориальная комиссия оснащена соответствующим комплексом средств автоматизации, используемым при проведении выборов. Поэтому при согласовании решений об образовании новых территориальных комиссий в крупных населенных пунктах ЦИК России учитывает возможность технического обеспечения их работы.

Помимо образования территориальных комиссий на соответствующих территориях, предусмотрены особые случаи создания специализированных территориальных комиссий без их привязки к определенной территории. Одна или несколько территориальных комиссий создаются для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на судах и полярных станциях, и эти комиссии создаются по решению ИКС РФ. Также и ЦИК России в случаях, предусмотренных, например, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», вправе сформировать одну или несколько территориальных комиссий для руководства деятельностью участковых

комиссий за пределами территории Российской Федерации. В данном случае территориальные комиссии будут нижестоящими по отношению к сформировавшей их комиссии, и протоколы об итогах голосования на «зарубежных» избирательных участках будут поступать от этих специализированных комиссий непосредственно в ЦИК России. Помимо полномочий, общих для всех избирательных комиссий и отличающихся только масштабами территории, на которой они применяются, территориальная комиссия отвечает за соблюдение нормативов технологического оборудования комиссий на своей территории. К полномочиям территориальной комиссии, относится, например, такая новая обязанность, как формирование участковых комиссий, назначение их председателей.

Участковые избирательные комиссии являются особым видом комиссий и обладают рядом признаков, присущих только им. Так, участковые комиссии занимают «низовое» место, составляя организационный фундамент системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Они образуются только для проведения конкретных выборов. Целевое назначение этих комиссий — обеспечение решающего момента избирательной кампании, т. е. процесса голосования и подсчета голосов. Участковые комиссии действуют только на непостоянной (временной) основе и имеют самый короткий по сравнению с другими комиссиями срок полномочий.

Срок полномочий участковых комиссий начинается с установленного законом момента их формирования (например, участковые комиссии по выборам депутатов Государственной Думы должны быть сформированы не позднее чем за 28 дней до дня голосования) и заканчивается через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов, которое должно осуществиться не позже трех недель со дня голосования. Следует отметить, что на практике официальная публикация результатов бывает гораздо быстрее, поэтому и сроки полномочий комиссий обычно короче максимально допустимых. Однако в случае обжалования или опротестования итогов голосования, связанного с нарушениями, допущенными участковой комиссией при организации голосования или подсчета голосов, ее полномочия сохраняются до вынесения окончательного ре-

шения по жалобе. Число членов участковой комиссии зависит от числа избирателей, зарегистрированных на данном избирательном участке, и должно быть достаточным для того, чтобы обеспечить надлежащую организацию голосования и выдачу бюллетеней в помещении для голосования, обеспечение учета заявлений и голосования вне помещения. Число членов комиссии с правом решающего голоса устанавливается федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации о конкретных выборах и, как правило, составляет от 5 до 15 человек. Вышестоящими комиссиями, формирующими состав участковых комиссий, могут быть в зависимости от вида проводимых выборов: территориальные комиссии, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в представительные органы местного самоуправления. Участковые комиссии ближе всего стоят к избирателям, и главными направлениями их деятельности являются информирование избирателей, работа со списками избирателей, подготовка и проведение голосования и подсчета голосов.

Общие условия формирования всех избирательных комиссий, за исключением ЦИК России, следующие:

1) они формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а (за исключением ИКС РФ) также в представительном органе местного самоуправления (при этом в качестве избирательного объединения может быть и общественное объединение);

2) вышеперечисленным политическим партиям, избирательным блокам, избирательным объединениям отдается приоритет и квота не менее чем в одну вторую от общего числа членов соответствующих комиссий;

3) в избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя по предложениям от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения, от каждого избирательного блока;

4) государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. Указанное положение может не применяться при формировании участковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также за пределами территории Российской Федерации;

5) орган, назначающий в состав комиссии гражданина Российской Федерации, выдвинутого в соответствии с требованиями, установленными рамочным Федеральным законом, обязан получить письменное согласие указанного гражданина на вхождение в состав этой комиссии;

6) если уполномоченные на то законом органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии не назначат состав или часть состава комиссии в срок, установленный законом, либо если на соответствующей территории отсутствует указанный орган государственной власти, орган местного самоуправления, либо если соответствующая комиссия не сформирована, состав или часть состава ИКС РФ назначается ЦИК России, ИКМО — ИКС РФ, иной комиссии — вышестоящей комиссией с соблюдением установленных законом требований.

Организация деятельности избирательных комиссий основана на принципе коллегиальности. Его соблюдение предполагает свободное, всестороннее и коллективное обсуждение вопросов, выносимых на заседание комиссий, принятие решений, выражающих мнение всех или большинства членов комиссий, путем голосования. Комиссия может приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. От этого зависит легитимность всех последующих действий и решений комиссий. Заседание комиссии, действующей на постоянной основе, проводится не позднее чем на пятнадцатый день после назначения ее полномочного состава, но не ранее истечения срока полномочий комиссии прежнего состава.

Срок полномочий комиссии исчисляется со дня ее первого заседания, и с этого дня прекращаются полномочия комиссии

предыдущего состава. Свою деятельность избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования начинают с избрания председателя. Председатель ИКС РФ избирается тайным голосованием по предложению ЦИК России, оформленному соответствующим решением, он должен иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права. Председатель ИКМО избирается тайным голосованием по представлению ИКС РФ, оформленному соответствующим решением. В случае отсутствия предложения ИКС РФ председатель ИКМО избирается тайным голосованием по предложениям членов ИКМО с правом решающего голоса. Если предложенная ЦИК России кандидатура председателя ИКС РФ или кандидатура председателя ИКМО, предложенная ИКС РФ, будет отклонена, то соответствующая избирательная комиссия обязана предложить новую кандидатуру из числа членов соответствующей избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Как указывалось, открывает и ведет первое заседание ЦИК России в соответствии с ее Регламентом старейший по возрасту член избирательной комиссии до избрания председателя. Такой же порядок (в случае его закрепления в законе субъекта Российской Федерации или в регламенте комиссии) применяется в ИКС РФ и ИКМО, хотя могут быть и иные правила. Первые заседания окружных, территориальных и участковых комиссий созывают и ведут их председатели, назначаемые соответствующими вышестоящими избирательными комиссиями. Порядок проведения заседания комиссии определяется ее регламентом или соответствующим законом. Как правило, при проведении первого заседания окружной, территориальной, участковой комиссии и после открытия заседания комиссии председательствующий представляет членов комиссии с правом решающего голоса. Открытым голосованием членов комиссии с правом решающего голоса образуется счетная комиссия в составе двух-трех членов комиссии, которая из своего состава избирает председателя счетной комиссии. Тайное голосование по избранию заместителя председателя и секретаря комиссии проводится отдельно. До голосования члены комиссии с правом решающего голоса выдвигают кандидатов на указанные должности. Член

комиссии вправе выдвинуть и свою кандидатуру. По кандидатам, давшим согласие баллотироваться на соответствующую должность, может проводиться обсуждение. Члены комиссии, выдвинутые кандидатами на выборную должность, вправе заявить об отводе своей кандидатуры. Самоотвод принимается комиссией без голосования.

Право созывать заседания комиссии имеет председатель комиссии или по его поручению заместитель председателя по мере необходимости. Заседание обязательно проводится по требованию не менее одной трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Член комиссии с правом решающего голоса заранее извещается о проведении заседания комиссии и обязан присутствовать на всех ее заседаниях. Заседание комиссии является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Это позволяет комиссии принять решение, в достаточной степени отражающее мнение членов комиссии. Исключение сделано для ЦИК России (с учетом ее особого статуса), заседание которой правомочно, если на нем присутствует не менее 10 членов комиссии, т. е. не менее двух третей от установленного числа членов комиссии. В целях реализации прав члена комиссии закреплено, что по требованию любого члена комиссии (включая члена комиссии с правом совещательного голоса), а также любого присутствующего на заседании члена вышестоящей комиссии в обязательном порядке проводится голосование по всем вопросам, входящим в компетенцию комиссии и рассматриваемым на ее заседании в соответствии с утвержденной повесткой дня.

Свободное и коллегиальное обсуждение вопросов гарантирует выработку и принятие решения, выражающего мнение всех или большинства членов комиссии, присутствующих на заседании. Однако, если член комиссии с правом решающего голоса не согласен с решением комиссии, он имеет право на особое мнение в письменном виде. Особое мнение должно быть рассмотрено на заседании комиссии, факт его рассмотрения отражается в протоколе заседания комиссии и доводится председателем до сведения вышестоящей комиссии в трехдневный срок со дня принятия решения, а в день голосования

и в следующий за ним день — немедленно. Право и возможность высказать (заявить) особое мнение является гарантией самостоятельности и независимости каждого члена комиссии, и реализация, а также информирование об этом вышестоящей комиссии направлены на повышение ответственности комиссии за принимаемые решения.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные комиссии, действующие на постоянной основе и являющиеся юридическими лицами, могут иметь аппараты, структура и штаты которых устанавливаются указанными комиссиями самостоятельно. Аппарат предназначен для обеспечения направлений деятельности комиссии: правового, организационного, информационно-аналитического, финансового, документационного, издательского, материально-технического и иных. Направления деятельности комиссий, которые обеспечиваются аппаратом комиссии, права, обязанности и ответственность работников аппарата определяются в регламентах комиссий, положениях об аппарате, его структурных подразделениях и должностных инструкциях (функциональных обязанностях) работников аппарата. Структура и штатное расписание аппарата комиссии устанавливаются комиссией самостоятельно в пределах средств, выделяемых ей из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или бюджета муниципального образования. Избирательным комиссиям разрешается привлекать в пределах выделенных из соответствующего бюджета средств к выполнению организационно-технических работ, связанных с подготовкой и проведением выборов всех уровней, граждан по гражданско-правовым договорам. Это относится к избирательным комиссиям, действующим на постоянной (штатной) основе и имеющим свой аппарат, а также к комиссиям, которые действуют не на постоянной основе и не имеют своего штатного аппарата.

Федеральный законодатель установил перечень лиц, которые не могут быть членами комиссий с правом решающего голоса. Целью данных ограничений является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности в деятельности комиссий. Первая группа ограничений касается лиц, которые

не имеют права участвовать в выборах, а следовательно, и в принятии юридически значимых решений в ходе избирательных кампаний. Это лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, недееспособные, не достигшие 18 лет. Вторая группа ограничений адресована лицам, которые прямо заинтересованы (например, кандидаты) или могут быть заинтересованы (например, их близкие родственники) в исходе выборов, и поэтому не могут быть их организаторами. В число таких лиц входят также доверенные лица и уполномоченные представители кандидатов и избирательных объединений, избирательных блоков, члены комиссии с правом совещательного голоса. Все названные ограничения действуют только в рамках одной и той же избирательной кампании. Целью третьего вида ограничений является воспрепятствование возможности давления на избирательную комиссию со стороны представителей власти или других руководителей в интересах тех или иных кандидатов.

Особую категорию лиц, на которых распространяются ограничения, составляют: а) лица, которые имеют неснятую или непогашенную судимость; б) лица, которые были подвергнуты административному наказанию за нарушение законодательства о выборах — в течение одного года со дня назначения наказания; в) лица, выведенные из состава комиссии решением суда по причине систематического неисполнения ими своих обязанностей. В данных случаях законодатель исходит из необходимости обеспечения не только профессионального, но и морального авторитета членов комиссии и доверия к ним со стороны избирателей. Наконец, не могут быть членами комиссий лица, которые в силу своих должностных обязанностей сами осуществляют контроль и надзор за законностью деятельности комиссий (судьи и прокуроры).

Федеральный закон предусмотрел случаи прекращения полномочий члена комиссии с правом решающего голоса ранее истечения полномочий самой комиссии. Соответствующее решение принимает орган, назначивший данного члена комиссии, т. е. Президент, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации — в отношении члена ЦИК России, орган государственной власти субъекта Российской Федерации — в отношении члена ИКС РФ, из-

бирательная комиссия субъекта Российской Федерации — в отношении члена окружной, территориальной комиссии, представительный орган местного самоуправления — в отношении члена соответствующей комиссии, другие комиссии — в отношении членов нижестоящих комиссий, которые они непосредственно формировали. Основанием для принятия такого решения может быть: а) личное заявление члена комиссии в письменной форме, причем мотивы такого заявления законом не оговариваются; б) все основания, названные ранее, ограничивающие право быть членом комиссии, за исключением отсутствия гражданства Российской Федерации, недееспособности гражданина, неснятой или непогашенной судимости, а также административного взыскания. В этих случаях порядок досрочного прекращения полномочий иной. Подача заявления членом комиссии с правом решающего голоса при данных обстоятельствах не требуется, так как закон возлагает обеспечение соблюдения этих требований на органы, назначающие членов комиссий. Еще одним основанием досрочного прекращения членства в комиссии с правом решающего голоса является вступление в силу решения суда о расформировании избирательной комиссии. В данном случае со дня вступления в силу судебного решения полномочия члена комиссии прекращаются без дополнительного решения органа, ранее принимавшего решение о его назначении.

Реализация права члена ЦИК России работать в комиссии на постоянной основе зависит от его желания. При подаче соответствующего заявления он принимается на работу и включается в штатное расписание. Возможность работы на штатной основе членов других комиссий зависит от того, как этот вопрос решен в законодательстве субъектов Российской Федерации, а именно: наделены ли комиссии правами юридического лица, предусмотрены ли в соответствующем бюджете средства для обеспечения деятельности комиссии. Правовым основанием решения о зачислении в штат члена комиссии, кроме его заявления, могут быть различные правовые акты: законы, уставы, иные нормативные акты. Очевидно, что работать в комиссии на постоянной (штатной) основе член комиссии с правом решающего голоса может только в случае, если

сама комиссия работает на постоянной основе и является юридическим лицом. К таким комиссиям относятся ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные комиссии в случае, если им придан статус юридического лица, избирательные комиссии муниципальных образований в случае, если им придан статус юридического лица.

Особый статус избирательных комиссий, включая ЦИК России, в системе государственных (муниципальных) органов предусматривает возможность исполнения обязанностей члена комиссии с правом решающего голоса не на постоянной (штатной) основе. Однако и в этом случае член комиссии наделен всеми правами и несет обязанности по подготовке и проведению выборов, установленные законом, наравне с членами этой же комиссии, замещающими должность на постоянной (штатной) основе.

Члены комиссий, работающие на постоянной (штатной) основе, занимают в зависимости от уровня комиссии государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, муниципальные должности. Они не являются государственными или муниципальными служащими; указанные должности включаются в соответствующие перечни и реестры. Так, должности Председателя, заместителя Председателя, секретаря, члена ЦИК России, замещающего должность на постоянной основе, включены в Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации. Должности председателя, заместителя, секретаря ИКС РФ должны быть включены в соответствующий перечень или реестр государственных должностей субъекта Российской Федерации. Если законодательством субъекта Российской Федерации, нормативными актами органов местного самоуправления решен вопрос о возможности работы на штатной основе членов других комиссий, их должности также вносятся в соответствующие реестры государственных или муниципальных должностей. На членов комиссий, работающих на постоянной (штатной) основе, распространяется запрет на занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской и различных видов творческой. Установлены федеральным законом

обязанности органов государственной власти, а также и органов местного самоуправления (в связи с включением ИКМО в систему избирательных комиссий в Российской Федерации) по материальному и социальному обеспечению членов комиссий, работающих на постоянной (штатной) основе. В соответствующем бюджете должны быть предусмотрены средства на их материальное, а также социальное обеспечение, в том числе медицинское, жилищно-бытовое и проч. Кроме денежного содержания, члены комиссий могут получать и иные выплаты, размер и виды которых устанавливаются законами и иными правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления.

Порядок оплаты труда членов комиссий, освобожденных от работы на период подготовки и проведения выборов, — следующий. Работодатель обязан по представлению комиссии издать соответствующий приказ, сохранив за членом комиссии место работы (должность). В соответствии со ст. 170 ТК РФ за работником не сохраняется средний заработок по месту основной работы, но выплачивается компенсация. Размер и порядок выплаты компенсации устанавливаются организующей выборы комиссией за счет бюджетных средств, выделенных для проведения выборов. Так, при проведении федеральных выборов члену комиссии с правом решающего голоса, освобожденному от основной работы на период подготовки и проведения выборов, размер компенсации устанавливается ЦИК России исходя из объема средств, выделенных на указанные выборы в федеральном бюджете, в размере не ниже средней заработной платы в конкретном субъекте Российской Федерации. Размер компенсации члену комиссии с правом решающего голоса, освобожденному от основной работы на период подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления, будет устанавливается комиссией, организующей соответствующие выборы, в пределах выделенных из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) средств на проведение указанных выборов. Соответственно в бюджетах должны быть предусмотрены средства для покрытия расходов на компенсации. То же относится и к дополнительной оплате труда членов

комиссий с правом решающего голоса за работу во время избирательной кампании. Дополнительная оплата труда (вознаграждение) за работу в комиссии по подготовке и проведению выборов предусмотрена для любого члена комиссии, как работающего в ней на постоянной (штатной) основе, так и не работающего на такой основе, как освобожденного от основной работы на период подготовки выборов, так и не освобожденного.

Для более полного обеспечения независимости членов комиссии с правом решающего голоса расширены гарантии их неприкосновенности при привлечении к уголовной ответственности, а также при наложении административных взысканий в судебном порядке. Член любой комиссии на территории субъекта Российской Федерации не может быть привлечен к ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации, а председатель ИКС РФ и член ЦИК России — без согласия Генерального прокурора Российской Федерации. Если по ранее действовавшему законодательству указанный порядок применялся лишь во время избирательной кампании, то теперь данная норма защищает членов комиссий в течение всего срока их полномочий.

Значительно усилена защита трудовых прав членов комиссий. Теперь не только члены комиссии с правом решающего голоса в течение всего срока своих полномочий, но и члены комиссии с правом совещательного голоса в период избирательной кампании не могут быть уволены по инициативе работодателя или переведены на другую работу без их согласия.

В состав комиссии могут быть назначены члены комиссии с совещательным голосом. Это право возникает со дня представления документов для регистрации у следующих участников избирательного процесса: кандидатов, избирательных объединений (политических партий, их региональных отделений, а на выборах органов местного самоуправления — иных общественных объединений), избирательных блоков, выдвинувших нескольких кандидатов (список кандидатов). Каждый из этих участников может назначить по одному члену с правом совещательного голоса в состав регистрирующей кандидата или список кандидатов комиссии, а также во все нижестоящие комиссии. Срок

полномочий таких членов прекращается, если в регистрации будет отказано.

Дополнительные права по участию в работе комиссий после принятия решения о регистрации кандидата получает избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувший этого кандидата. Они могут назначить члена комиссии с правом совещательного голоса также и в вышестоящую комиссию, тогда как сам кандидат не вправе назначить в эту комиссию члена комиссии с правом совещательного голоса. Так, политическая партия, выдвинувшая зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, вправе назначить члена комиссии с совещательным голосом не только в окружную и все нижестоящие комиссии, но и в ЦИК России. Хотя ограничений по членству в составе комиссий с правом совещательного голоса гораздо меньше, чем для членов комиссий с правом решающего голоса, законодатель установил несколько запретов. Так, для обеспечения независимости комиссий от возможного административного давления в их состав не могут быть включены (даже с правом совещательного голоса) выборные должностные лица, судьи, прокуроры и лица, занимающие командные должности воинской службы.

Федеральный закон установил равенство прав членов комиссии как с решающим, так и с совещательным голосом (с некоторыми изъятиями, связанными со статусом последних) по вопросам подготовки и проведения выборов. Так, они не осуществляют действий, которые непосредственно связаны с проведением голосования и подсчетом голосов, а именно: не вправе выдавать избирателям бюллетени и открепительные удостоверения, удостоверить своей подписью подлинность бюллетеня, вести подсчет голосов, составлять официальные протоколы об итогах голосования. Участвуя в обсуждении любого вопроса, относящегося к компетенции комиссии, члены комиссии с правом совещательного голоса не участвуют в голосовании, т. е. в принятии решений. Следует подчеркнуть, что установленную законом ответственность (государственно-правовую, административную, уголовную) за нарушение порядка осуществ-

вления перечисленных и иных полномочий несут только члены комиссии с правом решающего голоса.

Закреплены две группы полномочий членов комиссии с правом как решающего, так и совещательного голоса: полномочия, гарантирующие полноту их прав по участию в заседаниях комиссии, и полномочия, гарантирующие их права на получение информации о работе комиссии. Член комиссии имеет право выступать на заседаниях, задавать вопросы и получать ответы по существу в соответствии с повесткой дня заседания. Особо следует отметить право членов комиссии независимо от их статуса вносить предложения по вопросам компетенции комиссии и требовать проведения голосования по ним. Так, любой член комиссии может вносить предложения в план работы комиссии и тем самым определять направления ее деятельности на ближайший год или полугодие, предлагать проведение различных мероприятий, например изучение опыта работы комиссий на местах, участие в наблюдении за выборами. Члену комиссии гарантировано право получения любой информации в письменном или машиночитаемом виде по вопросам, относящимся к выборам. Так, он вправе знакомиться с содержанием документов и материалов, получать их заверенные копии (копии не снимаются с бюллетеней, открепительных удостоверений, а также документов, содержащих конфиденциальную информацию, например персональные данные граждан в списках избирателей, подписных листах). Во время проведения подсчета голосов член комиссии имеет право получить информацию в полном объеме по всем параметрам подсчета, при этом, однако, если у члена комиссии с правом решающего голоса есть возможность самому участвовать в подсчете голосов, сортировке бюллетеней, то у члена с совещательным голосом — только возможность визуально удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, сортировке бюллетеней и т. д. Важной гарантией обеспечения прав членов комиссии является возможность обжалования членом комиссии действий (бездействия) этой комиссии в вышестоящую комиссию или в суд.

Сроки полномочий членов комиссий с правом совещательного голоса зависят от двух обстоятельств: от статуса комиссии

и статуса назначившего его субъекта. В комиссиях, не работающих на постоянной основе, например участковой, срок полномочий членов комиссии с совещательным голосом заканчивается одновременно со сроком полномочий самой комиссии. Срок полномочий члена с совещательным голосом в комиссиях, действующих на постоянной основе, зависит от статуса назначившего его кандидата или избирательного объединения, избирательного блока в избирательном процессе. Если кандидату, списку кандидатов отказано в регистрации либо регистрация кандидата, списка кандидатов отменена (аннулирована), то полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса заканчиваются в день принятия соответствующего решения. Если кандидат не избран или список кандидатов не допущен к распределению депутатских мандатов, полномочия указанного члена комиссии заканчиваются через 30 дней после опубликования результатов выборов. Если кандидат избран или список кандидатов допущен к распределению депутатских мандатов, срок полномочий члена комиссии с правом совещательного голоса продолжается до окончания регистрации кандидатов, списка кандидатов на следующих соответствующих выборах. Таким образом, например, член комиссии с правом совещательного голоса, назначенный избранным главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, сохранит свои полномочия до окончания регистрации кандидатов на должность губернатора на следующих выборах.

Принцип гласности в деятельности избирательных комиссий вытекает из положений Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 24, ч. 4 ст. 29), согласно которым каждый гражданин имеет право свободно получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а органы государственной власти и местного самоуправления и их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Принцип гласности в деятельности комиссий по подготовке и проведению выборов относится к принципам проведения выборов в Российской Федерации. Указанный принцип создает возможность для граждан, кандидатов, избирательных объединений, избирательных

блоков, других участников избирательной кампании вести общественный контроль за ходом подготовки и проведения выборов, деятельностью избирательных комиссий, в том числе при подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов. Федеральный законодатель гарантирует возможность присутствия на заседаниях комиссий:

а) представителей комиссий, на которые законом возложена обязанность по контролю за соблюдением избирательных прав (вышестоящих комиссий), при этом присутствовать вправе члены вышестоящей комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса;

б) лиц, интересы которых напрямую могут быть затронуты на заседаниях комиссий — зарегистрированных кандидатов (или их официальных представителей), официальных представителей избирательных объединений, избирательных блоков;

в) представителей СМИ, т. е. лиц, имеющих редакционные удостоверения или иные документы, удостоверяющие их полномочия представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ.

Кроме того, законом установлено, что при рассмотрении жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда рассматривается вопрос о нарушениях избирательных прав граждан, на заседание комиссии приглашаются заинтересованные стороны (авторы жалоб (заявлений), лица, действия (бездействие) которых обсуждаются).

Присутствовать на избирательных участках (т. е. в помещениях для голосования, в помещениях, где работают участковые комиссии) и наблюдать за организацией голосования, подсчетом голосов избирателей, составлением протоколов участковых комиссий об итогах голосования, кроме лиц, названных ранее, имеют право следующие участники избирательного процесса: а) наблюдатели, т. е. граждане Российской Федерации, уполномоченные осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов; б) иностранные (международ-

ные) наблюдатели, т. е. представители иностранной или международной организации, наделенные правом осуществлять наблюдение в порядке, установленном законом. Следует отметить, что, помимо непосредственных участников избирательного процесса (зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших списки кандидатов), правом назначать наблюдателей наделены все иные общественные объединения, зарегистрированные в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» на уровне, соответствующем уровню выборов, либо более высокому.

Зарегистрированный кандидат может направлять наблюдателя самостоятельно или поручить назначать наблюдателей своим доверенным лицам. Наблюдатель вправе носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени, отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, избирательного блока, общественной организации, направивших его в комиссию. По требованию члена участковой комиссии, наблюдателя, иных лиц, указанных в законе, участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования обязана выдать указанным лицам или предоставить им возможность изготовить копию протокола об итогах голосования, а также заверить ее. Участковая комиссия отмечает факт выдачи копии в соответствующем реестре. Лицо, получившее копию, расписывается в указанном реестре. Лицо, заверяющее копию протокола об итогах голосования, несет ответственность за ее полноту и достоверность содержащихся в ней данных.

В заключение уместно рассмотреть вопрос и о коллегиальной ответственности комиссий при осуществлении своих полномочий. Установленный федеральным законом институт расформирования комиссий направлен на повышение ответственности комиссий как коллегиальных органов за существенные нарушения в их деятельности, при этом с целью недопущения произвольного усмотрения в применении этой санкции устанавливается особый порядок ее применения. Законодательно определены виды комиссий, которые могут быть расформиро-

ваны, поводы и общие основания для их расформирования, субъекты права, по инициативе которых может быть начата процедура расформирования комиссий, органы, которые вправе принять решения о расформировании комиссий, и последствия принятия таких решений. Расформирование комиссии влечет прекращение полномочий ее членов с правом решающего голоса, тогда как полномочия членов с правом совещательного голоса не прекращаются. Органом, имеющим право принимать решение о расформировании комиссии, является только суд.

Комиссия может быть расформирована не только в случае допущенных ею нарушений избирательных прав граждан, которые повлекли за собой признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, но и в случае неисполнения ею решения суда или вышестоящей комиссии, а также решений ЦИК России или ИКС РФ, которые были приняты ими по результатам рассмотрения жалоб на решения или действия (бездействия) соответственно ИКС РФ или ИКМО. Предусмотрено, что группы представителей федеральных органов государственной власти — обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации — вправе обращаться в соответствующий суд с заявлением о расформировании ЦИК России, ИКС РФ и окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти. Группы депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации вправе обращаться с заявлениями о расформировании любых комиссий, за исключением ЦИК России. Группы депутатов представительного органа местного самоуправления, а также ИКС РФ вправе обратиться с заявлением о расформировании окружных избирательных комиссий по выборам в законодательный орган государственной власти субъектов Российской Федерации, представительный орган местного самоуправления, а также ИКМО, территориальной, участковой комиссии. ЦИК России вправе обратиться в суд с заявлением о расформировании комиссии любого уровня. Поскольку деятельность избирательных комиссий осуществляется коллегиально, решение ЦИК России или ИКС РФ об обращении в суд должно быть принято коллеги-

ально большинством голосов от числа присутствующих на заседании комиссии.

В связи с введением нового основания (неисполнение решения суда или вышестоящей комиссии) расформирование комиссии возможно и в ходе избирательной кампании при соблюдении соответствующих условий. Для рассмотрения судом заявления о расформировании комиссии, поданного в период избирательной кампании, установлен сокращенный срок — не позднее чем через три дня со дня подачи заявления. С целью недопущения срыва выборов федеральный закон устанавливает сроки для подачи заявлений о расформировании комиссий. При этом комиссия, организующая выборы, не может быть расформирована в период проведения избирательной кампании. После окончания избирательной кампании заявление о ее расформировании может быть подано в суд не позднее чем через три месяца со дня окончания избирательной кампании, т. е. со дня представления указанной комиссией отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Заявление о расформировании иной комиссии должно быть подано не позднее чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для ее расформирования¹. Исключение из этого правила установлено для участковых избирательных комиссий при проведении повторного голосования.

¹ Данное положение впервые введено в 2002 г. в рамочный Федеральный закон и ч. 3 ст. 260 ГПК РФ, и на их основе впервые в практике проведения выборов ЦИК России 25 декабря 2002 г. приняла постановление № 167/1422-3 «О заявлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Красноярский краевой суд о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края» в связи с неисполнением судебного решения об определении результатов выборов губернатора Красноярского края, состоявшихся в сентябре 2002 г. 27 января 2002 г. Красноярский краевой суд удовлетворил исковое требование ЦИК России о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края. Верховный Суд Российской Федерации, куда была подана кассационная жалоба Избирательной комиссии Красноярского края, в ее удовлетворении оказал. В результате в мае 2003 г. был сформирован новый состав данной избирательной комиссии.

Комиссия считается расформированной со дня вступления в силу решения суда, т. е. с этого дня прекращаются полномочия членов расформированной комиссии с правом решающего голоса. До этого момента она должна выполнять все предусмотренные законом действия. В связи с тем что в период избирательной кампании комиссия должна выполнять возложенные на нее законом действия, даже трехдневный перерыв в ее работе недопустим, и в этом случае до начала работы сформированной временной комиссии ее полномочия могут выполняться вышестоящей комиссией. Так, например, при расформировании окружной избирательной комиссии в период приема от кандидатов документов для регистрации указанные документы могут быть поданы в вышестоящую комиссию. После расформирования комиссии (в период избирательной кампании) вышестоящая комиссия формирует временную комиссию. Сформирована она должна быть в трехдневный срок после вступления в силу решения суда о расформировании комиссии. Временная комиссия приступает к работе немедленно после формирования и сохраняет свои полномочия до формирования (по окончании избирательной кампании) соответствующей избирательной комиссии с соблюдением всех требований Федерального закона.

Глава 10

ИНСТИТУТ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ: СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ

1. Наблюдение за выборами как институт демократической избирательной системы. Необходимость независимого наблюдения за выборами существует как в государствах со сложившейся системой демократических институтов, так и находящихся в переходном к демократии состоянии. Зарубежный и отечественный опыт проведения наблюдения за выборами подтверждает, что атмосфера открытости и гласности (прозрачности), созданная при организации избирательной кампании, присутствие национальных и (или) иностранных (международных) наблюдате-

лей на избирательных участках в день выборов повышает уверенность граждан в свободном и справедливом характере выборов, способствует более активному их участию в избирательном процессе. Наблюдатели выполняют и важную публичную электорально-технологическую функцию: отслеживая подсчет голосов, они обеспечивают независимое общественное определение общих итогов голосования, результатов выборов, используя законные способы и методы общественного контроля, являются одновременно источником информации, на основе которой могут быть сделаны оценки и заключения относительно подлинности официальных итогов выборов. Выявление наблюдателями и анализ наиболее распространенных нарушений избирательной процедуры (не всегда преднамеренных) позволяет совершенствовать избирательное законодательство и избирательные технологии. Присутствие на выборах иностранных (международных) наблюдателей помимо основной своей задачи — выявления степени легитимности результатов выборов — позволяет соотнести национальное законодательство и саму избирательную процедуру с международными избирательными стандартами.

Опыт последних избирательных кампаний в России подтвердил важную роль института наблюдателей. Введение этого института в федеральное избирательное законодательство, законодательство субъектов Федерации позволило вывести Россию в число стран с передовым демократическим и международно ориентированным избирательным законодательством. Одновременно этот опыт вскрыл некоторые упущения как в нормативном регулировании организации деятельности наблюдателей, так и в практике организации наблюдения за выборами.

2. Контроль за выборами или наблюдение за голосованием? Долгосрочное и краткосрочное наблюдение. Первое, с чем приходится сталкиваться при анализе института наблюдателей, — это разница в понимании целей и задач наблюдения, точнее, в том, что в одних случаях это понятие понимается широко, а других случаях — узко. Так, в странах с устоявшейся демократией наблюдение за выборами выступает как процедура преимущественно партийного контроля (наблюдения) за выборами на всех

стадиях избирательного процесса¹. В Руководстве по наблюдению за выборами ОБСЕ четко различаются «долгосрочное наблюдение» и «краткосрочное наблюдение»: «Долгосрочные наблюдатели работают в течение всех стадий выборов, в то время как краткосрочные присутствуют в основном в день выборов. Целью долгосрочного наблюдения является приобретение углубленного знания о различных стадиях избирательного цикла. Целью краткосрочного наблюдения является исполнение более классических обязанностей наблюдения за выборами. Оно обеспечивает широкое присутствие наблюдателей на территории всей страны для оценки заключительных дней избирательной кампании, дня выборов и подсчета голосов».

В России функции наблюдения за выборами — в виде права уполномоченных субъектов избирательного процесса назначать наблюдателей и их деятельности по наблюдению — пока законодательно ограничиваются наблюдением за ходом голосования и подсчетом голосов. В литературе, посвященной выборам, в последнее время все чаще дается широкое толкование понятия «наблюдение за выборами». Оно, по мнению ряда авторов, должно охватывать наблюдение за подготовкой списков избирателей, соблюдением порядка формирования избирательных комиссий разного уровня, ходом предвыборной агитации, а также наблюдение в день выборов за подсчетом голосов, процессом подачи и рассмотрения заявлений (жалоб) участников выборов. Расширяется и круг лиц, осуществляющих общественное наблюдение. Это: 1) партийные наблюдатели, доверенные лица кандидата, заинтересованные обеспечить честный ход выборов, не допустить ущемления интересов своей партии, своего кандидата; 2) беспартийные, независимые наблюдатели,

¹ В изданной на русском языке разработке Национального демократического института международных отношений (США) «Независимое наблюдение за ходом выборов» подчеркивается: «В настоящее время деятельность наблюдателей уже не сводится к работе только в день выборов или к контролю за процессом подсчета голосов. Эффективный процесс наблюдения за ходом выборов предполагает более масштабные мероприятия, которые начинаются с разработки положений о проведении выборов и заканчиваются расследованием заявлений и жалоб о правонарушениях, допущенных в ходе избирательной кампании и выборов».

группы, более заинтересованные в анализе процесса, нежели в результате; 3) средства массовой информации, которые играют как исследовательскую, так и освещающую (информационную) роль.

3. Исторический аспект формирования и развития института наблюдателей. Общественное наблюдение за выборами, которое в условиях СССР отсутствовало в законодательстве о выборах, в период перестройки было впервые законодательно закреплено в Законе РСФСР от 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР». Исходя из понимания необходимости защиты самим обществом властных полномочий граждан по формированию выборных органов, законодатель ввел общественное (гражданское) наблюдение за выборами народных депутатов РСФСР в виде представителей трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, которым разрешалось присутствовать в помещении для голосования либо на заседаниях избирательной комиссии.

Впоследствии институт наблюдателей получил указное нормативное закрепление в ходе избирательной кампании 1993 г., когда соответствующими указами Президента Российской Федерации были утверждены положения «О выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году» и «О выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году». Указанными положениями устанавливалось, что в дни голосования избирательные объединения и кандидаты в депутаты вправе направить в соответствующую участковую избирательную комиссию до пяти наблюдателей от каждого избирательного объединения или кандидата и указанные наблюдатели вправе присутствовать до окончания подсчета голосов в участковой избирательной комиссии. Предусматривалось участие наблюдателей в таких действиях участковых избирательных комиссий, как начало голосования и предъявление пустых избирательных ящиков, вскрытие конвертов с бюллетенями ранее проголосовавших избирателей, обеспечение хода голосования. Однако предоставление им права на получение

экземпляра протокола об итогах голосования не предусматривалось.

Институт наблюдателей приобрел законодательный статус благодаря включению положений о наблюдателях в ч. 4 ст. 14 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», а именно: «В день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели». Включение указанных положений о наблюдателях, с одной стороны, подтверждало стремление законодателя придать процедурам голосования и подсчета голосов прежде всего гласный, общественный характер, с другой — по-прежнему ограничивало полномочия наблюдателей днем голосования и подведения итогов выборов на избирательных участках. Вместе с тем указанный Федеральный закон придал действиям наблюдателей более четкий характер. Так, при проведении голосования вне помещения для голосования вправе были участвовать наблюдатели; по решению участковой избирательной комиссии член комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление избирателя. Шагом вперед по сравнению с положениями 1993 г. была норма о том, что по требованию любого члена участковой избирательной комиссии или наблюдателя участковая избирательная комиссия обязана предоставить им заверенную копию протокола об итогах голосования. Таким образом, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» заложил основы избирательных стандартов в отношении наблюдателей на выборах, которые были затем развиты и конкретизированы в специальных актах — федеральных законах от 17 мая 1995 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» (ч. 5 ст. 20) устанавливал процедуру удостоверения полномочий наблюдателей: «Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в письменной форме кандидатом, общественным или избирательным объединением, избирательным блоком, чьи интересы он представляет, с указанием его фамилии, имени и отчества, места жительства, а также номера избирательного участка, на который он направляется. Данный документ действителен только при предъявлении паспорта (удостоверения личности, его заменяющего). Предварительное уведомление о направлении наблюдателя на избирательный участок не требуется». Такая четкая регламентация процедуры аккредитации наблюдателей исключала произвольные ее толкования, что придавало статусу наблюдателей на президентских выборах больше ясности. Кроме того, были определены и права наблюдателей, что явилось очевидной законодательной новеллой на пути закрепления статуса наблюдателей. Наблюдатель был вправе присутствовать при голосовании избирателей, которые по состоянию здоровья или другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования; знакомиться со списками избирателей, обращаться в участковую избирательную комиссию с предложениями и замечаниями, а также обжаловать действия (бездействие) участковой избирательной комиссии в территориальную избирательную комиссию. К отмеченным правам наблюдателей можно добавить присутствие их при вскрытии избирательных ящиков, при подсчете голосов избирателей на избирательном участке, подсчете и погашении неиспользованных бюллетеней, право на ознакомление с третьим экземпляром протокола участковой избирательной комиссии, территориальной избирательной комиссии или избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Схожие нормы имелись и в Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы 1995 г.

Утвержденные постановлением ЦИК России от 26 февраля 1996 г. Разъяснения о порядке деятельности доверенных лиц кандидатов на должность Президента Российской Федерации, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченных представителей избирательных объеди-

нений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей, наблюдателей, представителей средств массовой информации при проведении выборов Президента Российской Федерации стали попыткой восполнить отсутствие системности в изложении круга правомочий наблюдателей в день голосования. Раздел 4 «Наблюдатели» Разъяснений стал на тот момент самым полным изложением правомочий наблюдателей на выборах (применительно к президентским выборам). Итак, наблюдатель был вправе: 1) находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, в том числе на избирательном участке в воинской части; 2) присутствовать при предъявлении председателем участковой избирательной комиссии избирательных ящиков перед их опечатыванием и перед их вскрытием после завершения голосования; 3) знакомиться со списками избирателей; 4) присутствовать при проведении голосования избирателей вне помещения для голосования в случае невозможности избирателей по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам прибыть в помещение для голосования; 5) присутствовать при подсчете и погашении членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса неиспользованных избирательных бюллетеней; 6) знакомиться с протоколами соответствующих избирательных комиссий об итогах голосования и получать их заверенные копии; 7) обращаться к председателю участковой избирательной комиссии с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования; 8) обжаловать действия (бездействие) участковой избирательной комиссии в территориальную избирательную комиссию, а участковой избирательной комиссии избирательного участка, образованного за пределами территории Российской Федерации, — в ЦИК России или в суд.

Наблюдатель был не вправе: 1) расписываться за избирателя по его просьбе в получении избирательных бюллетеней в помещении для голосования; 2) заполнять за избирателя по его просьбе избирательные бюллетени в кабине, специально оборудованном месте или комнате для тайного голосования; 3) совершать действия, мешающие членам участковой избирательной комиссии осуществлять свои функции. Наблюдатель неза-

медлительно удаляется из помещения для голосования, если его действия нарушают тайну голосования или он пытается повлиять на волеизъявление избирателя. Решение об этом должно приниматься участковой избирательной комиссией.

Если члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса частично выполняют функции долгосрочного наблюдения и в некоторой степени восполняют пробелы в статусе наблюдателей, то сложнее обстояло дело с попытками утвердить в избирательном процессе так называемый общественный контроль за проведением выборов и в этой связи учредить институт наблюдателей от групп избирателей. В принятый Государственной Думой 5 сентября 1997 г. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были включены (в части, касающейся наблюдателей) положения Разъяснений ЦИК России от 26 февраля 1996 г., т. е. им была придана законодательная сила, а также нормы о внедрении института общественного контроля при проведении выборов в органы местного самоуправления. Так, устанавливалось, что законом субъекта Российской Федерации «может быть предусмотрено направление наблюдателей от группы избирателей». Согласно п. 7 ст. 26 названного Федерального закона, «наблюдатель от группы избирателей должен представить по прибытии в участковую либо территориальную избирательную комиссию подписной лист (листы) с подписями граждан Российской Федерации, имеющих право на голосование на соответствующем участке, территории, в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации, но не более 50 подписей». Таким образом обеспечивалось частичное законодательное расширение круга лиц, правомочных осуществлять наблюдение на выборах.

Кроме того, указанный Федеральный закон допускал право наблюдателей наблюдать за подсчетом голосов «на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обозримость содержания бюллетеней для голосования»; они вправе «знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем», «наблюдать за составлением избирательной комиссией... протокола об итогах голосования и иных документов...». Необходимо иметь в виду, что названный Федеральный закон

установил и обязанности наблюдателя. Участковая избирательная комиссия наделялась правом, как и в Федеральном законе 1994 г., удалять из помещения для голосования наблюдателя при попытке воспрепятствовать ее работе либо осуществлению гражданином своего избирательного права, а также нарушить тайну голосования, однако наряду с этим комиссия была вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении такого наблюдателя к предусмотренной федеральными законами ответственности.

В марте 1999 г. Государственной Думой были внесены изменения и дополнения в рамочный Федеральный закон, и хотя они коснулись института наблюдателей лишь частично, однако, что немаловажно, в направлении расширения их прав. В связи с введением законодателем процедуры заверения каждой страницы списка избирателей и внесения итоговых данных об избирателях в последний его лист (это делается перед непосредственным подсчетом голосов членами комиссии с правом решающего голоса) появилось и дополнительное право наблюдателя ознакомиться с заверенным председателем комиссии списком избирателей. Более подробное регулирование сортировки бюллетеней членами комиссии с правом решающего голоса, включающее обязанность оглашать содержащиеся в бюллетенях отметки и затем представлять их для визуального контроля всем лицам, присутствующим при подсчете голосов, повлекло для наблюдателя возможность непрерывного визуального контроля за правильностью сортировки бюллетеней и подсчета голосов.

Принятые в период подготовки к федеральным выборам 1999—2000 гг. федеральные законы от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 31 декабря 1999 г. «О выборах Президента Российской Федерации» установили в качестве дополнительной гарантии деятельности каждого кандидата, избирательного объединения и блока его право назначить в соответствующие участковые комиссии несколько наблюдателей, которые в день голосования имели право поочередно осуществлять наблюдение. Кроме того, указанные федеральные законы возложили на участковые избирательные комиссии обязанность составлять список наблюдателей, присутствующих в помеще-

нии для голосования, который затем должен храниться вместе со вторым экземпляром протокола участковой комиссии об итогах голосования.

Проанализировав эволюцию института наблюдателей в избирательном праве, можно утверждать, что федеральное законодательство основательно урегулировало взаимоотношения наблюдателей с избирательными комиссиями, кандидатами и другими участниками избирательного процесса, при этом правовой статус позволял осуществлять наблюдателю действенный контроль за ходом голосования, подсчетом голосов, установлением итогов голосования и определением результатов выборов. Однако практика выборов требовала дальнейшего совершенствования избирательного законодательства, что и было достигнуто с вступлением в силу в июне 2002 г. рамочного Федерального закона. С его принятием сохранилась тенденция к расширению полномочий наблюдателя и оформлению его статуса. В частности, документ, удостоверяющий полномочия наблюдателя, впервые получил название — «направление», и его можно предъявлять в участковую или территориальную комиссию не только в день голосования, но и в период проведения досрочного голосования. Наблюдатель получил право носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и установленных законом сведений. Впервые введены ограничения на назначение наблюдателей — теперь ими не могут быть назначены выборные должностные лица и лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, а также судьи и прокуроры. Значительно расширены права наблюдателя при подсчете голосов и составлении протокола об итогах голосования, а именно: а) упаковка рассортированных бюллетеней в отдельные пачки осуществляется в присутствии наблюдателей, которым предоставлена возможность поставить на мешках или коробках с упакованными бюллетенями свои подписи; б) наблюдатель вправе присутствовать при использовании в помещении для голосования технического средства подсчета голосов — комплекса обработки избирательных бюллетеней; в) под контролем наблюдателей находится процесс передачи первого экземпляра протокола участковой комиссии об итогах голосования в вышестоящую комиссию; при этом прием указанных протоколов вышестоящей комиссией должен осуществляться в

одном помещении и все действия членов комиссии с правом решающего голоса по их приему, суммированию данных этих протоколов и составлению итогового протокола должны находиться в поле зрения наблюдателей. Кроме того, после подписания протокола вышестоящая комиссия обязана выдать его копию всем наблюдателям, находящимся в помещении, однако в помещении комиссии может находиться только один наблюдатель, представляющий интересы конкретного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Основные положения рамочного Федерального закона 2002 г. обогатились в обновленных федеральных законах от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации». При этом в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» отмечено, что в направлении, предъявляемом наблюдателем в комиссию, кроме фамилии, имени, отчества, адреса места жительства и номера избирательного участка, дополнительно указываются номер телефона наблюдателя (если он имеется) и наименование комиссии, в которую он направляется. В направлении делается запись об отсутствии у наблюдателя ограничений, указанных в рамочном Федеральном законе (о них говорилось выше). В федеральных законах о выборах предъявляются повышенные требования к оформлению помещения для голосования с точки зрения создания необходимых условий для работы наблюдателей. В помещении должна размещаться увеличенная форма протокола об итогах голосования, которая вывешивается до начала голосования и должна находиться в поле зрения наблюдателей на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи избирательных бюллетеней, кабины для тайного голосования и стационарные ящики для голосования одновременно находились в поле зрения наблюдателей. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлена норма о том, что по окончании голосования вне помещения для голосования участковая избирательная комиссия

обязана составить акт, в который наряду с другими заносятся сведения о наблюдателях, присутствовавших при голосовании по месту жительства избирателей. Перед непосредственным подсчетом голосов участковой комиссией осуществляется погашение неиспользованных избирательных бюллетеней, при котором вправе присутствовать наблюдатели. В федеральных законах о выборах сокращено (на один) количество экземпляров протоколов участковой комиссии об итогах голосования. Комиссия теперь составляет только два экземпляра протокола, первый из которых, как и прежде, направляется в вышестоящую избирательную комиссию, а второй вначале представляется для ознакомления и снятия с него копий наблюдателям, а затем с предусмотренной документацией передается в вышестоящую комиссию для хранения.

Подводя итог развитию института наблюдателей в России, можно констатировать, что за прошедшие годы этот институт претерпел серьезную эволюцию в сторону расширения как перечня лиц, правомочных осуществлять контроль за избирательными действиями, так и их полномочий. Эта эволюция становится важным элементом демократизации избирательной системы в Российской Федерации.

4. Правовой статус иностранных (международных) наблюдателей. Институт иностранных (международных) наблюдателей на выборах получил распространение относительно недавно и в основном как одна из форм «мер доверия» между государствами. В то же время этот институт отражает общее стремление оказать содействие демократизации избирательного процесса в государствах. Юридическим основанием организации международного наблюдения за ходом выборов являются добровольно взятые на себя странами международные обязательства по соблюдению соответствующих положений, зафиксированных в международных документах.

На рубеже 80—90-х гг. прошлого века в странах Центральной и Восточной Европы произошли глубокие политические и социально-экономические трансформации. Это привело к изменению роли Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (с 1 января 1995 г. СБСЕ стало именоваться Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), кото-

рое начиная с 1990 г. приступило к реализации своей Программы по выборам. Правовой основой для этого стали: 1) Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принятый 29 июня 1990 г., 2) Парижская хартия для новой Европы СБСЕ, принятая 21 ноября 1990 г. В соответствии с решениями Парижской хартии в Варшаве с апреля 1991 г. начало свою деятельность Бюро по свободным выборам, которое вскоре стало называться Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Его основной задачей является укрепление и создание традиций проведения свободных и демократических выборов. После Будапештской встречи СБСЕ на высшем уровне (5—6 декабря 1994 г.) одним из важных направлений деятельности БДИПЧ стала организация долгосрочного и краткосрочного международного наблюдения за избирательным процессом в государствах — членах СБСЕ. На БДИПЧ была возложена роль координатора деятельности организаций, осуществляющих такой электоральный мониторинг. Страны — участницы СБСЕ, подписавшие Копенгагенский, а также другие документы, признали, «что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ...». Эти положения документов ОБСЕ лежат в основе правового статуса иностранных (международных) наблюдателей. Деятельность БДИПЧ по мониторингу выборов обычно организуется таким образом, чтобы минимальный срок для осуществления полномасштабного наблюдения составлял, как правило, шесть недель. Чтобы иностранные (международные) наблюдатели могли дать объективную оценку выборам, они должны изучить каждый существенный этап избирательного процесса. Направляющие организации готовят для своих наблюдателей аналитические обзоры о стране, в которую они направляются. Основная группа краткосрочных наблюдателей должна прибыть не позднее начала последней недели избирательной кампании. БДИПЧ в своем Руководстве по наблюдению за выборами (Варшава, 1999 г.) исходит из того, что мнение о выборах создается на основе методологии наблюдения и по-

следующих заключениях. Методология международного наблюдения за выборами требует, чтобы группы наблюдателей не ограничивались присутствием в столице и крупных городах, а разъезжали по всей стране. Для этого они должны получить от принимающего государства гарантии свободы передвижения и возможности свободно выбирать избирательные участки и пункты сбора и подсчета результатов голосования, которые они хотят посетить. В ходе избирательных кампаний 1993—2000 гг. в России международные наблюдатели посетили десятки субъектов Российской Федерации.

ОБСЕ устанавливает для своих наблюдателей обязательные для исполнения общие принципы и правила: 1) наблюдатели должны иметь при себе удостоверение, выданное правительством или избирательной комиссией страны, где проводится наблюдение, и по требованию должны представляться всем заинтересованным властям; 2) они должны строго соблюдать непредвзятость в исполнении своих обязанностей и не выражать предубеждение или предпочтение по отношению к властям, партиям, кандидатам или к каким-либо вопросам, возникающим в процессе выборов; 3) не должны носить значки или одежду, символика и цвета которой означают принадлежность к каким-либо партиям; 4) наблюдатели должны исполнять свои обязанности ненавязчиво и не вмешиваться в избирательный процесс, в процедуры в день выборов или в подсчет голосов; 5) они могут обратить внимание местных властей на несоблюдение правил, но никогда не должны давать инструкции или предпринимать действия, расходящиеся с решениями избирательных комиссий; 6) наблюдатели должны основывать свои заключения на документированных, действительных и поддающихся проверке фактах; они должны быть готовы заполнить форму статистического обзора по избирательному участку, на котором они присутствовали; 7) они должны воздерживаться от личных или преждевременных комментариев о своих наблюдениях при беседах с представителями прессы или другими заинтересованными лицами; 8) при необходимости наблюдатели должны участвовать в совещаниях после завершения выборов; 9) наблюдатели должны соблюдать все законы и правила страны пребывания.

Аналогичные по своему содержанию требования к организации международного наблюдения для своих наблюдателей выработали Совет Европы, Европейский парламент, Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств.

В мире немного государств, которые включили в свое избирательное законодательство обязательства по приглашению иностранных (международных) наблюдателей, вытекающие из Копенгагенского документа СБСЕ 1990 г. В Европе, помимо стран СНГ, лишь законодательство Болгарии и Венгрии предусматривает присутствие на выборах иностранных (международных) наблюдателей. «Дейтонская» Конституция Боснии и Герцеговины, точнее Приложение 3 «Выборы», предусматривала организацию первых выборов фактически под эгидой ОБСЕ и силами международной избирательной комиссии, но это исключительный, продиктованный послевоенными условиями случай. Институт международного наблюдения достаточно полно закреплен в избирательном законодательстве Российской Федерации.

Так, в рамочном Федеральном законе (п. 43 ст. 2 и п. 13 ст. 30) определяется само понятие «иностраный (международный) наблюдатель», а также порядок приглашения и аккредитации иностранных (международных) наблюдателей на выборы в Российской Федерации. Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» развивают эти положения, а также положения, касающиеся прав и обязанностей иностранных (международных) наблюдателей. В 1993—1996 гг. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на всех федеральных выборах выпускала необходимые нормативные акты о порядке деятельности иностранных наблюдателей и об образце их удостоверения: в 1993 г. это было Положение о статусе иностранных наблюдателей, в 1995 и 1996 гг. — соответственно Разъяснения о порядке деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации. Дальнейшая детализация статуса и деятельности иностранных (международных) наблюдателей имела место в Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и об удосто-

верении иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва, утвержденных ЦИК России 10 сентября 1999 г., в которых был определен порядок приобретения статуса иностранного (международного) наблюдателя, приведен исчерпывающий перечень государственных органов, имеющих право направлять международным и национальным правительственным и неправительственным организациям, а также частным лицам, имеющим общепризнанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина, приглашение для участия в наблюдении за выборами в качестве иностранных (международных) наблюдателей, установлен круг прав и обязанностей иностранных (международных) наблюдателей.

Некоторые новационные положения относительно статуса и полномочий иностранных (международных) наблюдателей, закрепленные в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральном законе от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», нашли свое отражение в Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва¹. В частности, уточнены временные рамки периода наблюдения: с начала работы участковой избирательной комиссии и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования. Далее оговорено право иностранных (международных) наблюдателей визуально знакомиться не только с заполненными или незаполненными избирательными бюллетенями, но и с погашенными избирательными бюллетенями, открепительными удостоверениями. Кроме того, иностранный

¹ См.: Постановление ЦИК России от 9 июля 2003 г. № 17/120-4 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва».

(международный) наблюдатель вправе поставить свою подпись на печатанных мешках или коробках, в которые упаковываются избирательные бюллетени, открепительные удостоверения после завершения их подсчета. Наконец, в Разъяснениях особо говорится об ответственности лиц, нарушающих права иностранных (международных) наблюдателей.

Иностраным (международным) наблюдателем может быть представитель иностранной или международной организации, и это означает, что таким представителем может быть и гражданин Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» «международная организация» означает межгосударственную, межправительственную организацию (п. «ж» ст. 2). Согласно нормам международного права иностранная или международная организация (их отделения, бюро и т. д.) могут быть зарегистрированы и находиться как непосредственно на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Подпункт «г» п. 5 ст. 35 названного Федерального закона устанавливает, в частности, что в состав избирательного блока не могут входить международные общественные объединения, при этом создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация международных общественных объединений осуществляется в общем порядке, предусмотренном для общественных объединений Федеральным законом «Об общественных объединениях» и другими федеральными законами. В силу этого международные общественные объединения не относятся к международной организации и, следовательно, не наделяются полномочием как по участию в выборах, так и по назначению иностранных (международных) наблюдателей.

В соответствии с федеральными законами от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется указанными и иными федеральными законами. Они закрепляют дополнительно сле-

дующие положения о деятельности иностранного (международного) наблюдателя: срок его полномочий начинается со дня аккредитации в ЦИК России и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов соответственно Президента и депутатов Государственной Думы; во время пребывания на территории России он находится под покровительством Российской Федерации. Избирательные комиссии, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны оказывать иностранному (международному) наблюдателю необходимое содействие; он вправе встречаться с кандидатами, их доверенными лицами, уполномоченными представителями и доверенными лицами политических партий, избирательных блоков. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов соответственно Президента и депутатов Государственной Думы. ЦИК России вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права.¹

Принципиально новый этап в развитии института международного наблюдения за выборами наступает в связи с тем, что регулирование правового статуса, прав и обязанностей наблюдателя начинает осуществляться международно-правовыми актами. Это связано с подписанием на заседании Совета глав государств — участников СНГ 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе главами семи государств (Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины) Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутрисударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу)¹, в которой предусмотрена отдельная статья «Статус и полномочия между-

¹ Российская Федерация в июле 2003 г. первой из подписавших Конвенцию государств приняла Федеральный закон о ее ратификации.

народных наблюдателей». Впервые в международно-правовом документе детализирован статус иностранных (международных) наблюдателей, установлены и конкретизированы их полномочия, определены гарантии, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей. В частности, иностранные (международные) наблюдатели имеют право на:

а) доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующий избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

б) контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением результатов голосования в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

д) ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

е) информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

ж) изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов;

з) представление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

Кроме того, Конвенция предусматривает создание Межгосударственного избирательного совета — специализированного органа по оказанию государствам — участникам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод содействия в наблюдении за подготовкой и проведением выборов в странах СНГ.

7 декабря 2002 г. Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ одобрила Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами, которые по своей правовой природе являются вспомогательным методическим документом (пособием) для организации и проведения международного наблюдения за выборами международными наблюдателями СНГ с целью определения, насколько полно и точно национальное избирательное законодательство, практика назначения, подготовки и проведения выборов соответствуют положениям национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов.

Рекомендации состоят из 6 разделов, приложения 1 «Перечень основных международно-правовых документов в области организации и проведения выборов» и приложения 2 «Документы Содружества Независимых Государств по вопросам избирательного права и избирательного процесса».

Раздел 1 «Стандарты демократических выборов» перечисляет и определяет международные стандарты демократических выборов. При этом особое внимание обращается на необходимость проведения выборов избирательными органами (избирательными комиссиями) при наличии действенного судебного контроля за выборами и обеспечением гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами. Раздел 2 «Основы статуса международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами» определяет статус международного наблюдателя, правовые основы его деятельности, порядок аккредитации, срок полномочий, полномочия международного наблюдателя, механизм оказания ему содействия, обеспечение деятельности и иммунитет международного наблюдателя. В разд. 3 «Международное наблюдение за организацией избирательного процесса» рассматриваются такие аспекты, как электоральная и гражданская грамотность и активность участников избирательного процесса, идентификация и регистрация (учет) избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), избирательные бюллетени и степень их защиты от фальсификации, оборудование мест для голосования, организация голосования.

В разд. 4 «Международное наблюдение в период проведения избирательной кампании, предвыборной агитации» даны основные начала для проведения международного наблюдения и оценки таких компонентов избирательного процесса, как финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, проведение предвыборной агитации кандидатов, массовых агитационных мероприятий, распространение агитационной печатной продукции, агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования. Особое внимание международных наблюдателей обращено на недопустимость злоупотребления свободой слова и предвыборной агитации, использования административных или финансовых средств кандидатов и иных субъектов в целях избрания и предвыборной агитаций. Отдельный пункт раздела посвящен правилам поведения силовых ведомств и структур в период избирательной кампании, организации работы судебных и правоохранительных органов.

В разд. 5 «Организация международного наблюдения в день голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов» излагаются основные элементы технологии организации наблюдения на избирательном участке, осуществления контактов с избирателями, установления конструктивных взаимоотношений с национальными наблюдателями, уполномоченными представителями кандидатов, политических партий, иных участников избирательного процесса. Внимание международных наблюдателей обращается на такие особые случаи голосования, как досрочное голосование, голосование по открепительным удостоверениям, голосование вне помещения для голосования, организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, в воинских частях, военных учреждениях и организациях, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, по почте. Заключительный фрагмент раздела посвящен наблюдению за процедурой подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов, использованию технических средств голосования и подсчета голосов. Особое внимание уделено порядку подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), пересмотра решений, наблюдению за организацией работы участкового избирательного органа, ходом подсчета голосов, установлением итогов голосования участковым избиратель-

ным органом (участковой комиссией), выработке обоснованной оценки организации и хода голосования на избирательном участке, подсчета голосов и определения результатов выборов вышестоящими избирательными органами (комиссиями).

Раздел 6 «Предварительное обобщение и итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами» посвящен вопросам подготовки и представления предварительного заявления по итогам голосования на выборах, а также итогового заключения по результатам проведения международного наблюдения за выборами.

Рекомендации содержат и иные основополагающие методологические элементы организации и проведения международного наблюдения за выборами.

Еще одним важным вектором развития института международного наблюдения в Российской Федерации, помимо приглашения иностранных (международных) наблюдателей, является участие России в миссиях по международному наблюдению в зарубежных странах. Так, представители Российской Федерации участвовали в наблюдении за президентскими выборами в Белоруссии (сентябрь 2001 г.), парламентскими выборами в Украине (март 2002 г.), президентскими и парламентскими выборами в Армении (февраль и май 2003 г.) в составе миссий международных наблюдателей СНГ, БДИПЧ, ОБСЕ, Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ).

Серьезные усилия по выработке единых международных стандартов и подходов к международному наблюдению осуществляются по линии АОВЦВЕ, в состав которой входят представители национальных центральных избирательных органов 20 государств. В частности, ЦИК России в рамках этой организации в 2002 г. был подготовлен и от имени Ассоциации передан в структуры Совета Европы проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод. Этот документ призван обобщить в обязательной правовой форме опыт правового регулирования и проведения демократических выборов, накопленный европейскими государствами, а также конкретизировать и развить исходные положения, закрепленные в ст. 3 Протокола № 1 (вступил в силу в 1954 г.) к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (от 4 ноября 1950 г., вступи-

ла в силу 3 сентября 1953 г.) и иных документах, определить международно-правовые очертания современного демократического избирательного процесса в новой интегрирующейся Европе¹. В специальном разделе проекта определяются параметры статуса и полномочий международных наблюдателей, поскольку их присутствие способствует гласности и открытости выборов. На этой основе закрепляются широкие и реальные полномочия международных наблюдателей, а также их обязательство выполнять свои функции и права, руководствуясь принципами нейтральности и беспристрастности, отказа от выражения своего отношения к участникам избирательного процесса до окончания времени голосования, невмешательства в избирательный процесс. Следует также отметить, что в рамках Совета Европы также ведется активный поиск единого подхода к стандартам выборов, правовому статусу и деятельности международных наблюдателей, к институту международного наблюдения за выборами в целом. На состоявшейся 27—31 января 2003 г. сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы было принято решение «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов», в котором подчеркивалось, что в качестве справочного документа для государств-членов Свод рекомендуемых норм при проведении выборов повысит авторитет системы наблюдения за выборами и мониторинговой деятельности Совета Европы; при этом «Ассамблея принимает к сведению предварительный проект конвенции, недавно разработанный АОВЦВЕ, которая предлагает создать правовую основу для приведения законодательства о выборах и избирательной практики в соответствие с международными стандартами». Исходя из изложенного, Ассамблея рекомендует, чтобы Комитет министров, в частности, преобразовал Свод рекомендуемых норм при проведении выборов в европейскую конвенцию, приняв к сведению проект конвенции, представленный АОВЦВЕ и работу БДИПЧ ОБСЕ.

¹ При подготовке проекта Конвенции были использованы также результаты научных исследований ряда отечественных авторов. О подготовленном для Совета Европы авторском проекте Конвенции о стандартах свободных, справедливых, подлинных и периодически проводимых выборов см.: *Вешняков А. А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997. С. 109—118.

Часть II

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Глава 11

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ СТАДИИ

1. Понятие «избирательный процесс». Избирательное право и избирательный процесс тесно связаны с политической сферой функционирования государства и гражданского общества. Если избирательное право (в материальном смысле) регламентирует аспекты государственно-общественной деятельности, касающиеся приобретения и передачи властных полномочий выборным представителям в ходе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании и свободном добровольном участии избирателей в выборах, то избирательный процесс (в процедурном смысле) как организационно-правовая форма реализации субъективного избирательного права гражданина отражает технологию непосредственного участия субъектов выборов в осуществлении формирования выборных органов. В совокупности они образуют политико-правовой механизм формирования основных институтов современной электоральной демократии.

В избирательном процессе существенным функциональным компонентом является доверие основного субъекта выборов — избирателей к выборным институтам, избирательным комиссиям, организующим подготовку и проведение выборов. Гражданское доверие, будучи неотъемлемым элементом правовой культуры граждан и политической атмосферы гражданского общества, государства, определяет смысл современного демократического избирательного процесса как политического и электорального механизма воспроизводства представительных и выборных институтов публичной власти.

Введение и использование в научном, законотворческом, правоприменительном и международно-правовом электораль-

ном словаре наряду с традиционным понятием «организация (подготовка) и проведение выборов» нового понятия «избирательный процесс», обозначающего технологическую инфраструктуру и форму реализации конституционных принципов организации периодических и свободных выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в рамках предусмотренной конституцией и законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур, гарантий их соблюдения и выполнения, представляется оправданным¹. Понятие «избирательный процесс» по своему содержанию и объему является более широким и включает, наряду с организационно-технологическими и информационно-финансовыми, некоторые новые аспекты, отражающие современные социально-политические основания и условия осуществления избирательных действий и процедур. Как формализованный законом порядок, т. е. избирательный процесс, организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию и защиту конституционного права граждан Российской Федерации на свободные выборы, а также права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Новое в современном избирательном праве состоит не только в содержании материальных, процедурных и процессуальных норм и юридических институтов, но и в понимании политико-правовой природы избирательного процесса как способа обеспечения реализации и защиты активного и пассивного избирательного права граждан Российской Федерации в соответ-

¹ См.: Распоряжение Президента Российской Федерации от 1 ноября 1994 г. № 558-рп «О Федеральной программе повышения правовой культуры избирателей — граждан Российской Федерации, организаторов избирательного процесса и представителей общественных объединений Российской Федерации» // Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования, сентябрь 1993 — декабрь 1994. ЦИК России. М., 1994. С. 150—151.

ствии с общепризнанными принципами и нормами международного права в области проведения демократических выборов. Избирательный процесс в этом смысле не только и не столько преимущественно административная технологическая процедура, сколько публичный конкурентный политический процесс, в рамках которого разворачивается политическая правосубъектность граждан-избирателей, и посредством их волеизъявления воспроизводится и легитимируется деятельность представительных, а также иных выборных институтов. В современных условиях понятие «избирательный процесс» существенно обогащено за счет формирования совокупности вспомогательных элементов: во-первых, активной законотворческой деятельности, в том числе по законодательному закреплению правовой базы выборов, их обязательному и периодическому назначению и проведению, гарантий избирательных прав; во-вторых, деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции, направленной на гармонизацию и систематизацию федерального и регионального избирательного законодательства, унификацию юридических форм и методов осуществления избирательных действий и процедур, обеспечение и защиту конституционных избирательных прав граждан, обеспечение представительного характера выборных институтов при использовании той или иной избирательной системы¹, в-третьих, разработки, принятия и реализации мероприятий

¹ Так, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 г. № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» разъяснено, что изменение возникших, развивающихся или сложившихся в ходе избирательной кампании конкретных правоотношений, в рамках которых происходит реализация избирательных прав граждан, может повлечь ограничения в этих правах и, в конечном счете, разрушить *основные конституционные принципы избирательного процесса*. Таким образом, был сформулирован важнейший принцип конституционной законности в сфере избирательных правоотношений — неизменность норм избирательного законодательства в ходе конкретной избирательной кампании (СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4867).

федеральной и региональных целевых программ повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов, профессионализации деятельности избирательных комиссий и иных участников избирательного процесса; в-четвертых, организации избирательного процесса на началах политической альтернативности, состязательности, прозрачности и открытости совершения избирательных действий и избирательных процедур.

Конституционные принципы организации избирательного процесса как руководящие и направляющие начала организации и проведения выборов в рамках соответствующей избирательной системы нацелены на обеспечение конституционного равноправия избирательных прав граждан, реализацию права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, обеспечение представительного характера законодательного органа государственной власти, в том числе при вхождении автономного округа в состав края или области¹, проведение выборов на основе закона, обязательность назначения и проведения выборов в установленные Конституцией и законами сроки и порядке.

¹ См. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» в части констатации, что население автономного округа вправе наравне с населением других районов (частей) края, области участвовать в выборах органов законодательной и исполнительной власти (главы администрации) края, области, а органы государственной власти автономного округа обязаны принять все предусмотренные законодательством меры для реализации этого права граждан; воспрепятствование в какой-либо форме участию населения автономного округа в таких выборах является нарушением принципа народовластия, а также избирательных прав граждан и противоречит Конституции Российской Федерации. При этом на основе федеральной конституции и в рамках действующего законодательства автономный округ, край, область могут конкретизировать с помощью договора условия и порядок формирования органов государственной власти, однако указанный договор не может содержать положений, ограничивающих избирательные права граждан автономного округа, края, области. При отсутствии такого договора должны применяться федеральное законодательство и соответствующие законы края, области (СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581).

Термин «избирательный процесс» не является синонимом понятия для обозначения становления или формирования новой самостоятельной отрасли права или подотрасли процессуального законодательства. Процессуальная форма реализации и защиты избирательных прав граждан (через систему судов общей юрисдикции) и процедурная (через систему избирательных комиссий) выражают различные (правоохранительный и правоприменительный) аспекты организации избирательного процесса в целом. Через процедурную форму осуществляется деятельность комиссий, выполняется основной объем действий, составляющих содержание избирательной кампании, тогда как через процессуальную форму (в собственном значении этого понятия) осуществляется деятельность судов по защите избирательных прав и свобод граждан и — шире — основ конституционного строя Российской Федерации.

Избирательный процесс как политико-правовая категория и одновременно категория избирательного законодательства, компонент правоприменительной электоральной деятельности, в том числе судебной, используется в широком и узком значении, и его конкретное использование предопределяется временными рамками (начала и окончания) его структурного раскрытия (развертывания) в виде последовательности перехода от одной стадии к другой. В широком смысле термин «избирательный процесс» поглощает содержание термина «избирательная кампания»¹ как периода со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов, поскольку связан с необходимостью принятия уполномоченным на то органом или должностным лицом в установленные конституцией (уставом), законом сроки и в порядке решения о назначении даты выборов и его направления для официального опубликования (публикации). В узком смысле «избирательный процесс» как формализо-

¹ См. п. 19 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

ванное явление включает установленную законом совокупность стадий организации и проведения выборов, обеспечивающих целостность и легитимность итогов голосования и результатов выборов, а стадии, в свою очередь, включают в себя совокупность соответствующих избирательных процедур и избирательных действий.

Таким образом, понятие «избирательный процесс», включая в себя понятие «избирательная кампания», не сводится к нему, поскольку охватывает ряд элементов стадий, избирательных действий и процедур за временными рамками последней. Демократический избирательный процесс — это часть политического режима в стране, и непосредственно связан с общими условиями развития институтов демократии, образующих социально-политическую и инфраструктуру реализации избирательных прав и свобод граждан. Кроме того, до начала конкретной избирательной кампании необходимо совершить ряд важных действий и процедур, благодаря которым избирательный процесс является не только юридической технологией организации голосования, но и институтом, обеспечивающим политическую стабильность и преемственность, демократичность и легальность власти.

Потенциальные возможности, заключенные в избирательном процессе, в значительной мере определяются характером и степенью участия политических партий, иных общественных объединений в выборах. Предварительным этапом, открывающим возможность их включения в избирательный процесс, является регистрация партий и общественных объединений в соответствующем государственном органе юстиции. При этом признание за соответствующими общественными объединениями их политической правосубъектности (права на участие в осуществлении государственной власти и местного самоуправления) является исходной предпосылкой становления представительной демократии. Юридическая квалификация общественных объединений в качестве политических партий может быть основана на принципе формальных и минимальных ограничений или принципе реальных и максимальных ограничений¹. Другой значимой

¹ См.: Мерло П. Избирательные кампании и проблемы их подготовки: «равное игровое поле» и демократические выборы // Политические исследования. 1995. № 4. С. 131—133.

предварительной процедурой является регистрация (учет) избирателей. Точность и полнота списка избирателей имеют основополагающее значение для любого вида избирательной системы. Доверие к избирательному процессу во многом зависит от объективности регистрации (учета) избирателей и составления списков избирателей и может быть существенно подорвано, если в ходе выборов обнаружится недостоверность (в количественном и качественном отношении) сведений о гражданах, обладающих избирательным правом.

2. Принципы организации избирательного процесса. Регламентация принципов избирательного процесса составляет важнейшую часть предмета правового регулирования в области электоральных отношений. Избирательное право представляет собой совокупность институтов, нормы которых регулируют содержание субъективного избирательного права граждан, а также формально-юридические гарантии, условия и порядок осуществления данного права. Поэтому вопрос о принципах избирательного права не может быть ограничен рамками субъективной формы участия граждан в избирательном процессе, представленной в категории всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Принципы избирательного права и принципы избирательного процесса суть парные категории института демократических свободных выборов. В силу этого институт свободных выборов включает фундаментальные начала избирательного процесса, отражающие демократическую природу выборов как политического института народовластия и обеспечивающие свободное и открытое непосредственное участие граждан в процессах и структурах государственной власти, местного самоуправления.

Анализ действующего федерального и регионального законодательства, касающегося вопросов организации и функционирования выборных институтов публичной власти в части правового регулирования избирательных прав и свобод, юридических гарантий, процедур и избирательных действий, в совокупности обеспечивающих их реализацию, показывает, что к политико-правовым и административным основаниям избирательного процесса можно отнести весьма ограниченное количество собственно нормативных принципов его организации. Ряд юридических формул содержится в преамбуле рамочного Феде-

рального закона, согласно которой *демократические, свободные и периодические выборы* в органы государственной власти, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Дополнительные определения характеристик избирательного процесса сформулированы в ст. 3, предназначенной для юридической квалификации принципов проведения выборов — открытости и гласности. Состояние и уровень юридической разработки системы принципов организации и проведения выборов не позволяют дать их исчерпывающую — перечневую и содержательную — характеристику. Примером открытой юридической формулы является определение принципа альтернативности выборов, содержащееся в ст. 38. Развитие современного избирательного права в условиях углубления и расширения демократических начал в организации и проведении выборов делает весьма актуальной задачу формирования универсального стандарта (критериев) системы (перечня) политико-правовых и организационно-технологических принципов ротации и передачи публичной власти по итогам избирательных кампаний, к которому можно отнести основные принципы организации и проведения выборов.

Обязательность и периодичность. Данный принцип избирательного процесса основан на политико-правовом требовании, чтобы выборы в демократическом правовом государстве являлись единственным юридически гарантированным и легитимным способом формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления. Обязательность и периодичность выборов предполагает, что компетентные государственные органы должны регламентировать время деятельности выборных (представительных) институтов публичной власти (срок, на который они избираются), обеспечивать их воспроизводство на регулярной основе (периодически с соблюдением срока их полномочий) посредством избирательного процесса как совокупности стадий, процедур и действий, обеспечивающих реализацию права избирать и быть избранным на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Общий правовой режим обязательности и периодичности проведения выборов установлен в ст. 8—10 рамочного Федерального закона, при этом основной акцент сделан главным

образом на условиях, сроке и процедурах назначения и проведения выборов, в том числе досрочных. Процедура назначения выборов как организационно-правовое выражение реализации принципа обязательности и периодичности выборов является важнейшим инструментом обеспечения или, напротив, ограничения избирательных прав граждан на демократические, свободные выборы, и симптоматично, что эта процедура избирательного процесса получила развернутую правовую оценку в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, в постановлении от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)»¹. Правовые позиции Конституционного Суда основывались на том, что осуществление права граждан на участие в свободных, периодических выборах предполагает наличие регулирующих выборы предписаний в конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации, конкретно определяющих сроки полномочий выборных органов и тем самым — периодичность выборов. Эти предписания нормативных актов должны соответствовать предписаниям Конституции и федеральных законов, имеющим более общий характер, например устанавливающим максимальные предельные сроки полномочий выборных органов субъектов Российской Федерации, без определения конкретных сроков и тем более даты голосования. Суд отметил, что отсутствие такой нормативной базы, как и затягивание сроков полномочий выборных органов, нарушает гарантии всеобщего и равного избирательного права, ограничивает выявление действительной воли избирателей.

Принцип обязательности и периодичности выборов связан с правовыми ограничениями полномочий выборных органов го-

¹ СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

сударственной власти по предельным срокам их исполнения. Юридически и фактически это должно означать, что выборы проводятся в обязательном порядке через определенные интервалы времени (в настоящее время — не более чем пять лет). Нормативная регламентация времени деятельности выборных институтов публичной власти призвана, с одной стороны, обеспечить стабильность их функционирования, а с другой — гарантировать сменяемость депутатов и выборных должностных лиц по итогам голосования и результатам выборов. Периодичность проведения выборов является одним из необходимых условий демократичности и легитимности формируемых в рамках избирательного процесса государственных институтов и органов местного самоуправления. Правовое определение принципа периодичности выборов в федеральном избирательном законодательстве завершено в той мере, в какой это необходимо для последовательной реализации положений соответствующих международно-правовых актов. Так, если сроки полномочий выборных федеральных органов государственной власти юридически установлены на уровне конституционно-правовых норм и составляют для Президента и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четыре года, то в соответствии с федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» срок полномочий региональных органов государственной власти может варьироваться в более широком — до пяти лет — временном диапазоне, и установление конкретного срока, на который избираются органы или депутаты, отнесено к исключительной компетенции субъектов Российской Федерации и должно осуществляться в форме закона (как правило, устанавливается срок полномочий, аналогичный федеральным органам).

Свободный характер выборов. Верховенство Конституции, иных законов и правовых актов государства является правовой основой для проведения свободных выборов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами. Соблюдение принципа

свободных выборов обеспечивает избирателям и иным участникам выборов возможность без какого бы то ни было насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания, воздействия, принуждения, в том числе в зависимости от итогов голосования и результатов выборов. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Это означает, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить к участию или неучастию в выборах и (или) в осуществлении избирательных действий (процедур), принудить избирателя голосовать за или против определенного кандидата (кандидатов), определенный список кандидатов политической партии (избирательного блока) либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Кроме того, ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал; при этом не должно допускаться составление и (или) опубликование (распространение) персональных сведений об избирателях, принявших участие либо не принявших участие в голосовании.

Альтернативность как условие свободных выборов и принцип организации избирательного процесса. Принцип альтернативности составляет исходную предпосылку организации и проведения демократического конкурентного избирательного процесса. Юридическая формула данного принципа развернута в ст. 38 рамочного Федерального закона. Так, в случае, если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий (в порядке исключения допускается проведение голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов органов местного самоуправления, а также такая возможность пре-

дусматривается при проведении повторного голосования на федеральных и региональных выборах).

Принцип альтернативности является своеобразным начальным и конечным условием проведения избирательных кампаний и юридического признания их результатов. Собственно понятие «альтернативность выборов» введено в юридический оборот определением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 1996 г. № 91-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Читинской областной Думы как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный Суд подчеркнул, что к числу важнейших условий подлинно свободных выборов относится их альтернативность, обеспечивающая избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления. Если на выборах число кандидатов окажется либо меньше установленного числа мандатов, либо равным ему, избиратель лишается такой возможности, а выборы превращаются в формальное голосование¹.

Федеральное избирательное законодательство не содержит правовой характеристики принципа альтернативности, хотя юридически определены условия, при наличии которых возможно проведение безальтернативных выборов применительно к их отдельным категориям, подвидам (повторные выборы, повторное голосование), выборов соответствующих уровней (федеральные, региональные, муниципальные) с указанием определенных исключений из данного правила. В середине 90-х гг. неоднозначная трактовка реализации принципа альтернативности позволила ряду субъектов Российской Федерации установить в своем законодательстве режим безальтернативных выборов. В настоящее время, в том числе на основе указанного решения Конституционного Суда Российской Федерации, принцип альтернативности является общеобязательным организационно-правовым императивом проведения всех выборов и федеральное законодательство прямо квалифицирует его в

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992—1999). М., 2000. С. 424.

качестве императивного требования демократической избирательной практики. При этом действующее избирательное законодательство возлагает, как отмечалось, на соответствующие избирательные комиссии обязанность по обеспечению альтернативности выборов, и такой подход представляет собой конкретную гарантию свободных выборов, а также реальности избирательных прав граждан.

Открытость и гласность. Открытость и гласность относятся к универсальным принципам организации выборных институтов публичной власти. Федеральное избирательное законодательство содержит совокупность норм, обеспечивающих реализацию данного принципа в деятельности избирательных комиссий на всех стадиях избирательного процесса, а также открытость и гласность избирательных кампаний для всех участников избирательного процесса — кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, избирателей. Так, гласность обеспечивается, в частности, введением в избирательный процесс института наблюдателей, которых вправе назначать кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, общественные объединения, возложением на соответствующие государственные и иные органы, избирательные комиссии обязанности по информационному освещению выборов, законодательным требованием о систематической публикации в средствах массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, обязательностью официального опубликования (публикации) полных данных об итогах голосования и результатах выборов в объеме данных протоколов избирательных комиссий всех уровней.

Подлинные выборы. Принцип альтернативности как условие свободных выборов взаимоувязан с принципом подлинных выборов и обеспечивает выявление свободно выраженной воли избирателей и непосредственное ее осуществление. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства, а также обеспечивается своевременный и свободный доступ избирателей к информации о кандидате

(списках кандидатов), политических партиях и о процессе выборов и доступ кандидата (кандидатов), политических партий на равных правовых условиях к средствам массовой информации и телекоммуникаций. На этой основе подлинные выборы предоставляют избирателям реальную и основанную на праве и законе возможность выбирать кандидатов, списки кандидатов политических партий. Кроме того, при подлинных выборах подготовка и проведение избирательных действий и избирательных процедур осуществляются в порядке и в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям и другим участникам выборов развернуть полноценную агитационную избирательную кампанию.

Подлинные выборы предполагают справедливые правовые условия для выдвижения, регистрации, отказа в регистрации или отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий, а также для участия всех политических партий в избирательной кампании. При этом регистрационные требования устанавливаются заблаговременно до начала избирательной кампании, должны быть ясными, четкими, не содержать условий, способных стать основанием для ограничений дискриминационного характера либо возможных злоупотреблений, и применяться единообразно. Кроме того, каждый кандидат, каждая политическая партия, участвующие в выборах, имеют возможность обжаловать нарушения законодательства о выборах, а также итоги голосования и результаты выборов в судебные и (или) иные органы в порядке и в сроки, предусмотренные законами. Вместе с тем избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией и (или) законами, надлежащим образом вступают в должность в порядке и в сроки, установленные Конституцией и (или) законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или их прекращения в ином порядке, который регулируется Конституцией, законами в соответствии с демократическими конституционными и парламентскими процедурами.

3. Уровни и разновидности избирательного процесса в Российской Федерации. В избирательном законодательстве Российской Федерации — демократического федеративного правового госу-

дарства — в соответствии с конституционной моделью организации системы органов государственной власти представлены следующие уровни выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления: федеральные выборы, региональные выборы, муниципальные выборы. Общие рамки (принципы организации) избирательного процесса в Российской Федерации очерчены соответствующими положениями Конституции, рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральными конституционными законами, иными федеральными законами.

Федеральный избирательный процесс — это проводимые в порядке, определенном федеральными законами, выборы Президента, депутатов Государственной Думы, а также иных предусмотренных Конституцией федеральных государственных органов, избираемых непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (при этом конституционно-правовой перечень иных федеральных государственных органов является открытым в связи с возможностью распространения избирательных процессов на Совет Федерации — верхнюю палату федерального парламента, а также на Конституционное Собрание как орган, правомочный решать вопрос о новой Конституции Российской Федерации и созываемый в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом). Определенное, а в ряде случаев существенное влияние на институт федеральных выборов и федеральный избирательный процесс оказывает институт референдума. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации» на референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, а равно о проведении досрочных выборов или досрочного формирования либо об отсрочке таких выборов (формирования) соответствующих федеральных органов государственной власти (п. 2 ст. 3). В целях обеспечения избирательных прав граждан предусмотрено, что проведение референдума Российской Федерации (за исключением референдума, проводимого в соответствии с положениями междуна-

родного договора Российской Федерации) одновременно с проведением федеральных выборов либо в течение последнего года полномочий Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы не допускается.

Региональный избирательный процесс — это проводимые в порядке, установленном федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации и, в виде исключения, при отсутствии или недостаточности законодательной базы — в соответствии с указами Президента Российской Федерации выборы в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти, иные государственные органы и на выборные должности в субъектах Российской Федерации, предусмотренные конституциями (уставами), законами субъекта Российской Федерации. В Российской Федерации принцип выборности распространяется не только на депутатов (членов) законодательного (представительного) органа и высших должностных лиц исполнительного органа государственной власти, но и на состав иных государственных органов (в частности, в некоторых субъектах Российской Федерации в ходе прямых выборов избираются члены Конституционного Собрания), т. е. на государственные органы, как входящие в систему разделения государственной власти (законодательные (представительные) и исполнительные органы), так и не входящие в нее (Конституционное Собрание). Выборы депутатов законодательного органа государственной власти в целом или одной из его палат, выборного должностного лица соответствующего уровня могут быть как прямыми, когда они избираются непосредственно избирателями — гражданин на выборах непосредственно (лично) голосует за кандидата (список кандидатов) или против него (списка кандидатов) либо против всех кандидатов (списков кандидатов), так и косвенными, когда одна из палат парламента формируется на ступенчатой, должностной или территориальной либо на иной косвенной основе. Так, в Республике Дагестан выборы Председателя Государственного Совета республики — коллегиального органа государственной власти — производились членами Государственного Совета, играющего роль коллегии выборщиков.

Специфической особенностью обеспечения представительного характера Федерального Собрания Российской Федера-

ции — федерального парламента — является использование смешанных избирательных процедур, а именно выборов и формирования. Наряду с проведением прямых выборов депутатов Государственной Думы Конституция и федеральное законодательство в отношении Совета Федерации — верхней палаты федерального парламента — предусматривают механизм формирования, основанный на проведении региональных выборов и последующем формировании состава палаты на основе следующего конституционного принципа: в состав палаты входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному представителю от законодательного и исполнительного органов государственной власти. Механизм представительства изменялся несколько раз.

Как известно, в Совет Федерации первого созыва (1993—1995 гг.) гражданами, проживающими на территории субъекта Российской Федерации, избиралось по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. После принятия Конституции Российской Федерации в ходе всенародного голосования 12 декабря 1993 г. и в соответствии с вышеуказанными конституционными положениями Совет Федерации формируется на основе вхождения в его состав представителей указанных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако характер представительства также подвергся определенным изменениям. Так, в Федеральном законе от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» было закреплено положение о том, что в его состав входят глава законодательного органа и глава исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по должности¹. При этом в ряде регионов конституции и иные нормативные акты предусматривали избрание главы исполни-

¹ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869. См. также Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., который допускает (хотя данный термин не является императивным по своему содержанию), чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов (подп. 7.2).

тельной власти (президента или председателя правительства) в рамках различных процедур, а именно: специальным государственным органом или законодательным органом государственной власти либо в ходе прямых выборов. Глава Республики Мордовия на первый после принятия республиканской Конституции срок избирался членами Конституционного Собрания, а на последующие сроки — в ходе прямых выборов, в Республике Дагестан (до новой конституции 2003 года) — Конституционным Собранием, в Республике Алтай — Государственным Собранием (законодательный орган государственной власти), в Удмуртской Республике — Государственным Советом, в Республике Хакасия Председатель Правительства избирается непосредственно избирателями. В ряде регионов с двухпалатной структурой законодательного органа государственной власти глава указанного органа избирается на совместном заседании палат. Таким образом, порядок формирования палат Федерального Собрания как представительного и законодательного органа — смешанный (прямые выборы и формирование как разновидность косвенных выборов), при этом региональные выборы являются составным политико-правовым, конститутивным элементом формирования верхней палаты парламента.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации по-прежнему формируется на основе вышеуказанного квотного представительства органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако представителей назначает законодательный орган субъекта Российской Федерации, в том числе и кандидатуру от исполнительного органа (по предложению главы этого органа). Таким образом, принцип должностного представительства органов отменен, и введен принцип представительства от соответствующих органов. Вместе с тем в случае внесения изменений в ч. 2 ст. 95 Конституции возможен переход от механизма формирования состава Совета Федерации к выборам депутатов Совета Федерации гражданами, место жительства которых расположено на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на ос-

нове всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Определенное влияние на перспективы и особенности развития механизма выборов (формирования) на федеральном уровне оказывает введение в конституционную материю не традиционного федерального института. Конституция Российской Федерации в ст. 135 закрепляет особый федеральный государственный орган — Конституционное Собрание, которое должно быть создано для решения вопроса о подтверждении неизменности действующей Конституции Российской Федерации либо разработки проекта новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. Конституция предусматривает, что Конституционное Собрание созывается в соответствии с федеральным конституционным законом, однако не содержит прямых указаний на механизм (порядок) формирования либо избрания его членов. Федеральный конституционный закон, регулирующий порядок созыва Конституционного Собрания, пока не принят.

В избирательном законодательстве юридически оформлены следующие основные виды выборов: 1) очередные выборы; 2) досрочные выборы; 3) выборы в порядке ротации части депутатов либо депутатов одной из палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; 4) выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы); 5) повторные выборы в случаях, предусмотренных законодательством о выборах. При этом:

1) очередные выборы проводятся по истечении установленного конституцией (уставом) срока полномочий законодательного или исполнительного органа (выборного должностного лица) государственной власти;

2) досрочные выборы — в связи с досрочным прекращением их полномочий;

3) выборы депутатов в порядке ротации проводятся в отношении части депутатов либо депутатов одной из палат законодательного органа в порядке и в сроки, предусмотренные кон-

ституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации¹;

4) выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы) проводятся в случае сложения депутатом своих полномочий по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством о выборах;

5) повторные выборы назначаются и проводятся в случаях, когда названные виды выборов признаны несостоявшимися или недействительными по решению соответствующей избирательной комиссии либо по решению суда.

В целом выборы депутатов (членов) законодательного органа государственной власти нового созыва могут быть проведены в рамках обязательного — очередных (или досрочных) выборов (или выборов в порядке ротации) — и факультативного компонентов избирательного процесса, т. е. без проведения или с проведением (в вышеуказанных случаях) повторных выборов. При этом выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы) также могут состоять из обязательного и факультативного компонентов организации избирательного процесса. Необходимо отметить, что если дело касается организации выборов исполнительных органов государственной власти (выборного должностного лица), то, в отличие от выборов депутатов законодательного органа государственной власти, могут быть назначены только очередные или досрочные выборы, т. е. здесь имеет место более ограниченный перечень видов юридически возможных выборов. При этом если очередные (досрочные) выборы являются общими для всех депутатов, то выборы в порядке ротации являются частичными выборами, поскольку они проводятся только в отношении фиксированной в законодательстве о выборах части депутатского корпуса (в том числе в виде ротационного обновления одной из палат парламента), с тем чтобы, с одной стороны, обеспечить возможное изменение представительства политических сил и, с другой стороны, сохранить преемственность в работе законодательного (представительного) органа государственной власти.

¹ См. упомянутое выше постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 7-П.

В современных условиях проведение выборов на федеральном и региональном уровнях осуществляется без жесткой (как это было прежде по крайней мере до 1991 г.) связи с едиными сроками их назначения и проведения. Региональным органам государственной власти предоставлено право самостоятельного правового регулирования избирательных процессов на своих территориях, в том числе принятия решения об используемой избирательной системе, включая закрепление видов и механизмов выборов, сроков полномочий и соответственно даты назначения выборов. В этом отношении федеральный и региональный уровни выборов не связаны между собой едиными сроками их организации и проведения, что предполагает осуществление на федеральном уровне рамочного правового регулирования региональных выборов. Это связано с тем, что Конституция Российской Федерации 1993 г. (в отличие от прежней Конституции РСФСР), хотя и не содержит положений, определяющих порядок организации и проведения этих выборов, но тем не менее регулирует основные элементы правового статуса гражданина как избирателя вне зависимости от уровня и видов выборов.

Вместе с тем федеральное избирательное законодательство создает определенные условия для гармонизации сроков выборов на основе введения процедуры продления или сокращения срока полномочий органов и депутатов в целях совмещения дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти. При этом в соответствии с п. 4 ст. 82 рамочного Федерального закона 2002 г. продление или сокращение сроков полномочий допускается не более чем на один год и до 1 мая 2004 г. Такое изменение срока полномочий органа устанавливается соответственно законом субъекта Российской Федерации и нормативным правовым актом муниципального образования, и об этом информируется ЦИК России, при этом финансирование выборов осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Муниципальный избирательный процесс. Применительно к муниципальным выборам федеральное законодательство дополнительно закрепляет государственные гарантии их назначения и проведения. Так, в ст. 23 «Муниципальные выборы» Федераль-

ного закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации *гарантируют* проведение муниципальных выборов. Дополнительной федеральной правовой гарантией назначения и проведения муниципальных выборов является Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который устанавливает правовые нормы, обеспечивающие реализацию указанных прав граждан в субъектах Российской Федерации, не осуществивших соответствующее законодательное регулирование в соответствии с Конституцией и названным Федеральным законом, положения которого применяются в случаях, если:

а) законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;

б) представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;

в) в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;

г) полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

д) законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;

е) истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

ж) выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

з) отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов

местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

и) муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;

к) органы местного самоуправления упразднены или самораспустились в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

л) в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации также обеспечивают реализацию права граждан на муниципальные выборы посредством законодательного закрепления *гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, а также и в органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов* (ст. 1). Кроме того, в ст. 11 рамочного Федерального закона закреплено новое «гарантийное» положение о том, что в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна для проведения выборов, в части, не урегулированной законом, выборы проводятся также на основе указов Президента Российской Федерации.

4. Стадии избирательного процесса. Избирательный процесс в Российской Федерации включает в себя установленную законом совокупность стадий, состоящих из конкретных избирательных процедур и избирательных действий. *Стадии избирательного процесса — это основные этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законами избирательные действия и избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации и иных участников выборов, целостность, завершенность и легитимность избирательного процесса при избрании депутатов (членов) законодательного (представительного) органа, выборных должностных лиц.* Только совокупность юридиче-

ски необходимых и достаточных избирательных процедур и действий, стадий как элементов избирательного процесса может обеспечить конституционно-правовую легитимность выборов.

Основными стадиями избирательного процесса являются:

1) назначение выборов (принятие уполномоченным на то государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом решения о назначении даты выборов, в том числе в порядке ротации части депутатского корпуса, и проведении выборов);

2) образование избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей на основе сведений о государственной регистрации (учете) избирателей;

3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация;

4) информационное обеспечение выборов и проведение предвыборной агитации;

5) голосование и определение итогов голосования, установление результатов выборов, их официальное опубликование (публикация).

При этом факультативными стадиями является проведение в предусмотренных законом случаях: а) повторного голосования; б) повторных выборов; в) выборов депутатов вместо выбывших. Функциональное назначение стадий избирательного процесса состоит в обеспечении последовательного во времени и поэтапного по содержанию выполнения разнообразных избирательных действий и процедур, которые гарантируют легитимный характер выборов и избрания депутатов и соответствующих выборных лиц. Ряд элементов организации избирательного процесса носит обслуживающий, вспомогательный (технологический) характер. Так, проведение выборов невозможно без: а) своевременного и в полном объеме финансирования; б) эффективного механизма разрешения избирательных споров и привлечения к ответственности лиц и органов, виновных в нарушении избирательного законодательства, избирательных прав и свобод участников избирательного процесса. В этих условиях основные технологические элементы организации избирательного процесса в том или ином объеме своих функциональных

характеристик обслуживают соответствующие стадии избирательного процесса.

Календарное время осуществления избирательных действий (сроки выполнения избирательных действий и процедур в рамках избирательного процесса применительно к конкретной избирательной кампании) — это одновременно политическое и юридическое электоральное время. Календарное электоральное время является неотъемлемым элементом организации выборов и в структуре избирательного процесса имеет самостоятельное функциональное и юридическое значение. С ним связано возникновение, изменение или прекращение соответствующих избирательных правоотношений; оно выступает в качестве юридического факта и предмета правового регулирования, рассматривается в качестве политического ресурса избирательной кампании, неиспользование, ненадлежащее или неэффективное использование которого существенно ограничивает потенциальные возможности конкретных участников избирательного процесса. В целях реализации законодательных положений о порядке подготовки и проведения конкретных выборов соответствующими избирательными комиссиями с учетом уровня и вида выборов утверждается календарный план мероприятий по подготовке и проведению этих выборов. Электоральный календарь фактически и юридически регламентирует сроки осуществления избирательных действий и избирательных процедур в рамках конкретной стадии избирательного процесса.

Наряду с технологическими компонентами (сроки, финансирование и др.) собственно структурными элементами основных стадий избирательного процесса являются избирательные процедуры и избирательные действия. *Избирательные процедуры — это конкретный порядок совершения (выполнения) предусмотренных избирательным законодательством совокупности процедурных действий, принятия соответствующими избирательными комиссиями решений, которые обеспечивают реализацию избирательных прав участников выборов на соответствующих стадиях избирательного процесса.* При этом конституционно-правовая регламентация избирательных процедур может иметь, как свидетельствует мировой и отечественный опыт (в том числе советского периода), различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций (хотя

советские конституции содержали специальные главы об избирательной системе и избирательных правах), а законодательным путем (в предусмотренных федеральными законами случаях — в указах и иных нормативных правовых актах Президента Российской Федерации). Конечно, выбор того или иного организационно-правового варианта и его закрепление в законе о выборах зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности. От законодательного органа зависит, если иное не предусмотрено конституцией (уставом), выбор той или иной избирательной системы, обеспечивающей проведение периодических и свободных выборов, конкретное регулирование соответствующих избирательных процедур и избирательных действий.

Избирательные действия по характеру своего включения в структуры избирательной процедуры и стадии избирательного процесса являются их первичной организационно-правовой клеточкой, обеспечивая в ходе выборов их динамичное развертывание и завершение. В избирательном законодательстве в рамках большинства стадий избирательного процесса закрепляются как требования (критерии) для совершения избирательных действий, так и определенные организационно-правовые гарантии в виде обязательных и факультативных избирательных процедур, которые с учетом соблюдения соответствующих сроков их выполнения в совокупности обеспечивают функциональную завершенность соответствующей стадии избирательного процесса, переход от одной стадии к другой, вплоть до последней — определения и официального опубликования результатов выборов. Обязательные и (или) факультативные избирательные процедуры, а также их сочетание на различных стадиях избирательного процесса закрепляются по-разному, при этом в случаях, предусмотренных законом, факультативная избирательная процедура может стать обязательной (основной). Требования (критерии), предъявляемые к структурным элементам стадии избирательного процесса, выражаются в необходимости соблюдения как сроков совершения избирательных действий, выполнения избирательных процедур и продолжительности стадии избирательного процесса, так и определенных количественных соотношений (пропорций) показателей избирательного процесса, предусмотренных законом. При невыпол-

нении основного процедурного варианта в действие вводится дополнительный (факультативный), обеспечивающий выполнение избирательной процедуры в целом в установленные законом сроки, при этом выполненные с нарушением требований закона избирательные действия и избирательные процедуры являются незаконными (юридически ничтожными), не имеющими юридической силы, и вследствие этого вводится повторный режим их выполнения с соблюдением всех требований закона.

Юридический режим выполнения избирательных процедур и действий выражается в конкретных правах и обязанностях, которыми наделяются участники избирательного процесса на той или иной его стадии, и соблюдении предусмотренных законом сроков их осуществления.

Юридически избирательная кампания начинается с момента официального опубликования решения о назначении даты выборов. Процедурой назначения выборов открывается полный цикл последующих избирательных действий и основанных на них избирательных правоотношений. Действующим избирательным законодательством в целях обеспечения соблюдения принципов обязательности и периодичности выборов, непрерывности и легитимности деятельности выборных институтов предусматриваются два юридических режима назначения даты выборов — основной и дополнительный. Уполномоченный на то государственный орган или должностное лицо должны в срок, установленный конституцией (уставом), законом, принять решение о назначении даты выборов (обязательная избирательная процедура в рамках основного режима назначения выборов). В случаях неназначения выборов, в том числе досрочных, а также при отсутствии уполномоченного на то органа или должностного лица выборы назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией соответственно в первое или второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия органа или депутата, не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа (факультативная избирательная процедура, которая становится обязательной и обеспечивает непрерывность и

легитимность не только данной стадии, но и избирательного процесса в целом).

Для проведения выборов образуются избирательные округа, для организации голосования и подсчета голосов избирателей — избирательные участки, составляются списки избирателей. В федеральном избирательном законодательстве закрепляется перечень общих требований (критериев), предъявляемых к избирательным округам и избирательным участкам, порядку их образования, в том числе утверждению схемы избирательных округов. Избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории по состоянию на 1 января и 1 июня каждого года, которые предоставляются соответственно уровню выборов исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также командирами воинских частей не позднее чем в течение пяти дней после назначения дня голосования.

Соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет схему образования одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ, указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления утверждает схему образования избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, при этом указанный орган до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему. Публикация (обнародование) схемы избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется указанным органом не позднее чем через пять дней после ее утверждения. Учитывая возможные коллизии на ста-

дии образования избирательных округов, законодатель предусмотрел варианты их разрешения.

Существенное влияние как на виды и число избирательных округов, так и на соотношение различных их видов имеет использование той или иной избирательной системы. При проведении выборов депутатов Государственной Думы по правилам смешанной (мажоритарной и пропорциональной) избирательной системы образуются 225 одномандатных избирательных округов и один федеральный избирательный округ, включающий в себя всю территорию Российской Федерации и предназначенный для избрания 225 депутатов по федеральным спискам кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков, получивших пять и более процентов голосов избирателей. До 2003 г. при проведении выборов депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации применялась как мажоритарная (в подавляющем большинстве случаев), так и смешанная избирательная система, при этом в рамках первой используются различные ее разновидности, основанные на принципе фиксированного абсолютного (50 процентов) или относительного (в частности, 20 процентов) либо простого большинства при определении как явки избирателей, так и избрания кандидата. Рамочный Федеральный закон предусматривает обязательное проведение выборов в субъектах Российской Федерации по правилам смешанной избирательной системы. Так, в п. 16 ст. 35 закреплено, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Рамочный Федеральный закон также закрепляет, что законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов; при этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности

более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Избирательные участки образуются главой муниципального образования на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем 3 тыс. избирателей на каждом участке, и не позднее чем за 45 дней до дня голосования. Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов. Избирательные участки образуются как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. В последнем случае они образуются руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания. Требование о предельном числе избирателей на избирательном участке может не применяться при их образовании за пределами территории Российской Федерации. Порядок приписки таких участков к избирательным округам, образованным для проведения выборов в федеральные органы государственной власти, определяется федеральными законами.

В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха и др.), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях могут образовываться избирательные участки в срок (в исключительных случаях) не позднее чем за пять дней до дня голосования; такие участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна. Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В воинских частях избирательные участки могут образовываться в случаях, а также в порядке и в сроки, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня голосования на выборах.

На стадии выдвижения кандидатов избирательные действия осуществляются участниками избирательного процесса — избирательными объединениями, избирательными блоками, избира-

телями в порядке самовыдвижения¹. В рамочном Федеральном законе раскрыты квалифицирующие признаки различных субъектов избирательного процесса, в том числе избирательного объединения и избирательного блока при проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов, закрепляется статус избирательных объединений (блоков) как коллективных субъектов права выдвижения кандидатов (списков кандидатов), который включает условия и порядок их участия в выборах, выдвижения кандидатов (списков кандидатов). Статус избирательных блоков, как правило, не имеет существенных отличий от статуса избирательных объединений. В отдельных законах о выборах закрепляется «двойной» срок для регистрации избирательных блоков, а именно: избирательные блоки подлежат регистрации в организующей выборы избирательной комиссии непосредственно после их образования либо одновременно с представлением в избирательную комиссию совместного списка кандидатов.

На стадии выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и регистрации могут складываться коллизионные ситуации, требующие правового регулирования. Если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного списка, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кан-

¹ С учетом практики проведения в 1995 г. выборов депутатов Государственной Думы второго созыва, проведения в 1996 г. выборов Президента Российской Федерации и результатов так называемого ограниченного общественного избирательного эксперимента (праймериз) в Москве, Нижнем Новгороде и Московской области, а также анализа опыта президентских выборов в Болгарии и Франции рядом политических партий уже тогда высказывались предложения о закреплении в законодательстве о выборах механизма проведения предварительного выдвижения кандидатур в кандидаты и проведения первичных выборов в общественных объединениях (см.: Первичные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации как основа объединения демократов: Материалы Нижегородской конференции демократических и центристских сил. М., 1997. С. 51).

дидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий, за исключением случаев, указанных в федеральном избирательном законодательстве. В случае наступления вышеуказанных обстоятельств голосование в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе по одной кандидатуре проводится: а) при повторном голосовании; б) на выборах депутатов органов местного самоуправления (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации). При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании.

Стадия информационного обеспечения выборов и проведения предвыборной агитации занимает одно из ключевых мест в избирательном процессе. Ее функциональное назначение состоит в обеспечении максимально возможной информационной открытости избирательного процесса и получении полной и достоверной информации о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках и их предвыборных программах (платформах). В частности, основными юридическими критериями оценки и регламентации предвыборной агитации являются такие требования, как срок ее начала и окончания, недопустимость злоупотребления правом на проведение агитации, отмена решения о регистрации кандидата в случае нарушения им правил проведения предвыборной агитации.

Голосование и определение итогов голосования, установление результатов выборов и их официальное опубликование являются заключительной стадией избирательного процесса. Голосование избирателей по времени может быть либо досрочным (для отдельных избирателей или для определенных — удаленных и труднодоступных — местностей), либо в день проведения выборов. По месту своего проведения голосование бывает либо в помещении для голосования участковой избирательной комиссии — с использованием стационарных избирательных ящиков (или специальных технических средств, в частности, сканеров избирательных бюллетеней), либо вне помещения для голосования по заявлениям избирателей — с использованием переносных избирательных ящиков. По видам (пакету) идентификационных документов голосование может осуществляться по предъявлению: а) паспорта или иного заме-

няющего его документа, удостоверяющего личность избирателя; б) открепительного удостоверения на право участия в выборах и паспорта или иного заменяющего его документа, удостоверяющего личность избирателя.

5. Избирательный процесс и избирательные правоотношения.

Избирательный процесс и избирательные правоотношения — взаимозависимые электоральные категории механизма воспроизводства власти через политическое волеизъявление граждан, выраженное путем голосования на свободных и демократических выборах. Избирательный процесс — существенная часть политической и электоральной деятельности общества и таких его институтов, как общественные объединения и политические партии. Избирательные правоотношения — юридическая система, через которую регламентируется деятельность граждан и политических партий, общественных объединений — коллективных участников избирательного процесса, связанная с формированием выборных институтов государственной власти и местного самоуправления. Первое относится к фактической стороне организации публичной власти, второе связано с ее правовыми определениями, включающими в себя четыре основные юридические характеристики: субъект, объект, содержание и структуру избирательных (электоральных) правоотношений. В системе избирательных правоотношений проявляется все разнообразие избирательных действий и процедур, выраженных в форме прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников избирательного процесса. Структура правоотношений определяется их природой как публично-правовых отношений, складывающихся в связи с передачей публичной власти уполномоченным на то лицам. Избирательные правоотношения выполняют различные функции в системе правового регулирования выборов. Различают материальные и процедурные избирательные правоотношения. Первые устанавливают перечень избирательных прав и свобод граждан, юридическое содержание основных гарантий их реализации в избирательном процессе, вторые — юридическую процедуру осуществления прав и обязанностей, содержание избирательных действий на отдельных стадиях избирательного процесса.

Отличительной чертой избирательных правоотношений является преобладание в их структуре собственно процедурных

отношений (стадиальных правоотношений), что предопределяется организационной природой выборов, т. е. их юридической упорядоченностью по времени, стадиям и избирательным действиям. Определенные сложности возникают при попытке различить в структуре указанных правоотношений собственно процедурные и процессуальные правоотношения, через которые обеспечивается защита избирательных прав и свобод граждан. Последние возникают в ситуации нарушения норм материального и процедурного избирательного права и носят вторичный характер относительно регулятивных (материальных) избирательных правоотношений. Через процессуальные (охранительные) избирательные правоотношения разрешаются избирательные споры в судебном порядке на основе положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Основное их назначение — судебное восстановление нарушенного субъективного избирательного права и возложение мер юридической ответственности на участников избирательного процесса, допустивших отклонения от установленного порядка организации и проведения выборов.

Основу всех избирательных правоотношений — материальных и процессуальных — составляет конституционное избирательное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, которое выступает в качестве публично-правового фундамента всех других избирательных правоотношений. Именно в этом конституционно-правовом избирательном правоотношении опосредуются избирательные права граждан и корреспондирующие с ними обязанности других участников избирательного процесса, определяется политико-правовой смысл всех конкретных избирательных правоотношений.

Публичная функция избирательных правоотношений не замыкается рамками правового обеспечения процесса организации и проведения конкретных выборов. В сферу их регулирующего воздействия входят также отношения, связанные с формированием информационной, кадровой, учетно-регистрационной инфраструктуры избирательного процесса. К этой категории правоотношений можно отнести урегулированные избирательным законодательством отношения, связанные с организацией регистрации (учета) избирателей, внедрением

государственных автоматизированных информационных систем и технологий обработки и хранения избирательной информации и документации, профессионализацией деятельности членов и повышением квалификации работников аппарата избирательных комиссий.

Главным субъектом избирательных правоотношений являются избиратели, которые выступают основными правомочными участниками различных избирательных процедур и действий и от которых зависит смысл выборов как одновременно политического и правового института. Не меньшее значение для поступательного развития избирательного процесса имеет и деятельность избирательных комиссий, призванных обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан, единообразное применение норм избирательного законодательства. Независимый статус избирательных комиссий является одной из важнейших гарантий свободных демократических выборов. Граждане и избирательные комиссии являются главными адресатами избирательного законодательства, другие органы, организации, должностные лица обязаны оказывать комиссиям необходимое содействие. Через свободное волеизъявление граждан как субъектов конституционного права избирать и быть избранными и с помощью избирательных комиссий как института, обеспечивающего правомерную реализацию этого права, конституируется демократический избирательный процесс, возникают и изменяются избирательные правоотношения.

В современных демократических государствах выборы — это институт для принятия политико-правовых решений, субъектом которых является общество в лице его граждан, а объектом — государственная власть и местное самоуправление. Поэтому любая альтернатива выборам как форме и способу организации и функционирования публичной политической власти ведет к разрушению демократического правопорядка, к вытеснению, в конечном итоге, граждан и их политических и иных объединений на периферию политической системы, фактической утрате гражданами политической и электоральной правосубъектности. Представительная демократия неосуществима вне избирательного процесса, обеспечивающего через систему избирательных правоотношений возможность выбора между различными кандидатами и избирательными объединениями,

блоками, претендующими на проведение в течение определенного в законе срока санкционированной избирателями государственной политики и местного самоуправления.

6. Избирательный процесс и правовая культура. Эффективность выборов как способа организации и контроля за деятельностью институтов публичной власти во многом зависит от уровня правовой культуры граждан, степени их доверия к избирательным процедурам. Формирование новой культуры участия в выборах — актуальная проблема государственной политики в области электоральных общественных отношений. Правовая культура является необходимой характеристикой современного демократического общества, выражает единство правовых ценностей и норм, правового сознания и поведения, имеет собственную внутреннюю структуру воздействия и регулирования поведения граждан в избирательном процессе. В правовой культуре отображаются все элементы реальной избирательной системы и практики: законодательство и правоприменительная деятельность, избирательные споры и конфликты. Современное избирательное право эффективно лишь в той мере, в какой оно является отражением демократической правовой культуры, ориентированной на мотивированное и ответственное участие граждан в формировании выборных институтов власти.

Для современной фазы трансформации административной политической системы в демократическую наибольшую угрозу идеологии и практике политических и избирательных прав и свобод составляет не прямой конфликт различных политических сил, а имитация политико-правовых форм участия граждан в избирательном процессе, отождествление фундаментальных (электоральных) условий и предпосылок выборной и представительной демократии со стандартной юридической техникой организации голосования. Положительное решение этой проблемы лежит в плоскости формирования новой культуры участия граждан в управлении государством. Избирательное право и избирательный процесс могут выполнить свое целевое назначение лишь в той мере, в какой они являются отражением демократической правовой и электоральной культуры. В этой связи можно говорить об относительно автономной области проявления этой культуры, а именно об электоральной культуре — культуре осознанного и ответственного законопослушного уча-

ствия в выборах на всех основных стадиях избирательного процесса. Вопросы соотношения культуры и демократии, электоральной легитимности и конституционной законности приобретают особую важность для понимания перспектив развития российской государственности. Необходимый минимум культуры участия в избирательном процессе, которым определяется его социально-политический смысл и правовое значение, предполагает повсеместное осознание элементарного для демократической традиции взаимоотношений общества и государства факта, что полномочия на власть, по существу, являются всего лишь отражением волеизъявления граждан, выраженного в ходе конкурентных, периодически проводимых, законных выборов.

Освоение демократических политико-правовых ценностей и электоральных стандартов участия в избирательном процессе — важный элемент современной государственной политики общественных изменений в этой области. Новая стратегия развития избирательной политики нашла свое предметное воплощение в Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, одобренной Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 228. Идеология указанной Программы базировалась на том представлении, что реализация конституционных прав граждан в избирательном процессе достигается через постоянную и последовательную работу по их правовому образованию и воспитанию, через профессионализацию деятельности организаторов выборов, тогда как гуманитарная функция Программы заключалась в постоянном поддержании на должном уровне понимания политико-правовой ценности выборов как универсального института современного демократического государства. Органичным продолжением деятельности в этом направлении явилось принятие ЦИК России 20 октября 2000 г. Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации.

Государственная политика развития электоральной культуры общества является органической частью конституционно-правовой реформы в двух ее базовых направлениях: во-первых, в направлении стабилизации общественно-политической ситуа-

ции и, во-вторых, исключения из практики государственно-правового развития неправовых технологий формирования власти. Возможный компромисс заключается в признании фундаментального принципа, что выборная демократия одновременно предполагает политическую конкуренцию различных общественных сил и обязательное признание политической оппозицией юридических итогов голосования. В этом смысле демократический характер избирательного процесса выражается не только в культуре активного участия в выборах, но и в согласии с полученными легальными результатами голосования. Последовательное и постепенное культивирование правового отношения граждан к конституционному праву избирать и быть избранными и является действительной гарантией необратимости демократических перемен.

Глава 12 НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

Обязательное и периодическое проведение свободных выборов в разумные сроки — одна из публично-правовых обязанностей демократического правового государства. Государством должны гарантироваться периодический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, защита демократических принципов и норм избирательного права во взаимосвязи с общепризнанными принципами и нормами международного права. В международном праве обязательный характер выборов рассматривается как обязанность государства проводить свободные выборы с разумной периодичностью. В международно-правовых документах (как обязательных, так и рекомендательных) периодический характер выборов находит свое текстуальное выражение в таких терминах и понятиях, в частности, как «периодические выборы», «выборы с разумной периодичностью», «свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени», «выборы, организуемые через регулярные периоды», при этом по своему содержанию указанные термины и понятия неразрывно увязываются с проведением выборов через разумные промежутки времени. В рамочный

Федеральный закон *дополнительно* включен один из важнейших принципов проведения свободных выборов — их периодический характер. Периодический характер выборов и компоненты его обеспечения закреплены также в ряде других статей рамочного Федерального закона, при этом исходными являются положения и его Преамбулы, в которой закреплено, что «демократические, свободные и *периодические выборы...* являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти».

Обязательность проведения выборов, как правило, означает их назначение в связи с окончанием конституционного (уставного) срока, на который избираются действующие органы (депутаты) или досрочного прекращения исполнения ими своих полномочий в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами, а также проведение выборов в пределах того срока, который установлен для их назначения, подготовки и проведения. Периодический характер выборов означает временной интервал между проведением предыдущих и очередных выборов, а также разумную его продолжительность (протяженность), которая, как показывает мировая практика, составляет в среднем четыре-пять лет (применительно к национальным парламентским выборам). Таким образом, если обязательность проведения выборов связана с назначением и проведением выборов в связи с истечением срока избрания (досрочного прекращения полномочий) органов или депутатов и в пределах срока назначения и проведения выборов, то периодический характер выборов связан с установлением предельного (разумного) срока, на который избираются органы (депутаты) и в связи с истечением которого должны назначаться новые выборы. *Периодичность* выборов является парным компонентом *электоральной категории обязательности назначения выборов* и связана со сроком полномочий выборного органа или лица, который определяется конституцией (уставом), законами, уставами муниципальных образований, наличием правовой базы выборов, исчерпывающим перечнем субъектов права назначения и (или) проведения выборов, а также установлением порядка и срока их назначения и проведения. Организационно-правовым выражением обязательного и периодического характера выборов является порядок назначения выборов.

Срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, в том числе депутаты, и срок их полномочий — важные компоненты их правового статуса, и указанные виды сроков находятся в непосредственной взаимосвязи с периодичностью проведения и обязательностью назначения выборов как одним из конституционно-правовых принципов организации и проведения свободных выборов, закрепленных в ст. 3 Конституции Российской Федерации и рамочном Федеральном законе. Соблюдение сроков избрания и полномочий выборных органов и должностных лиц — одна из важнейших гарантий народовластия, признак демократического правового режима и одновременно один из конституционных принципов современного правового государства. Срок полномочий выборного органа или лица, перечень субъектов, наделенных полномочиями по назначению и проведению выборов, порядок и процедурные сроки назначения выборов соответствующего уровня (федерального, регионального, муниципального) и вида (законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, представительного органа и выборных должностных лиц местного самоуправления) различаются, иногда весьма существенно, как по объему, так и по характеру конституционно-правового регулирования.

1. Особенности назначения выборов на начальном этапе конституционной реформы. После принятия всенародным голосованием в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации процесс правового регулирования порядка назначения выборов в федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления можно разделить на несколько основных этапов, связанных с особенностями правового регулирования избирательного процесса в Российской Федерации.

Начальный этап связан с принятием Федерального закона от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», включавшего 36 статей, который впервые установил основные правовые, организационные, информационные и иные гарантии реализации избирательных прав граждан, а также требования к механизму правового регулирования федеральных, региональных и муниципальных выбо-

ров, однако не упорядочивал вопрос о назначении выборов как одной из гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации; второй этап связан с вступлением в силу Федерального закона от 17 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», включавшего уже 66 статей и приложение, в который были включены положения, в частности, об обязательности проведения и порядке назначения выборов (ст. 10); третий этап связан с принятием Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» и рамочного Федерального закона от 12 июля 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», включающего 85 статей и также приложение, который в дополнение к обязательности проведения выборов закрепил положение о периодическом характере выборов (ст. 9), а также кардинально изменил контуры избирательной системы в субъектах Российской Федерации, установив, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, при этом законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, и минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению мандатов было допущено не менее трех списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Правовое регулирование назначения региональных выборов также можно подразделить на несколько этапов. На первом этапе, связанном с определением порядка формирования Совета Федерации на основе вхождения в его состав по одному представителю (по должностному признаку) от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти каждого субъекта Российской Федерации и в соот-

ветствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», назначение и проведение выборов указанных региональных органов было осуществлено в рамках разновременного цикла: если в отношении выборов глав исполнительной власти указанный Федеральный закон предусматривал обязательность их проведения до декабря 1996 г., то сроки проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации зависели от окончания срока их полномочий.

В целом на формирование региональной законодательной базы о выборах и определение сроков проведения выборов в законодательные органы существенный отпечаток наложили некоторые особенности начального периода проведения конституционной реформы в Российской Федерации. Так, в федеральных и региональных нормативных правовых актах, в частности в Указе Президента от 22 октября 1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации», был установлен двухлетний срок полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления. В связи с приближением окончания этого срока и принятием указов Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» и от 2 марта 1996 г. «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации» некоторые регионы (42 из 89) приняли решения о продлении своих полномочий (при этом в ряде регионов срок полномочий изначально был определен как четырехлетний (например, Ростовская область, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ) либо вообще не был установлен (например, Новосибирская область). Все это стало предметом парламентского обсуждения, и 13 марта 1996 г. Государственной Думой было принято Обращение к депутатам и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации о своевременных выборах законодательных (представительных) органов государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации¹, а 22 марта 1996 г. — постановление «О практике продления законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации своих полномочий»² и направлен в Конституционный Суд запрос о соответствии Указа Президента от 2 марта 1996 г. Конституции.

В этих условиях одной из особенностей решения вопроса о назначении выборов явилось интенсивное участие судебных органов в разрешении избирательных споров о порядке и сроке назначения и проведения выборов. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» содержится судебное определение (толкование) термина «периодичность выборов», а именно: в целях обеспечения права граждан на участие в свободных периодических выборах федеральный законодатель вправе установить в качестве общего принципа максимальные сроки полномочий выборных органов, что должно предотвращать отступления от реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену legislatur в соответствии с волей избирателей в сроки, предусмотренные законом.

На этой основе в рамках нового этапа федеральный законодатель установил максимальный срок полномочий избираемых органов и депутатов в качестве организационно-правового критерия периодичности и обязательности назначения выборов. Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

¹ СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1271.

² СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1407.

ской Федерации» (1997 г.) закрепил, что срок полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления или однократно избранных депутатов не может быть более пяти лет, при этом определение конкретного срока полномочий (в пределах данного срока) является прерогативой законодателя субъекта Российской Федерации; изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих в рамках первоначально установленного срока полномочий органов не допускается, и норма о таком изменении вводится в действие после истечения срока полномочий действующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, а в случае досрочного прекращения их полномочий — после прекращения указанных полномочий.

Одной из особенностей механизма назначения выборов на начальном этапе конституционной реформы являлось наличие особого порядка назначения первых и последующих выборов. Так, в ряде субъектов Российской Федерации, в частности в Чукотском автономном округе, были приняты нормативные правовые акты, в которых содержались положения о том, что выборы депутатов Думы первого созыва назначает Президент Российской Федерации, а последующие выборы проводятся по истечении срока их полномочий. В Ульяновской области было закреплено, что выборы депутатов и дата их проведения определяются региональным законодательным органом государственной власти, при этом при выборах депутатов Законодательного Собрания первого созыва такое право принадлежало главе администрации, который должен был принять соответствующее решение не позднее чем за 110 дней до дня выборов. В целом законодательный императив о периодичности выборов и обязательности их назначения и проведения исходит из того, что нарушением периодичности и обязательности выборов будет являться отказ законодателя как от соблюдения максимального срока полномочий, установленного федеральными актами, так и от назначения выборов в конкретные сроки. В целом к нарушениям права граждан участвовать в периодических выборах могут приводить также отступления от законных процедур выборов, когда выборы назначаются произвольно, без должной правовой базы, превышаются установленные законодательными

ми актами предельные временные рамки для определения периода полномочий представительных органов, выборных должностных лиц, либо установленные сроки их полномочий изменяются без соблюдения порядка вступления в силу или введения в действие правовых актов об их изменении. Такие отступления от обязательности и периодичности назначения и проведения выборов всегда связаны с ущемлением конституционного права граждан избирать и быть избранными в законодательные органы власти, органы местного самоуправления на свободных, демократических, периодических выборах.

2. Назначение выборов — самостоятельная и начальная стадия избирательного процесса. Одной из основных стадий избирательного процесса, обеспечивающей обязательность и периодичность проведения выборов, является назначение выборов уполномоченными на то органами или должностными лицами, а также назначение ротационных выборов на основе порядка ротации состава депутатского корпуса. Назначение выборов является отправным моментом избирательной кампании, которая законодательно определяется как деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период *со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов* до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Конституция Российской Федерации закрепляет порядок назначения выборов только федеральных органов государственной власти, тогда как порядок назначения региональных и муниципальных выборов закрепляется в конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований. Так, в ст. 11 закреплено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими *органы государственные власти*, при этом на основе подп. «в» ст. 71 и подп. «н» ч. 1 ст. 72, рассматривающих вопросы исключительного и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (к которым относятся соответственно регулирование и защита прав и свобод человека и граждани-

на и установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления), в 1994 г. впервые был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», а 6 октября 1999 г. — Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором закреплено, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный орган государственной власти; высший исполнительный орган государственной власти; иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, и, кроме того, конституцией (уставом) может быть установлена должность высшего должностного лица.

Регулирование и защита избирательных прав граждан Российской Федерации осуществляется на основе положений рамочного Федерального закона, других федеральных законов. В рамочном Федеральном законе особо подчеркнут обязательный и периодический характер назначения выборов, усилены гарантии избирательных прав граждан на назначение выборов при отсутствии закона субъекта Российской Федерации о выборах, закреплён унифицированный подход к регулированию порядка назначения выборов, уточнен перечень субъектов права назначения выборов.

Институт назначения выборов опирается на следующие конституционно-правовые положения. Во-первых, выборы органов и выборных должностных лиц являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Во-вторых, федеральное избирательное законодательство предусматривает несколько организационно-правовых моделей назначения выборов: а) выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными нормативными правовыми актами; б) в случае, если указанные органы или должностные лица не назначают

выборы, их назначают и проводят соответствующие избирательные комиссии в срок, указанный в соответствующем нормативном правовом акте; в) в случаях, указанных в законах, выборы назначает суд общей юрисдикции, а проводят их действующие либо временные избирательные комиссии.

В-третьих, в условиях федеративного государства используется механизм обеспечения назначения и проведения региональных и муниципальных выборов на основе непосредственного применения соответствующих положений федерального избирательного законодательства. Так, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или их полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо его положения не могут быть применены вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в части положений закона, признанных судом недействующими и не подлежащими применению, проводятся избирательной комиссией на основе федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, — также на основе указов Президента Российской Федерации.

К правовой базе о назначении выборов относятся также федеральные законы, обеспечивающие конституционные права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, прежде всего Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», которым утверждено Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

3. Порядок назначения очередных (общих) и досрочных выборов. Одним из организационно-правовых выражений принципа обязательности, периодичности проведения выборов органов или депутатов являются условия, порядок и сроки назначения и проведения выборов. Выборы назначаются уполномоченными на то органами или должностными лицами в порядке и в соответствии со сроками, установленными Конституцией, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Правовой основой для организации и проведения периодических выборов является наличие соответствующего нормативного правового акта о выборах, который как акт, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, может применяться со дня его официального опубликования для всеобщего сведения или введения в действие. В нормативных правовых актах о выборах закрепляется перечень должностных лиц и уполномоченных органов, на которые возложена конституционно-правовая обязанность назначения и проведения выборов.

Порядок и сроки назначения выборов различного уровня и видов определены следующим образом: 1) Президента — в ч. 4 ст. 81 Конституции, а также в Федеральном законе от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации», депутатов Государственной Думы — в ст. 84 и 96 Конституции и в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; 2) депутатов законодательного органа, в том числе в порядке ротации, и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституционным разграничением полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами — в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», других федеральных законах, конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации; 3) депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления — в федеральных законах, в том числе в Федераль-

ном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований. При этом в федеральном законодательстве особо закреплено, что порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

В соответствии с п. «а» ст. 84 Конституции и Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент Российской Федерации, а выборы Президента в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 102 назначает Совет Федерации. Назначение выборов, как очередных, так и досрочных, депутатов нижней палаты федерального парламента и главы государства конституционно отнесено к компетенции различных ветвей власти в лице соответствующих федеральных органов государственной власти и имеет перекрестный характер. В субъектах Российской Федерации в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» постановлением регионального законодательного (представительного) органа назначается дата его выборов, а также дата выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Таким образом, назначение очередных выборов депутатов и высшего должностного лица региона отнесено к компетенции законодательной ветви власти в лице законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Выборы депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления назначаются уполномоченными на то органами и должностными лицами, указанными в соответствующих законах субъектов Российской Федерации. Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления назначает, как правило, уполномоченное на то выборное должностное лицо местного самоуправления — глава муниципального образования.

Досрочные выборы проводятся в связи с досрочным прекращением выборным органом, депутатами, выборным должностным лицом исполнения своих полномочий только в случаях, прямо указанных в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований. Федеральное и региональное законодательство о выборах предусматривает обязательность назначения досрочных выборов в случаях, во-первых, досрочного прекращения полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления; во-вторых, досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, т. е. отсутствие предусмотренного нормативными правовыми актами (конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования) кворума для принятия решений органа. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. В случае досрочного прекращения Президентом исполнения своих полномочий досрочные выборы должны состояться не позднее трех месяцев с момента их досрочного прекращения, при этом, в отличие от досрочного прекращения полномочий Государственной Думы и досрочных ее выборов, во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 1 ст. 9) полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти могут быть прекращены досрочно в случае: а) принятия указанным органом решения о самороспуске в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации; б) роспуска указанного органа высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации по осно-

ваниям, предусмотренным федеральным законом; в) вступления в силу решения соответственно Верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о *неправомотности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий*; г) роспуска указанного органа в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом (в этом случае полномочия законодательного органа государственной власти прекращаются со дня вступления в силу особого федерального закона о его роспуске). В случае досрочного прекращения полномочий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации назначаются внеочередные выборы, которые проводятся *не позднее чем через шесть месяцев* со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий органа¹.

4. Сроки для принятия решения о назначении выборов. Законодательство устанавливает дифференцированные временные рамки для принятия решения о назначении очередных и досрочных выборов. Решение о назначении очередных выборов должно быть принято до истечения срока, на который был избран действующий орган или депутаты, и на этой основе определяется нижняя граница срока его принятия. Так, решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до истечения срока избрания (полномочий) органов (или депутатов, соответствующей части депутатов — в случае

¹ Содержащийся в указанном Федеральном законе шестимесячный срок для проведения внеочередных (досрочных) выборов не совпадает со сроком, установленным п. 2, а также подп. «б» п. 3 ст. 10 рамочного Федерального закона. В некотором отношении вышеуказанный срок может быть, конечно, отнесен к порядку и сроку назначения выборов соответствующим судом общей юрисдикции и их организации и проведения временной избирательной комиссией. Вместе с тем приоритет положений рамочного Федерального закона по отношению к другим нормативным правовым актам означает, что в случае противоречия федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов о выборах рамочному Федеральному закону непосредственно применяются нормы рамочного Федерального закона (п. 6 ст. 1).

ротации)¹. При этом законодательство не устанавливает, в отличие от досрочных выборов, продолжительности периода вре-

¹ Хотя федеральное избирательное законодательство устанавливает общее правило о том, что указанное решение должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты, т. е. позволяет принять его и ранее указанного предельного срока, применение 65-дневного ограничения взаимосвязано с другими положениями, в частности, о том, что голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия вышеуказанного решения о назначении выборов, на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации — не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней, на выборах в органы местного самоуправления — не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Если решение о назначении выборов принято за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты, то день голосования должен определяться в пределах соответственно 110—80 дней, 100—80 дней, 80—70 дней со дня принятия вышеуказанного решения (в этом случае допускается некоторое несовпадение дня, на который приходится истечение срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты, и дня, когда должно быть проведено голосование, т. е. выход второго срока за рамки указанного первого срока; однако это будет означать незаконное продление срока полномочий, прежде всего для федеральных (что не допускается вообще) и региональных (допускается только по правилам ст. 82 рамочного Федерального закона) органов государственной власти. Вместе с тем решение о назначении выборов может быть принято и ранее 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты, и в этом случае вышеуказанного временного расхождения можно избежать. Такой подход реализован в конкретных законах о выборах. Так, Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными в 2003 г.) закрепил, что решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования; днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания, *днем избрания является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе*. Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляет, что решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования; днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации, четвертого года его полномочий.

мени, в пределах которого уполномоченные на то органы или должностные лица правомочны принять указанное решение о назначении очередных общих выборов. Решение этого вопроса отнесено к компетенции соответственно федерального, регионального законодателя, местного самоуправления. Обязанность по опубликованию решения о назначении выборов возлагается на орган или должностное лицо, принявшее данное решение. Необходимо отметить, что законодательство возлагает на уполномоченный на то орган или должностное лицо обязанность только принять соответствующее решение о назначении выборов в сроки, установленные нормативными правовыми актами, и не предусматривает, что после вступления в силу правомерно принятого решения о назначении выборов оно может быть отменено или изменено (за исключением случаев введения чрезвычайного или военного положения). Это означает, что соответствующий орган или должностное лицо не вправе по каким-либо иным соображениям отменить или изменить ранее принятое им решение о назначении выборов. На этой организационно-правовой основе также обеспечивается реализация принципа (нормы) об обязательности проведения выборов.

В отношении досрочных выборов также установлен предельный срок для принятия решения о назначении даты их проведения, который составляет не более 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий органов или депутатов. В этих условиях орган или должностное лицо, правомочное принимать решение о досрочном прекращении полномочий органа или депутатов, вправе принять решение, оформленное одним документом и содержащее положение как о досрочном прекращении полномочий, так и о назначении даты проведения досрочных выборов, либо принять два самостоятельных документа — о досрочном прекращении полномочий и о назначении даты выборов, при этом начальной точкой отсчета для второго решения будет вступление в силу решения о досрочном прекращении полномочий, а конечной — последний день двухнедельного периода со дня досрочного прекращения полномочий органа (депутатов).

Таким образом, если при назначении очередных выборов законодатель устанавливает процедуру принятия соответствующего решения о назначении выборов не позднее чем за фиксиро-

рованное число дней до истечения срока, на который был избран орган (депутаты), то при назначении досрочных выборов установлена процедура, предусматривающая принятие решения о досрочном прекращении исполнения полномочий органа или депутатов, и на этой основе — решения о назначении даты проведения досрочных выборов, однако не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий. Официальное опубликование решения о назначении выборов в средствах массовой информации означает законный характер выборов, при отсутствии же опубликованного решения выборы не могут быть признаны легитимными.

5. Назначение дня голосования. Федеральное избирательное законодательство определяет сроки (продолжительность) организации и проведения очередных и досрочных выборов. Предусматриваются не единые, как это было в прежде, а дифференцированные сроки назначения (проведения) дня голосования в зависимости от уровня — федерального, регионального или муниципального — выборов. Так, если прежде устанавливался единый рамочный срок — верхняя и нижняя его границы — для проведения голосования, а именно: вне зависимости от уровня выборов голосование могло быть проведено не позднее чем через 180 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов, то теперь голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 90 дней со дня принятия решения о назначении выборов, на выборах в региональные органы государственной власти — 100 дней и 80 дней, на муниципальных выборах — 80 дней и 70 дней. Кроме того, существенно (от 70 до 100 дней в зависимости от уровня выборов) сокращена общая продолжительность периода, начинающегося со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то органа или должностного лица о назначении (проведении) выборов и заканчивающегося днём голосования, т. е. сокращены по своей продолжительности сроки проведения избирательной кампании.

Решение о назначении выборов (дня голосования) как один из неотъемлемых компонентов процедуры проведения выборов должно быть официально опубликовано в средствах массовой

информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Средства массовой информации, указанные в соответствующих нормативных правовых актах в качестве исполнителей официального опубликования решения о назначении выборов, могут нести ответственность за несвоевременное опубликование указанного решения. Так, в соответствии со ст. 5.5 «Нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение СМИ установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда.

Пропуск срока для опубликования решения о назначении выборов (дне голосования) влечет переход в соответствии с положениями федерального избирательного законодательства правомочия по назначению выборов от уполномоченного на то органа или должностного лица к соответствующей избирательной комиссии, которая реализует это правомочие в порядке, в сроки и условиях, предусмотренных избирательным законодательством.

Чтобы быть законным, голосование на выборах должно быть проведено в пределах указанного в избирательном законодательстве интервала и в один из дней, который также определяется по соответствующим законодательным правилам. Для определения этого дня отводится интервал соответственно в 30 дней на выборах в федеральные органы государственной власти (как разница между верхней — 110 дней и нижней — 80 дней границами срока), 20 дней — на региональных выборах и 10 дней — на выборах в органы местного самоуправления. В пределах этих рамочных сроков федеральный, региональный законодатель вправе самостоятельно определить конкретную дату (воскресенье) дня голосования, на который оно может быть назначено.

Голосование назначается уполномоченным на то органом или должностным лицом только на календарный выходной день — воскресенье (в соответствии со ст. 111 Трудового кодек-

са Российской Федерации общим выходным днем является воскресенье). Ранее в законодательстве содержалось единственное ограничение в отношении назначения голосования, а именно: не допускалось назначение голосования на праздничный день; затем при сохранении прежнего правила о назначении голосования только на календарный выходной день был существенно расширен перечень дней, на которые не допускается назначение голосования. Распространение запрета на другие категории дней (а не только на праздничный день) в целом связано с общей тенденцией усиления взаимосвязи избирательного права и избирательного процесса с другими отраслями права и законодательства, в том числе с законодательством о труде. Федеральное избирательное законодательство установило запрет на назначение голосования на предпраздничный день (в соответствии со ст. 112 Трудового кодекса Российской Федерации нерабочими праздничными днями являются: 1 и 2 января — Новый год; 7 января — Рождество Христово; 23 февраля — День защитника Отечества; 8 марта — Международный женский день; 1 и 2 мая — Праздник Весны и Труда; 9 мая — День Победы; 12 июня — День России; 7 ноября — годовщина Октябрьской революции, День согласия и примирения; 12 декабря — День Конституции Российской Федерации); на день, следующий за нерабочим праздничным днем; на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. В силу этого не допускается объявление того или иного календарного дня недели выходным или иным нерабочим днем и назначение на этот день голосования (в том числе повторного голосования) как на очередных, так и на досрочных выборах. В случае, если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с предпраздничным или нерабочим праздничным днем либо днем, следующим за нерабочим праздничным днем либо воскресеньем, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем, выборы могут быть назначены на следующее календарное воскресенье.

Вместе с тем, если день голосования (воскресенье) на досрочных выборах Президента Российской Федерации совпадает с предпраздничным или нерабочим праздничным днем либо с днем, следующим после нерабочего праздничного дня, днем

голосования является предыдущее воскресенье (в противном случае будет нарушено положение ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации о том, что досрочные выборы *должны* состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения им своих полномочий).

6. Назначение выборов избирательными комиссиями, судом общей юрисдикции. Законодательство определяет систему организационно-правовых гарантий назначения и проведения выборов, в рамках которой в предусмотренных федеральным избирательным законодательством случаях решение о назначении выборов может быть принято соответствующими избирательными комиссиями. Теперь ЦИК России, ИКС РФ, ИКМО наделены полномочием по назначению выборов (в случаях, предусмотренных федеральным законодательством), и на этой основе на них возложена обязанность по опубликованию решения о назначении выборов, что связано с общеправовым правилом о том, что точкой отсчета начала избирательной кампании, возникновения оснований для реализации комплекса избирательных прав и свобод участников выборов (избирательного процесса) является официальное опубликование решения о назначении выборов.

В целом, во-первых, закрепляется общепринятый конституционно-правовой механизм назначения выборов и правомочие уполномоченного на то органа или должностного лица по принятию решения о назначении выборов; во-вторых, предусматривается механизм, который основывается на исходном обладании органами государственной власти, включая органы судебной власти, правом назначения выборов и переходе данного правомочия к избирательным комиссиям (конечно, в виде исключения и в случаях, точно и исчерпывающим образом перечисленных в законодательстве) в случае фактического отсутствия уполномоченного на то органа или должностного лица либо пропуска действующим органом или должностным лицом срока для принятия или опубликования решения о назначении выборов. Так, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также в случае отсутствия уполномоченного на то органа или должностного лица (в случаях, перечисленных в рамочном Федеральном законе и Федеральном законе «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») выборы назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией (ЦИК России, ИКС РФ, ИКМО) с соблюдением соответствующих сроков (дня голосования и опубликования решения о назначении выборов).

Если досрочные выборы, связанные с досрочным прекращением полномочий органа или депутатов, влекущим за собой неправомочность органа, не назначаются уполномоченным на то лицом или органом, они проводятся соответствующей избирательной комиссией не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или депутатов. При этом решение избирательной комиссии о назначении выборов должно быть опубликовано не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного федеральным избирательным законодательством пятидневного срока официального опубликования решения о назначении выборов уполномоченным на то органом или должностным лицом, и суммарный временной интервал составляет, таким образом, как и в случае с очередными выборами, также 12 дней. С учетом проведения выборов не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или депутата указанное решение избирательной комиссии должно быть опубликовано не позднее чем за 94 дня до дня голосования (за вычетом 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или депутатов до дня принятия уполномоченным органом или должностным лицом решения о назначении досрочных выборов, пяти дней для официального опубликования решения о назначении выборов и еще семи дней для опубликования решения избирательной комиссии о назначении выборов).

В вышеуказанных случаях при назначении выборов избирательными комиссиями публикация решения соответствующей избирательной комиссии должна носить официальный характер. Федеральное избирательное законодательство не указывает на обязательное опубликование данного решения в средствах массовой информации (в отличие от решения уполномоченного органа или должностного лица), а использует термин «публикуется», следовательно, данное решение может быть официально опубликовано в СМИ либо опубликовано для всеобщего сведе-

ния иным образом. При отсутствии опубликованного для всеобщего сведения решения избирательной комиссии о назначении и проведении выборов выборы не могут быть признаны действительными. В целом изложенный порядок назначения выборов избирательными комиссиями создает дополнительные организационно-правовые гарантии назначения и проведения выборов и обеспечения конституционных избирательных прав граждан.

Федеральное избирательное законодательство закрепляет механизм назначения выборов в судебном порядке, если уполномоченный на то орган, или должностное лицо, или соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутата либо соответствующая уровню выборов избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном федеральным избирательным законодательством (в случае, например, досрочного прекращения полномочий органа или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа). В указанных случаях выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, чьи избирательные права нарушены, а также действующих органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются судом общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства. Таким образом, федеральное избирательное законодательство закрепляет один из элементов системы гарантий избирательных прав граждан на участие в свободных выборах, а именно: *судебные гарантии*. В механизме обеспечения гарантий избирательных прав суд как орган судебной власти (правосудия) занимает (в случаях возникновения спора между сторонами избирательного правоотношения либо неисполнения, ненадлежащего исполнения, невозможности исполнения правовых предписаний и т. д.) исключительно важное место, и его решения являются обязательными для всех органов и лиц, имеющих право участвовать в выборах. Назначение выборов в рамках судебной процедуры является конечно же исключительным случаем организации избирательного процесса, проведения свободных выборов, однако указанное полномочие суда, по существу являясь так называемым «спящим полномочием» в ситуации законопослушной деятельности органов и должност-

ных лиц, избирательных комиссий по назначению выборов, превращается в действенную гарантию принципа обязательности, периодичности выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников избирательного процесса.

Дата выборов определяется судом, при этом суд должен учитывать стандартные сроки осуществления избирательных действий и процедур, опираться на положение федерального избирательного законодательства, конкретного закона о выборах о том, что в предусмотренных законом случаях сроки избирательных действий могут быть сокращены не более чем на треть (применительно к повторным выборам) или на четверть (применительно к досрочным выборам).

В случае, если выборы назначены судом, действующая избирательная комиссия, которая своевременно не приняла решения о назначении и проведении выборов либо не опубликовала указанное решение, отстраняется от участия в организации выборов в силу непосредственного действия положений федерального избирательного законодательства. Выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которую для подготовки и проведения только данных выборов формирует ЦИК России или ИКС РФ (соответственно уровню выборов) в количестве не более 15 членов с правом решающего голоса, с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, установленных федеральным избирательным законодательством, в течение семи дней со дня вступления судебного решения о назначении выборов в законную силу. Федеральное законодательство устанавливает только верхний предел количественного состава членов временной избирательной комиссии — до 15 человек, не указывая нижнего предела, тогда как при образовании соответствующих избирательных комиссий в стандартном правовом режиме устанавливается точный количественный состав членов соответствующей избирательной комиссии (15 членов ЦИК России), либо нижняя и верхняя количественные границы — для некоторых видов избирательных комиссий (10—14 членов для ИКС РФ), либо установление количественного состава избирательной комиссии отнесено к предмету ведения соответствующего закона (в отношении участковой избирательной комиссии). Предложения соответствующей избирательной

комиссии по кандидатурам в состав временной избирательной комиссии подаются субъектам права принятия решения о формировании состава избирательных комиссий в порядке, предусмотренном федеральным избирательным законодательством. Состав временной избирательной комиссии подлежит опубликованию в официальном печатном органе ЦИК России — «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (в случае, если решение о формировании состава временной избирательной комиссии принимает ЦИК России) и передается для опубликования в средства массовой информации, в частности в «Российскую газету». Состав временной избирательной комиссии, формируемой избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, подлежит опубликованию в официальном печатном органе избирательной комиссии (если он учрежден) и передается для официального опубликования в соответствующие средства массовой информации.

Временная избирательная комиссия правомочна проводить конкретные выборы в соответствии с решением суда. Срок ее полномочий ограничивается сроком завершения избирательной кампании на данных выборах, т. е. днем представления в соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления отчета о расходовании бюджетных средств, выделенных на проведение выборов. В случае, если бюджет не утвержден, либо в бюджете не предусмотрены расходы на проведение выборов, либо средства не выделены в срок, предусмотренный соответствующим законом, временная избирательная комиссия вправе использовать заемные средства, т. е. получить кредит в банке в порядке, предусмотренном федеральным избирательным законодательством, другими законами.

7. Порядок назначения федеральных, региональных, муниципальных выборов. При назначении выборов используются следующие основные механизмы: институт очередных, досрочных, повторных выборов; назначение выборов самой избирательной комиссией в случае пропуска уполномоченными органами и должностными лицами сроков их назначения; сокращенные сроки избирательных действий при проведении досрочных выборов; возможность совмещения выборов с федеральными и иными видами выборов; ротационные выборы части депутат-

ского состава регионального законодательного (представительного) органа государственной власти.

Порядок назначения выборов в федеральные органы государственной власти включает порядок назначения очередных и досрочных выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. «а» ст. 84, ч. 2 ст. 96), Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Президент не назначит выборы в установленный срок, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекает срок, на который была избрана Государственная Дума. Решение о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Президента срока официального опубликования решения о назначении выборов.

При роспуске Государственной Думы в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией, Президент одновременно назначает досрочные выборы. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня ее роспуска. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Президент, распустив Государственную Думу, не назначит выборы, они назначаются и проводятся ЦИК России в первое или во второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы. Решение о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Президента срока официального опубликования решения о назначении досроч-

ных выборов. При назначении досрочных выборов сроки осуществления избирательных действий сокращаются на четверть.

Если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с предпраздничным или праздничным днем либо со днем, следующим после праздничного дня, выборы назначаются на следующее воскресенье.

В соответствии с Конституцией (п. «д» ст. 102) и Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» выборы Президента назначает Совет Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих очередных выборах, четвертого года его полномочий. Решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Совет Федерации не назначит выборы, они назначаются и проводятся ЦИК России в третье или четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих очередных выборах. Решение о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Совета Федерации срока официального опубликования решения о назначении выборов.

В случае прекращения Президентом исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией, Совет Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Совет Федерации не назначит досрочные выборы, они назначаются и проводятся ЦИК России в первое или во второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом. Решение о проведении выборов публи-

куется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Совета Федерации срока официального опубликования решения о назначении досрочных выборов. При назначении и проведении досрочных выборов сроки осуществления избирательных действий сокращаются на четверть.

Если день голосования на выборах Президента совпадает с предпраздничным или праздничным днем либо с днем, следующим после праздничного дня, а также с воскресеньем, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем, днем голосования является следующее воскресенье. Если в период, когда указанные в федеральном законе органы должны принять решение о назначении выборов Президента, на территории Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение, днем голосования на выборах является первое или второе воскресенье по истечении трех месяцев после прекращения действия чрезвычайного или военного положения.

Федеральное законодательное регулирование порядка назначения и проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

До вступления в силу указанного Федерального закона порядок назначения выборов как один из общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не был унифицирован, и на этой основе в одних субъектах Российской Федерации право назначения очередных выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти было предоставлено главе исполнительной власти (Свердловская область), в других — самому законодательному органу (Республика Бурятия), однако доминирующим являлось назначение выборов самим законодательным органом. При этом закреплялись так называемые переходящие полномочия по назначению выборов: в случае если выборы не назначены в установленный законом срок, то право их назна-

чения переходило к главе администрации (в Рязанской области было закреплено, что в случае непринятия областной Думой соответствующего решения глава администрации не позднее чем за 100 дней до истечения срока ее полномочий принимает решение о назначении выборов; в Омской области выборы назначались главой администрации по представлению областной избирательной комиссии).

Новый Федеральный закон унифицировал процедуру назначения выборов. Право назначения даты выборов в законодательный (представительный) орган, а также дата выборов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации предоставлено исключительно законодательному (представительному) органу государственной власти и оформляется постановлением.

Полномочия самого законодательного органа могут быть прекращены досрочно в случаях, указанных в федеральном и региональном законодательстве. В случае досрочного прекращения его полномочий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации назначаются внеочередные выборы.

Полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае: а) его смерти; б) его отставки в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; в) его отставки по собственному желанию; г) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации; д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; и) утраты им гражданства Российской Федерации. В случае досрочного прекращения его полномочий уполномоченные на то органы либо должностные лица в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации назначают внеочередные выборы.

Дата проведения очередных выборов определяется в соответствии с установленным законодательством порядком формирования и сроками полномочий этих органов, в том числе с наступлением момента ротации части депутатского корпуса, а действующие legislatures сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных. В некоторых субъектах Российской Федерации предусматривалась ротация депутатов представительного органа либо одной из его палат (например, Вологодская область). В целом же институт ротационного обновления депутатского корпуса не получил распространения в региональном законодательстве о выборах.

Порядок и субъекты права назначения выборов органов местного самоуправления существенным образом отличаются от выборов федерального и регионального уровней, что в ряде случаев обусловлено неразвитостью или противоречивостью правовой основы организации системы местного самоуправления, особенностями порядка назначения и проведения муниципальных выборов. В основном используется несколько моделей регулирования субъектного состава и порядка назначения муниципальных выборов. Необходимо отметить, что законы субъектов Российской Федерации предусматривают особый — отдельный — порядок назначения и проведения выборов депутатов и указанных выборных лиц на сходах (собраниях) жителей муниципального образования, избрания главы муниципального образования и других должностных лиц местного самоуправления — на заседании (сессии) представительного органа местного самоуправления, а также порядок выборов в органы территориального общественного самоуправления, проведения первых выборов после образования нового муниципального образования.

В законах закрепляется централизованный, децентрализованный и смешанный порядок назначения выборов. Так, в рамках централизованного порядка ряд элементов организации избирательного процесса носит сквозной, обслуживающий (технологический) характер — выборы депутатов представительного органа местного самоуправления и главы местного самоуправления назначаются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации региональным законодательным (представительным) органом государственной власти. При этом в соответствии с п. 3 ст. 49 Федерального закона «Об общих прин-

ципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие заключения суда о признании деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не соответствующей федеральной Конституции, федеральным законам, конституции, уставу, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования является основанием для рассмотрения региональным законодательным органом государственной власти вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа или выборного должностного лица местного самоуправления, при этом прекращение полномочий и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом субъекта Российской Федерации¹.

В рамках децентрализованного порядка выборы как представительного органа, так и главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления назначает сам представительный орган местного самоуправления не позднее чем за определенное количество дней до дня проведения выборов, или же срок со дня назначения до дня выборов должен быть не менее трех месяцев. В рамках смешанного порядка дата выборов депутатов представительного органа местного самоуправления назначается самим представительным органом не позднее чем за установленное в законе число дней до дня выборов, а в случае его отсутствия или неназначения им даты выборов — избирательной комиссией муниципального образования, действующей на постоянной основе, либо региональным законодательным органом государственной власти. В некоторых законах закрепляется, что при досрочном прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления ИКМО в семидневный срок назначает дату проведения досрочных выборов, с тем чтобы со дня назначения до дня выборов было не менее трех месяцев.

Дата, в том числе единая, для проведения первых выборов органов местного самоуправления устанавливается региональным

¹ См. также: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

законодательным органом, а сроки проведения очередных выборов определяются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законом о местном самоуправлении, уставом муниципального образования, а в случае его отсутствия — законодательным (представительным) органом государственной власти по ходатайству представительного органа местного самоуправления. Регулирование срока назначения и проведения выборов предусматривает их проведение как в единый срок (в разные сроки для представительного органа и главы муниципального образования, иных должностных лиц местного самоуправления), так и в сроки, установленные в уставе каждого муниципального образования. В целом совместное федеральное и региональное законодательное конституционно-правовое регулирование порядка назначения выборов, определение субъектов права их назначения и проведения является одной из существенных организационно-правовых гарантий реализации избирательных прав граждан, их политической воли в ходе периодического проведения демократических свободных выборов.

8. Исключительные случаи назначения и проведения выборов.

Конституция Российской Федерации закрепляет положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях, в частности, *обеспечения обороны страны и безопасности государства* (ч. 3 ст. 55). При этом в условиях *чрезвычайного положения* для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия: под конституционный перечень ограничений подпадает право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32). Таким образом, в Конституции закреплена модель возможного ограничения прав и свобод человека, в том числе избирательных, основанная на положении о том, что указанные права и свободы могут быть ограничены федеральным законом, а в условиях чрезвычайного положения — на основе федерального конституционного закона.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» срок действия чрез-

вычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, вводимого в ее отдельных местностях, — 60 суток, при этом по истечении указанного срока чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае, если в течение этого срока цели его введения не были достигнуты, срок действия чрезвычайного положения может быть продлен указом Президента с соблюдением требований, установленных для его введения (ст. 9). *На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы не проводятся в течение всего периода его действия (ст. 14). В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц срок их полномочий в соответствии с указанным Федеральным конституционным законом продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения.* В соответствии с Федеральным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении»¹ на территории, на которой введено военное положение, выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся (п. 4 ст. 7).

На этой конституционно-правовой основе срок полномочий органов или депутатов и, соответственно, срок назначения и проведения выборов жестко увязывается со сроками действия и прекращения чрезвычайного или военного положения и в соответствии с вышеуказанными федеральными законами заканчивается одновременно со сроком его прекращения. В случае введения чрезвычайного или военного положения для продления их полномочий нет необходимости в принятии специального (отдельного) федерального закона, как это предусмотрено для случаев, перечисленных в ст. 82 рамочного Федерального закона (при совмещении региональных или муниципальных выборов с федеральными выборами). Такое продление полномочий происходит из юридического факта утверждения Советом Федерации Указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения в соответствии с порядком, предусмотренным соответствующим Федеральным конституционным законом.

¹ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

Федеральное избирательное законодательством не только включает в себя положение о том, срок полномочий указанных органов продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного или военного положения, но и дополнительно определяет организационно-правовые гарантии осуществления указанными органами своих полномочий по окончании (истечении) срока действия чрезвычайного или военного положения. Так, в качестве гарантии постоянно действующего характера выборных органов закрепляется, что указанные органы или депутаты не прекращают исполнения полномочий по окончании срока действия чрезвычайного или военного положения, а продолжают их исполнение вплоть до избрания нового состава указанных органов или депутатов. Необходимо отметить, что в условиях введения чрезвычайного или военного положения в ряде случаев может быть осуществлено полное или частичное приостановление полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. При этом, если в соответствии с Указом Президента на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществлено *полное или частичное* приостановление полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, то течение законодательно установленного срока их полномочий приостанавливается — по смыслу указанных Федерального конституционного закона и Федерального закона — независимо от характера приостановления полномочий (полного или частичного). По истечении срока действия чрезвычайного положения течение срока полномочий возобновляется и выборы должны быть назначены в порядке и в сроки, предусмотренные федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Особое место (в связи с необходимостью политического регулирования фактической ситуации) занимает Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401 «Об утверждении Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента

Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики».

23 марта 2003 г. состоялось голосование на референдуме Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики».

В референдуме приняло участие 510 125 участников референдума, что составляет 88,41 процента, т. е. более половины участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования (577 016 человек).

На вопрос референдума «Принимаете ли Вы Конституцию Чеченской Республики?» ответили «Да» 95,97 процента.

На вопрос референдума «Принимаете ли Вы Закон Чеченской Республики «О выборах в Парламент Чеченской Республики?» ответили «Да» 96,06 процента.

На этой основе референдум признан состоявшимся и действительным, а проекты Конституции и законов о выборах принятыми.

Решение о назначении выборов первого Президента Чеченской Республики в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и итогами референдума было оформлено Указом Президента Российской Федерации от 4 июля 2003 г. № 729, и с учетом обращения Государственного совета Чеченской Республики выборы были назначены на 5 октября 2003 г.

Глава 13

РЕГИСТРАЦИЯ (УЧЕТ) ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

1. Регистрация (учет) избирателей. Законодательство Российской Федерации устанавливает условия и порядок учета избирателей, что обеспечивает гражданам реальные гарантии осуществления их избирательных прав. Организация своевре-

менного и качественного учета избирателей вызвана необходимостью создать условия, позволяющие наиболее полно обеспечить гарантии избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов, а также повысить эффективность работы избирательных комиссий различного уровня за счет системного подхода к автоматизации работы по подготовке достоверных сведений об избирателях и оптимизации затрат при проведении учета (регистрации) избирателей.

Практика зарубежных государств по регистрации избирателей достаточно разнообразна, и, в зависимости от того, на какой орган или лицо возложена обязанность по учету (регистрации) — на государство в лице его соответствующих органов или самого гражданина, — она считается публичной (обязательной) или личной (добровольной). Обязательная регистрация означает, что государство в лице соответствующих органов само заботится о регистрации всех обладающих избирательным правом граждан. В ряде стран, как и в Российской Федерации, существуют определенные правила регистрации населения по месту жительства, и уполномоченные на то органы получают и имеют необходимую информацию о гражданах, проживающих на конкретной территории; на основании этих сведений осуществляется регистрация избирателей. В других странах составление списков избирателей осуществляется по случаю тех или иных выборов путем обхода уполномоченными на то должностными лицами всех жилых помещений по так называемому принципу «от двери к двери». Так, в Венгрии действует специальное законодательство о регистрации населения. Вопросами подготовки и проведения избирательных кампаний в стране занимается Центральное бюро по регистрации населения и выборам при Министерстве внутренних дел. Бюро несет ответственность за составление списков избирателей, определяет границы избирательных участков, составляет списки граждан, не имеющих права участвовать в голосовании. В Германии учет населения и избирателей входит в компетенцию органов местной власти, которые обязаны публиковать списки избирателей. Каждый избиратель может опротестовать сведения, внесенные в такой список. Не позднее чем за день до дня голосования список признается окончательным. В Канаде же для составления списков избирателей используется компьютерная база данных о

гражданах, которая постоянно обновляется. Информация об избирателях основывается на сведениях о наличии у них объектов недвижимости или какой-либо иной собственности. В Швеции также уделяется большое внимание вопросам регистрации избирателей при подготовке и проведении выборов. Там списки избирателей составляются на основании регистрации и переписи населения.

Добровольная регистрация, в отличие от обязательной, означает, что о включении в списки избирателей должен заботиться сам гражданин, для чего он должен приходиться с необходимыми документами в соответствующее учреждение и регистрироваться в качестве избирателя на предстоящих выборах. В некоторых странах граждане, зарегистрировавшись однажды, не обязаны (при сохранении прежнего места жительства) проходить перерегистрацию перед каждым новыми выборами. Наиболее интересен опыт учета избирателей в США, так как избирательная система этой страны в высшей степени децентрализована — в каждом штате существуют свои законы об организации и проведении выборов. Однако практически во всех штатах предусматривается также предварительная регистрация избирателей перед выборами. Гражданин включается в списки избирателей на основании документа, подтверждающего его личность, адрес места жительства и гражданство. При смене места жительства избиратель может зарегистрироваться в новом районе, где его включают в список избирателей. При этом регистрация избирателей может проводиться путем непосредственного обращения гражданина в местные избирательные органы, автоинспекции или другие государственные структуры. Во многих штатах регистрация разрешена по почте. Указанное положение вызывало некоторые сложности с составлением списков избирателей, и, учитывая это, Конгресс США в 1993 г. принял федеральный закон «О регистрации избирателей», который значительно упростил процесс регистрации для избирателей. В рамках закона соответствующие органы обязаны обеспечить избирателям возможность зарегистрироваться при получении водительских прав, пособий по бедности и инвалидности, на призывных пунктах в армию, при обращении в частные фирмы и аппарат федерального правительства. Какая-либо централизованная система составления списков избирателей в США отсутствует.

В избирательное законодательство Российской Федерации понятие «зарегистрированный избиратель» впервые было введено Федеральным законом от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В соответствии с вышеуказанным Законом работа по организации государственной системы регистрации избирателей законодателем возложена на ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Это понятие — «зарегистрированный избиратель» — вошло в законодательство о выборах Президента Российской Федерации, о выборах депутатов Государственной Думы, а также в законы о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Согласно указанным законодательным актам составление списков избирателей и осуществление других избирательных процедур основывается на данных учета избирателей, проживающих на соответствующих территориях.

Начиная с 1995 г. основное внимание при подготовке выборов уделялось налаживанию системы учета избирателей, тем более что нормативная база для этого уже имелась и главы местного самоуправления были обязаны по состоянию на 1 января и 1 июля ежегодно уточнять списки зарегистрированных избирателей. Однако в тот период отсутствовал механизм реализации указанных законодательных положений. И поэтому в апреле 1995 г. ЦИК России утвердила Временное положение об организации общегосударственной системы регистрации (учета) избирателей, а вскоре и Порядок представления сведений об избирателях, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках. Указанные акты установили, в частности, порядок сбора сведений об избирателях, определили органы, которые должны обладать необходимой информацией на территории России и за ее пределами, утвердили формы и сроки направления сведений о численности избирателей в избирательные комиссии.

Вместе с тем анализ работы по организации регистрации (учета) избирателей в субъектах Российской Федерации показал, что в тот период избирательным комиссиям, исполнительным органам власти и органам местного самоуправления не удалось полностью скоординировать действия всех структур, занимающихся вопросами учета населения при проведении регистрации избира-

телей, главным образом из-за отсутствия на федеральном уровне достаточно полной нормативной правовой базы, регулирующей такое взаимодействие. Учитывая актуальность данной проблемы, ЦИК России были разработаны и направлены в соответствующие комитеты Государственной Думы предложения по вопросам организации регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации. Эти предложения были законодателем учтены и нашли свое отражение и в новом рамочном Федеральном законе. В нем конкретные правоотношения по этому поводу устанавливаются и регулируются ст. 16. На практике одной из самых распространенных форм учета является регистрация субъектов, наделенных конституционным правом на участие в выборах в соответствии со ст. 3 и 32 Конституции. Такими субъектами являются граждане России, достигшие восемнадцатилетнего возраста, обладающие активным избирательным правом, не признанные судом недееспособными или не отбывающие наказание по приговору суда. Таким образом, регистрация есть занесение в реестр установленной формы неких сведений (персональных данных) о субъектах правоотношений по поводу выборов, позволяющих определить численность избирателей, проживающих на конкретной территории, и идентифицировать каждого из них при составлении списков избирателей.

Ответственность за организацию и осуществление регистрации (учета) избирателей возлагается на глав муниципальных образований. В том случае, если уставами муниципальных образований должность главы не предусмотрена, ответственность за регистрацию (учет) избирателей возлагается законом на лицо, уполномоченное на то представительным органом местного самоуправления. На территориях, занятых воинскими частями, и в их пределах обязанности по регистрации (учету) избирателей возлагаются на командиров воинских частей. Вне пределов территории Российской Федерации обязанности по регистрации (учету) избирателей возложены на руководителей дипломатических представительств, а где они отсутствуют — на руководителей консульских учреждений Российской Федерации. Работа по регистрации (учету) избирателей вышеуказанными должностными лицами осуществляется периодически с актуализацией сведений о регистрации (учете) избирателей по состоянию на 1 января и 1 июля каждого календарного года. Та-

кая периодичность, как показала практика, является достаточной для своевременного составления списков избирателей и обеспечения избирательной кампании в любое время после соответствующих уточнений.

Законодательством предоставляется возможность использования лицами, ответственными за регистрацию (учет) избирателей, государственной автоматизированной информационной системы, под которой рамочный Федеральный закон понимает Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»). При этом в автоматизированную информационную систему должны вводиться следующие данные об избирателях: фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения, пол, гражданство, адрес места жительства, вид документа, удостоверяющего личность, серия и номер этого документа, наименование или код органа, выдавшего документ, дата выдачи документа.

Основным таким документом является паспорт гражданина Российской Федерации; при этом законодательством установлены и иные документы, его заменяющие. К документам, заменяющим паспорт, удостоверяющим личность гражданина, отнесены выданные соответствующим уполномоченным органом следующие: а) военный билет, временное удостоверение, выдаваемое взамен военного билета, или удостоверение личности (для лиц, которые проходят военную службу); б) временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на период оформления паспорта в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации; в) документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет въезд в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию (для лиц, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации); г) паспорт моряка (удостоверение личности моряка); д) справка установленной формы, выдаваемая гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации (постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2003 г. № 391

«О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме» установлено, что для участия в выборах гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, не имеющих паспорта гражданина Российской Федерации или заменяющего его документа, администрацией указанных мест содержания выдается справка по форме, определяемой совместно Минюстом России, МВД России, ФСБ России и Минобороны России. При этом основанием для выдачи справки администрацией места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых являются: данные личного дела гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых; документальные сведения о личности гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, представленные администрацией места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в котором этот гражданин содержался ранее; документальные сведения о личности гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, представленные уполномоченным органом, выдавшим ему паспорт гражданина Российской Федерации или заменяющий его документ).

Для иностранных граждан, постоянно проживающих в пределах Российской Федерации и имеющих право в соответствии с Федеральным законом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, основанием для регистрации (учета) служит документ, удостоверяющий право иностранного гражданина на постоянное проживание в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

За пределами территории России документами, заменяющими паспорт гражданина, являются документы, удостоверяющие личность, по которым граждане России осуществляют въезд в Российскую Федерацию, а также иные документы, по которым граждане России вправе пребывать на территории иностранно-

го государства в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Исчерпывающий перечень документов, заменяющих паспорт гражданина, установлен п. 16 ст. 2 рамочного Федерально-го закона.

Рамочным Федеральным законом установлено, что регистрация (учет) избирателей должна осуществляться в определенном порядке, который устанавливается положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Прерогатива утверждения указанного положения отнесена законом к компетенции ЦИК России (п. 4 ст. 16).

В Положении о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума определен порядок: регистрации (учета) избирателей, проживающих на территориях муниципальных образований в Российской Федерации и на территориях консульских округов за ее пределами; составления Единой формы сведений о зарегистрированных избирателях; установления численности зарегистрированных избирателей на территориях муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, а также на территориях консульских округов за пределами Российской Федерации; установления численности зарегистрированных избирателей, проживающих на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Кроме того, в Положении предусмотрен механизм взаимодействия избирательных комиссий, федеральных органов государственной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, учреждений, организаций, осуществляющих учет населения (паспортно-визовых служб, военных комиссариатов, органов записей актов гражданского состояния, подразделений по делам миграции органов МВД России), при регистрации (учете) избирателей. При этом определено, что руководители исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, председатели ИКС РФ, главы муниципальных образований или уполномоченные на то иные лица, руководители учреждений, организаций, осуществляющих учет населения, руководители дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации за рубежом несут в соответствии с федеральным законода-

тельством ответственность за несвоевременность, неточность и недостоверность представляемых сведений об избирателях, а также за разглашение сведений, составляющих государственную тайну в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне». Сведения об избирателях (об их персональных данных) в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» являются конфиденциальными.

Пункт 6 ст. 16 рамочного Федерального закона обязывает все федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывать необходимое содействие органам местного самоуправления и комиссиям при регистрации (учете) избирателей и уточнении сведений о зарегистрированных избирателях. В соответствии с п. 1 ст. 16 регистрации (учету) избирателей подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Под последним п. 26 ст. 2 рамочного Федерального закона подразумевает право граждан Российской Федерации избирать своих законных представителей и должностных лиц в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следует отметить, что в последнем случае закон наделяет активным избирательным правом не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан, проживающих на соответствующей территории муниципального образования. Для обеспечения их участия в местных выборах они также должны регистрироваться в качестве избирателей.

Основанием для регистрации (учета) избирателей является факт нахождения места жительства гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Основанием для регистрации (учета) избирателей из числа военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах воинской части, является факт их проживания на территории воинской части, устанавливаемый или квартирно-эксплуатационной служ-

бой, или домоуправлением воинской части, или органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, либо приказ командира воинской части о зачислении в штат воинской части граждан, проходящих службу по призыву. Основанием для регистрации (учета) избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, в соответствии с п. 3 ст. 16 рамочного Федерального закона является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями Российской Федерации.

Во всех случаях избирателям предоставляется право беспрепятственного доступа к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях технических средств ГАС «Выборы», на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена. Следует отметить, что не производится регистрация (учет) избирателей, находящихся в местах временного пребывания, за исключением граждан Российской Федерации, обратившихся в Федеральную миграционную службу МВД России или в подразделения по делам миграции органов МВД России с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами. Для указанной категории граждан основанием для регистрации в качестве избирателей является факт их проживания в местах временного поселения по направлению Федеральной миграционной службы или подразделений по делам миграции, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

По результатам регистрации (учета) избирателей глава муниципального образования или уполномоченное на то лицо не позднее 10 января и 10 июля каждого года заполняет уже упомянутую Единую форму сведений о зарегистрированных избирателях и устанавливает общую численность избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Ту же форму и в

те же сроки по результатам регистрации (учета) избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, находящейся на территории муниципального образования, обязан заполнить командир воинской части. Он же устанавливает общую численность избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части. Эти данные командир воинской части представляет главе муниципального образования или уполномоченному на то лицу. При этом отдельной строкой должна учитываться численность избирателей-военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и не проживавших на территории данного муниципального образования до призыва на военную службу. Данные о численности находящихся в воинской части избирателей-военнослужащих составляют государственную тайну, не подлежат разглашению и используются главой муниципального образования или уполномоченным на то лицом только для определения общей численности избирателей, проживающих на соответствующей территории.

Все обобщенные данные о численности зарегистрированных избирателей, проживающих на соответствующей территории, главой муниципального образования или уполномоченным на то лицом должны не позднее 15 января и 15 июля каждого года представляться в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и в ИКС РФ, которые в свою очередь на основании представленных данных устанавливают общую численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, и в срок до 20 января и 20 июля каждого года представляют обобщенные данные в ЦИК России. Регистрация (учет) избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, за исключением избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, размещенной на территории иностранного государства, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации.

Основанием для регистрации (учета) данной категории избирателей является факт их постоянного проживания на террито-

рии иностранного государства или пребывания в длительной командировке (не менее трех месяцев) на территории иностранного государства, устанавливаемый дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Российской Федерации за рубежом. Регистрация избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, размещенной на территории иностранного государства, осуществляется командиром воинской части в соответствии с ранее установленным порядком. По результатам регистрации (учета) избирателей руководитель соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации заполняет единую форму сведений о зарегистрированных избирателях не позднее 10 января и 10 июля каждого года и устанавливает общую численность избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего консульского округа (отдельно по каждому иностранному государству, если консульский округ охватывает несколько иностранных государств). Единая форма сведений о зарегистрированных избирателях, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, хранится у руководителя соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации. Данные о численности избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, размещенной на территории иностранного государства, представляются командиром воинской части руководителю соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации. Данные о численности избирателей, зарегистрированных за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, не позднее 15 января и 15 июля каждого года представляются руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации в МИД России. Затем эти сведения не позднее 20 января и 20 июля каждого года представляются в ЦИК России.

Указанные выше многочисленные процедуры и объем обрабатываемой в связи с этим информации в установленные сроки

были бы весьма затратными без использования в работе по регистрации (учету) избирателей технических, программных и телекоммуникационных ресурсов ГАС «Выборы». Вся накопленная и систематизированная в результате этой работы информация об избирателях формирует информационные базы данных ГАС «Выборы». Обновляемые через каждые шесть месяцев, эти сведения на машиночитаемых или бумажных носителях используются для составления списков избирателей в связи с назначением выборов любого уровня.

2. Составление списков избирателей. Необходимо рассмотреть один из главных элементов избирательного процесса, без которого проведение выборов становится невозможным в принципе. Это составление списков избирателей. Правоотношения по этому поводу устанавливаются ст. 17 рамочного Федерального закона. Ее положения, являясь универсальными и императивными, содержатся без каких-либо изменений в иных, ранее упомянутых законах, регулирующих отношения по поводу выборов. В предшествующем подразделе были отмечены некоторые различия в подходах ряда зарубежных стран к решению вопроса организации учета избирателей; однако в конечном счете все сводится к составлению списков избирателей. При этом в одних странах это берет на себя государство, в других — отдается на усмотрение самих граждан; в третьих — опыт которых нами не затрагивается, — участие в выборах является обязанностью граждан. Как можно заключить, разброс в подходах к участию граждан в выборах весьма широкий. Однако с точки зрения обеспечения гарантий избирательных прав оптимальным, по нашему мнению, является сочетание обязанности государства обеспечить каждому дееспособному и не осужденному к лишению свободы гражданину возможность реализации права на участие в волеизъявлении с правом гражданина на осуществление свободного волеизъявления без какого-либо принуждения.

Являясь продолжением процесса регистрации (учета) избирателей, составление списков избирателей непосредственно затрагивает избирательные права граждан Российской Федерации, поскольку гражданин может осуществить свое право, если он включен в соответствующий список избирателей или имеет достаточные документальные основания быть в него включенным. Более того, сведения о гражданине, содержащиеся в спи-

сках, должны строго соответствовать данным документов, удостоверяющих его личность. Прежде всего следует отметить, что списки избирателей составляются соответствующими избирательными комиссиями на основании сведений по регистрации (учету) избирателей, осуществляемой главами муниципальных образований или уполномоченными на то иными лицами, в том числе полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, представляемых по установленной форме в соответствии с п. 6 ст. 17 рамочного Федерального закона. Под соответствующими комиссиями следует понимать, прежде всего, территориальные избирательные комиссии, а также ИКМО, т. е. комиссии, непосредственно вышестоящие над участковыми избирательными комиссиями.

Сведения о зарегистрированных избирателях формируют и уточняют уполномоченные на то органы или должностные лица местного самоуправления муниципальных образований. Сведения об избирателях-военнослужащих, находящихся в воинской части, членах их семей и о других избирателях, если они проживают на территории расположения воинской части либо зарегистрированы в установленном порядке при воинской части по месту их службы, формирует и уточняет командир воинской части. Сведения об избирателях, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, формирует и уточняет руководитель дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации. Именно эти перечисленные выше сведения и направляются уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом в территориальные комиссии или в избирательные комиссии муниципальных образований. При отсутствии таковых, а такое возможно в случае несвоевременного их образования, в соответствии с законом указанные сведения направляются теми же органами и должностными лицами в окружные избирательные комиссии, если их образование предусмотрено законом. В случаях, предусмотренных законом, эти сведения направляются в участковые комиссии сразу после назначения дня голосования или после образования этих комиссий.

Списки избирателей составляются указанными комиссиями по каждому избирательному участку отдельно. Рамочным Фе-

деральным законом предусматривается, что, где возможно, при составлении списков может использоваться ГАС «Выборы». Соответствующая комиссия, уполномоченная составлять списки избирателей на территории муниципального образования, готовит их в двух экземплярах. При этом сведения об избирателях, включаемые в список, могут располагаться в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, адресам места жительства избирателей). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет указывается день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя. Указанные списки должны иметь места для подписей избирателей за каждый полученный ими бюллетень, для внесения суммарных данных по каждому виду выборов и для подписи члена участковой комиссии, выдавшего бюллетень (бюллетени) избирателю. Такие же требования предъявляются к спискам избирателей, которые составляются на избирательных участках, образованных на территории воинской части, в отдаленной или труднодоступной местности, а также в иных случаях, предусмотренных Законом. В указанных случаях список избирателей подписывается председателем и секретарем соответствующей участковой комиссии и заверяется печатью комиссии.

Первый из двух вышеупомянутых экземпляров списков избирателей подписывается председателем и секретарем составившей список комиссии и заверяется печатями соответственной территориальной комиссии (окружной комиссии, комиссии муниципального образования). Порядок и сроки изготовления и использования второго экземпляра списка избирателей и его передачи соответствующей участковой комиссии, заверения и уточнения определяются комиссией, организующей выборы. Соответствующая территориальная комиссия (окружная комиссия, комиссия муниципального образования) передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного участка не позднее чем за 25 дней до дня голосования. В свою очередь участковая комиссия вправе разделить первый экземпляр списка избирателей на отдельные книги. Каждая такая книга не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (про-

шита), что подтверждается печатью соответствующей участковой комиссии и подписью ее председателя.

Участковая комиссия уточняет список избирателей в соответствии с установленным порядком организации взаимодействия комиссий с органами местного самоуправления, учреждениями и организациями, осуществляющими регистрацию (учет) избирателей. Выверенный и уточненный список избирателей не позднее дня, предшествующего дню голосования, подписывается председателем и секретарем участковой комиссии и заверяется печатью участковой комиссии. С целью окончательного дополнительного уточнения списка избирателей участковая комиссия не позднее чем за 20 дней до дня голосования представляет список избирателей для ознакомления с ним избирателей.

В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Об определении активного избирательного права граждан говорится в п. 26 ст. 2 рамочного Федерального закона. Граждане Российской Федерации включаются только в один список избирателей и только на одном избирательном участке. Этим требованием обеспечивается защита избирательных прав граждан от недобросовестных действий иных участников выборов. В указанной норме по существу содержится запрет гражданам голосовать в процессе конкретных выборов на нескольких участках.

Законным основанием для включения граждан Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения их места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных законом или иным нормативным правовым актом, и при условии нахождения места жительства на территории избирательного округа, где расположен избирательный участок, — факт временного пребывания на территории этого участка либо наличия у граждан открепительных удостоверений. Факты нахождения места жительства либо временного пребывания гражданина на территории избирательного участка, избирательного округа устанавливаются органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации в соот-

ветствии с законодательством Российской Федерации¹. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления. В тех случаях, когда на основании международного договора Российской Федерации иностранные граждане не имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления, в списки избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления включаются иностранные

¹ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» определяет в качестве *места жительства* жилой дом, квартиру, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также помещение, в котором гражданин проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), социального найма, договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных федеральным законодательством. В соответствии со ст. 3 указанного Закона граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию (в редакции от 14 августа 2002 г.), в соответствии с которыми органы регистрационного учета регистрируют в установленном порядке граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, и выдают им свидетельство о регистрации по месту пребывания. Органы регистрационного учета регистрируют граждан по месту жительства и производят в их паспортах отметку о регистрации по месту жительства (адрес места жительства); гражданам, регистрация которых производится по иным документам, удостоверяющим личность, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства (п. 12 и 18).

дееспособные и не осужденные судом граждане, достигшие на день голосования возраста 18 лет и постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы.

Участковые комиссии, сформированные в соответствии с образованием избирательных участков за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти вправе составлять список избирателей до дня голосования — по письменным обращениям, а в день голосования — по устным обращениям явившихся в участковую комиссию граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках. Граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, находящиеся в день голосования на выборах в федеральные органы государственной власти за пределами территории Российской Федерации и не имевшие возможности получить открепительные удостоверения или проголосовать досрочно, включаются соответствующими участковыми комиссиями в списки избирателей при их явке в день голосования в помещения для голосования, как это предусмотрено Федеральным законом.

Как установлено рамочным Федеральным законом, избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, работающие в непрерывно действующих организациях и на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), а также военнослужащие, находящиеся вне места дислокации воинской части, по личному письменному заявлению, поданному в порядке, установленном Законом, не позднее чем за семь дней до дня голосования могут быть включены в списки избирателей на избирательном участке по месту их временного пребывания.

Граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, вправе заявить в участковую комиссию о невключении их в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о них, внесенных в список избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования — в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить заявление, а так-

же представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Исключение граждан Российской Федерации из списков избирателей после их подписания председателями и секретарями соответствующих комиссий и заверения их печатями этих комиссий в порядке, предусмотренном Законом, производится только на основании официальных документов, а также в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения или включения его в другой список избирателей. При этом в списке избирателей, а также в базе данных Государственной автоматизированной системы указываются факт и дата исключения гражданина Российской Федерации из списка, а также причина такого исключения. Запись в списке избирателей заверяется подписью председателя участковой комиссии. Решение участковой комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно. Каждый гражданин Российской Федерации вправе сообщить в участковую комиссию об изменении сведений об избирателях, включенных в список избирателей на соответствующем избирательном участке. Законом запрещено вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей.

3. Образование избирательных округов. Вопросы регистрации (учета) избирателей приобретают чрезвычайно важное значение для определения их общей численности на конкретной территории каждого муниципального образования в пределах Российской Федерации. Последнее является определяющим фактором и основанием для формирования избирательных округов в зависимости от назначения и уровня выборов.

Правоотношения в указанной сфере устанавливаются и регулируются в ст. 18 рамочного Федерального закона, где в п. 1 предусмотрено, что для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Чтобы понять различие в назначении избирательных округов, необходимо обратиться к ст. 2 рамочного Федерального закона, посвященной основным используемым в нем терминам и понятиям. В соот-

ветствии с п. 30 указанной статьи избирательный округ — это территория, которая образована (определена) в соответствии с Законом и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица). Таким образом, дается общее понятие избирательного округа на выборах, при проведении которых требуется образование избирательных округов. По назначению и уровню выборов округа подразделяются на:

1) единый избирательный округ — округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы. Этот термин относится к случаям, когда проводятся выборы: а) Президента Российской Федерации (и в пределы единого избирательного округа включаются также избирательные участки, образованные за пределами территории Российской Федерации); б) депутатов Государственной Думы по федеральным спискам кандидатов, выдвинутым избирательными объединениями, блоками (по федеральному избирательному округу); в) в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 16 ст. 35 рамочного Федерального закона (по правилам пропорциональной избирательной системы), а также высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти); г) депутатов (членов) представительных органов местного самоуправления (в случае, если применяется пропорциональная часть избирательной системы), выборных должностных лиц местного самоуправления, прежде всего глав местного самоуправления;

2) многомандатный избирательный округ — округ, в котором избираются несколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально, т. е. избиратель голосует не за список кандидатов избирательного объединения, избирательного блока, а персонально за кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, либо против всех кандидатов. Такие округа могут образовываться в субъектах Российской Федерации или муниципальных образованиях в соответствии с избирательным законодательством субъектов Российской Федерации, предусматривающим выборы нескольких, но не более пяти депутатов от одного избирательного округа, вместо одномандатных избирательных округов;

3) одномандатный избирательный округ — округ, в котором избирается один депутат на выборах в депутаты Государственной Думы и на выборах в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления муниципальных образований.

Следует отметить, что выборы в представительные органы местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут осуществляться как по одномандатным, так и по многомандатным избирательным округам.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории в соответствии с упомянутыми выше нормами Закона. Соответствующая избирательная комиссия обязана не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определить схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов. В схеме должны быть обозначены границы избирательных округов, определен перечень административно-территориальных единиц, муниципальных образований и населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ. Если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, муниципального образования или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, муниципального образования или населенного пункта. В указанной схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, муниципального образования или населенного пункта, указаны номер каждого избирательного округа, а также место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе.

Законом предусмотрено, что схему избирательных округов должен утвердить соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федера-

ции или представительный орган местного самоуправления не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы. Таким образом, в любом случае указанные схемы избирательных округов должны быть утверждены до даты принятия соответствующего решения о назначении выборов. До утверждения упомянутых схем избирательных округов законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления муниципальных образований вправе вносить поправки в представленную соответствующей избирательной комиссией схему.

В тех случаях, когда на территории, на которой проводятся выборы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации или представительные органы местного самоуправления отсутствуют или новая схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не утверждена в предусмотренный законом срок, решение по схеме образования избирательных округов рамочным Федеральным законом возложено на избирательную комиссию, организующую выборы. Указанная избирательная комиссия правомочна принять одно из следующих решений о проведении выборов: 1) по прежней схеме избирательных округов, если такая схема, утвержденная для выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления прежнего созыва (прежняя схема округов), соответствует требованиям, установленным рамочным Федеральным законом, либо; 2) по избирательным округам, схема которых определяется в соответствии с требованием Закона самой комиссией, организующей выборы, и утверждается ею не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. При этом, если число депутатов, избираемых по новой схеме округов, не меняется, избирательная комиссия при определении указанной схемы кроме уточнения численности избирателей вправе только внести изменения в прежнюю схему округов, в соответствии с которыми изменению подлежат только округа, не соответствующие требованиям рамочного Федерального закона, и (или) дополнить прежнюю схему округов в

той части, в которой она признана недействующей и не подлежащей применению.

Если указанные изменения и дополнения привели к тому, что изменяются границы иных округов в прежней схеме округов, комиссия вправе также изменить границы указанных округов в соответствии с требованиями рамочного Федерального закона. В п. 4 ст. 18 сформулированы требования, предъявляемые к формированию одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, а именно: должно быть соблюдено примерное равенство одномандатных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30 процентов. Средняя норма представительства избирателей определяется путем деления общего числа избирателей, зарегистрированных в соответствии с Законом на конкретной территории, на количество округов на этой же территории. При образовании многомандатных избирательных округов должно соблюдаться примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15 процентов от средней нормы представительства избирателей. Эти требования могут не соблюдаться при выборах в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы в случае, если Федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Российской Федерации. В отношении одномандатного избирательного округа указывается также, что в соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» приведенные выше процентные соотношения могут не применяться при образовании на территории автономного округа, входящего в состав другого субъекта Рос-

сийской Федерации, одного включающего в себя всю территорию указанного автономного округа одномандатного избирательного округа для проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если применение этих отклонений влечет за собой образование избирательного округа, включающего в себя части территорий более чем одного муниципального образования, либо образование избирательного округа, включающего в себя территории одного или нескольких муниципальных образований и часть территории другого муниципального образования, отдельные одномандатные избирательные округа при проведении выборов депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть образованы с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20 процентов. Соответствующие перечни труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законами субъектов Российской Федерации, вступившими в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов. Исключение из вышеприведенного правила допускается лишь при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов. В указанных случаях допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но это превышение не должно составлять более 40 процентов.

Рамочным Федеральным законом установлено, что избирательный округ должен составлять, как правило, единую территорию, не допуская включения в округ не граничащих между собой территорий, за исключением анклавных территорий, т. е. территорий, со всех сторон окруженных территориями иных субъектов Российской Федерации либо территориями, где не проводятся соответствующие выборы. Следует иметь в виду, что в случае, когда в избирательный округ входят островные территории, разделенные водами, не являющимися территориальным морем, порядок включения таких территорий может быть специально оговорен в законе.

Вышеприведенные требования к образованию одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов должны соблюдаться с учетом административно-территориального устройства (деления) субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований. При образовании многомандатного избирательного округа число мандатов, подлежащих распределению в этом округе, ограничивается в соответствии с п. 8 ст. 18 и не может превышать пяти. Это ограничение не применяется при выборах в представительный орган местного самоуправления в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка.

В тех случаях, когда в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации его законодательный (представительный) орган государственной власти состоит из двух палат и одна из них формируется из представителей административно-территориальных единиц или муниципальных образований, при формировании такой палаты требования подп. «а» и «б» п. 4 ст. 18 не применяются. Рамочный Федеральный закон обязывает соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления и организующую выборы избирательную комиссию опубликовать (обнародовать) схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не позднее чем через пять дней после утверждения схемы.

4. Образование избирательных участков. Одним из основных объектов в процессе организации и проведения выборов является избирательный участок, т. е. место, где избиратели осуществляют свое волеизъявление путем голосования. Правоотношения по поводу образования избирательных участков регулируются в ст. 19 рамочного Федерального закона. Избирательные участки образуются для проведения голосования и подсчета голосов избирателей главами муниципальных образований по согласованию с территориальными избирательными комиссиями не позднее чем за 45 дней до дня голосования из расчета не более чем 3 тыс. избирателей на каждом участке. Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов. Если уставом муниципального образования должность главы муниципального образования не предусмотрена, то ответственность за образование избирательных участков возлагается ра-

мочным Федеральным законом на лиц, уполномоченных на то представительным органом местного самоуправления, либо на иных лиц на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка. Под иными лицами, кроме указанных, подразумеваются:

а) руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, на которых законом возлагается ответственность за образование избирательных участков для граждан Российской Федерации на территории страны их пребывания. При этом установленные законом ограничения максимальной численности избирателей для каждого избирательного участка могут не применяться за пределами территории Российской Федерации. Порядок приписки избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации, к избирательным округам, образованным для проведения выборов в федеральные органы государственной власти, определяется соответствующим Федеральным законом;

б) командиры воинских частей, на которых Законом возлагается ответственность за образование избирательных участков в воинских частях в случаях, а также в порядке и в сроки, которые установлены Законом. Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом военнослужащие голосуют на общих избирательных участках;

в) вышестоящие комиссии по согласованию с соответствующими руководителями в установленный законом срок, а в исключительных случаях по согласованию с вышестоящей по отношению к ним комиссией — не позднее чем за пять дней до дня голосования в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и др.), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях.

Кроме рассмотренных особых случаев образования избирательных участков ответственность за опубликование списков избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования возлагается законом на главу муниципального образования, а если уставом муниципального образования та-

кая должность не предусмотрена, — на лицо, уполномоченное на то представительным органом местного самоуправления, не позднее чем за 40 дней до дня голосования. В иных особых случаях образования избирательных участков порядок доведения до избирателей сведений об избирательных участках с указанием их границ и номеров, мест нахождения участков комиссий и помещений для голосования устанавливается Законом.

Глава 14

ПОРЯДОК ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ, СПИСКОВ КАНДИДАТОВ

Кандидат, как отмечалось, является одной из ключевых фигур избирательного процесса. Все основные избирательные действия связаны с реализацией его интересов и главной цели — победы на выборах. Реализация конституционного права гражданина Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти или местного самоуправления — пассивного избирательного права — начинается с момента выдвижения кандидата.

Кто может выдвинуть кандидата? Таким правом обладает гражданин Российской Федерации в отношении своей собственной кандидатуры (в порядке самовыдвижения), избирательные объединения, избирательные блоки как при выдвижении кандидатов по избирательным округам, так и в составе списка кандидатов (для участия в выборах по пропорциональной части избирательной системы). Гражданин может выдвинуть свою кандидатуру на выборах депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти, органов местного самоуправления по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также на выборах должностных лиц.

Избирательные объединения и избирательные блоки тоже могут выдвигать кандидатов в одномандатных и многомандатных избирательных округах, а также на выборах должностных лиц, но только им принадлежит право выдвижения списков кандидатов при проведении выборов по правилам пропорциональной избирательной системы.

Кто может быть выдвинут в качестве кандидата? Кандидатом, выдвинутым непосредственно или в составе списка канди-

датов, может быть гражданином Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом. Гражданин иностранного государства может участвовать в выборах органов местного самоуправления на той территории, где он постоянно проживает, при условии, что эта возможность предусмотрена международным договором Российской Федерации. Российское избирательное законодательство и Конституция предусматривают возможность ограничения пассивного избирательного права. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Части 2 и 3 ст. 81 Конституции устанавливают специальные требования к кандидатам на должность Президента Российской Федерации. На эту должность не может быть избран гражданин Российской Федерации моложе 35 лет либо постоянно проживающий в Российской Федерации менее 10 лет. Кроме того, лицо, занимавшее должность Президента два срока подряд, не может быть выдвинуто и зарегистрировано кандидатом на выборах Президента, следующих непосредственно по истечении этих сроков.

Рамочный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установил дополнительные ограничения по выдвижению кандидатов на выборах высших должностных лиц. Так, в ст. 32 устанавливается, что лицо, замещавшее должность Президента Российской Федерации и досрочно прекратившее исполнение полномочий в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Подобные ограничения установлены и для других выборных должностных лиц. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы муниципальных образований, досрочно прекратившие свои полномочия по собственному желанию или в связи с выражением недоверия соответственно законодательным органом субъекта, населением муниципального образования либо отрешенные от должности вышестоящим должностным лицом, не могут быть выдвинуты кандидатами на выборах, назначенных в связи с ука-

занными обстоятельствами. Смысл этих ограничений состоит в противодействии имевшей место на практике технологии использования административного ресурса, когда глава администрации досрочно уходил в отставку и тут же выдвигал свою кандидатуру на новых выборах, в то время как другие претенденты не имели возможности в этих условиях подготовиться к избирательной кампании. Ту же цель воспрепятствования недобросовестным избирательным технологиям преследует запрет гражданину, который является депутатом представительного органа, выдвигать на дополнительных выборах свою кандидатуру по избирательному округу в тот же орган. Закон устанавливает жесткие организационные гарантии соблюдения правила «один кандидат — один округ». Кандидат не только не может быть выдвинут на одних и тех же выборах одновременно по нескольким избирательным округам, но и не может дать согласие на свое выдвижение более чем одному инициатору выдвижения, например нескольким политическим партиям.

Гражданин, выдвигающий свою кандидатуру в порядке самовыдвижения, не может быть выдвинут иным субъектом выдвижения, например политической партией в составе списка кандидатов. И наоборот, кандидат, выдвинутый политической партией, не может воспользоваться правом самовыдвижения. Единственным исключением из этого правила является возможность одновременного баллотирования одного и того же лица по списку кандидатов и по одномандатному (многомандатному) округу при выдвижении его одним и тем же избирательным объединением, избирательным блоком.

1. Порядок выдвижения кандидатов. Порядок выдвижения кандидатов является уведомительным. Однако избирательное законодательство устанавливает форму уведомления, перечень и содержание прилагаемых к нему документов, а также порядок их представления в избирательную комиссию. Эти требования одинаковы для кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, для лиц в составе списков кандидатов, для кандидатов на выборах должностных лиц. В соответствующую избирательную комиссию представляются следующие документы: 1) уведомление о выдвижении; 2) заявление лица о согласии баллотироваться; 3) сведения о размере и об источни-

ках доходов кандидата; 4) сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности.

Уведомление о выдвижении является письменным извещением в адрес избирательной комиссии от имени кандидата (в случае самовыдвижения) или от избирательного объединения, избирательного блока о факте выдвижения кандидатуры по избирательному округу, в составе списка кандидатов или на выборную должность. На конкретных выборах форма уведомления может иметь свои конкретные особенности. Так, при самовыдвижении гражданина на должность Президента Российской Федерации кандидат обращается в ЦИК России с ходатайством о регистрации группы избирателей числом не менее 500 человек в поддержку выдвижения своей кандидатуры.

В заявлении лица о согласии баллотироваться дается письменное согласие баллотироваться по избирательному округу или в составе списка кандидатов и содержится обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или иной выборной должностью. В заявлении кандидат указывает также сведения биографического характера (гражданство Российской Федерации, фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, образование, основное место работы или службы, занимаемую должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), адрес места жительства, вид, серию и номер документа, удостоверяющего личность, наименование или код органа, выдавшего данный документ, и дату его выдачи. Кроме этих обязательных данных в заявлении при наличии соответствующих оснований должны быть указаны сведения о неснятой и непогашенной судимости кандидата и о наличии гражданства иностранного государства с указанием наименования этого государства, даты и оснований приобретения гражданства. Кроме того, кандидат может сообщить о своей принадлежности к одному из общественных объединений, зарегистрированных в установленном законом порядке, и о своем статусе в этом общественном объединении. Названные сведения должны быть подтверждены документально и заверены постоянно действующим органом общественного объединения. Хотя биографические данные каждого человека намного богаче вышеприведенного перечня, в данном случае их состав и объем жестко регулируются законом, поскольку, с одной стороны, это

обеспечивает равенство кандидатов при официальном информировании избирателей, а с другой стороны — обеспечивает возможность помещения этих сведений в ограниченный объем бланков подписных листов, избирательных бюллетеней.

Сведения о размере и об источниках доходов кандидата представляются гражданами, обязанными сдавать налоговую декларацию, в виде копии декларации с отметкой налогового органа, гражданами, не обязанными сдавать налоговую декларацию, — в виде справок о величине доходов (заработная плата, пенсия, пособия и прочие выплаты). По общему правилу кандидат обязан представить сведения о доходах, полученных за год, предшествующий году назначения выборов. Однако этот период может быть более длительным. Так, Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает обязанность кандидата представлять соответствующие документы за четыре года, предшествующие году назначения выборов. Эту норму можно рассматривать как дополнительную гарантию права избирателей на информацию о претенденте на должность главы государства.

Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, представляются им по форме, установленной федеральным законом. В сведениях указывается недвижимое имущество (земельные участки, жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и проч.), транспортные средства, денежные средства, находящиеся на счетах в банках и иных кредитных организациях, ценные бумаги. На выборах Президента Российской Федерации кандидат представляет сведения не только о своих доходах и имуществе, но и о доходах, имуществе супруга (супруги). Если кандидат (а в установленном случае и его (ее) супруга (супруг) не имел доходов или имущества на праве личной собственности, он (она) указывает это в своем заявлении.

Рамочный Федеральный закон впервые предусмотрел обязанность кандидата лично представлять в избирательную комиссию указанные выше документы. Таким образом исключается возможность участия в выборах «кандидатов-заочников», неизвестных не только избирательным комиссиям, но и избирателям. Как правило, такие лица, не имея цели собственного избрания, но будучи однофамильцами или даже полными тезками кандидатов, использовались для отвлечения части голосов избирателей и соз-

дания электоральных помех в избрании реальных претендентов. Исключением из правила личного представления документов являются обстоятельства, препятствующие выполнению данной обязанности, а именно: болезнь кандидата или содержание его под стражей в качестве подозреваемого или обвиняемого. В этих случаях надлежащим образом удостоверенные документы представляются в избирательную комиссию по поручению кандидата иным уполномоченным им лицом. Гражданин приобретает права и обязанности кандидата после поступления в комиссию уведомления о его выдвижении и всех прилагаемых к нему необходимых документов. Избирательная комиссия обязана незамедлительно выдать ему письменное подтверждение об их получении. Избирательная комиссия обязана довести до сведения избирателей информацию о кандидатах, представленную ими при выдвижении, а также полученные в результате проверки данные о фактах недостоверности представленных ими сведений.

Стадия выдвижения кандидата включает в себя не только процедуру определения кандидатуры, но и возможные формы поддержки ее избирателями, в том числе посредством сбора подписей избирателей. Гарантией реального использования кандидатом этих возможностей является установление в законе достаточно длительного срока для стадии выдвижения. При выборах в федеральные органы государственной власти он должен составлять не менее 40 дней, при выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления — не менее 20 дней.

Самовыдвижение кандидата производится путем уведомления об этом избирательной комиссии, которая впоследствии должна будет принять решение о регистрации кандидата (отказе в регистрации), с последующим сбором подписей или внесением избирательного залога. Так, например, кандидат в депутаты Государственной Думы уведомляет о своем выдвижении окружную избирательную комиссию, кандидат на должность Президента Российской Федерации — ЦИК России, кандидат на должность руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — ИКС РФ, кандидат на должность главы муниципального образования — ИКМО.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями и избирательными блоками является более слож-

ной процедурой. Сам порядок выдвижения подробно регулируется нормами устава политической партии или иного общественного объединения, имеющего право принимать участие в выборах соответствующего уровня, однако этот порядок должен отвечать ряду требований, обязательных для участников публичных политико-правовых отношений в сфере формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Поэтому Федеральный закон «О политических партиях» и федеральное избирательное законодательство с целью обеспечения коллегиальности, представительности, открытости и гласности при выдвижении кандидатов устанавливает следующие обязательные правила.

Во-первых, решение должно быть принято высшим коллегиальным органом политической партии, ее регионального объединения или другого общественного объединения, имеющего право выдвигать кандидатов (съезды политических партий, конференции, собрания региональных и местных отделений партий и иных общественных объединений). Во-вторых, собрание должно быть достаточно представительным (например, в работе съезда политической партии должны принимать участие делегаты от региональных отделений, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации). В-третьих, решение о выдвижении кандидатов принимается только тайным голосованием большинством голосов делегатов, присутствующих на съезде, конференции, собрании.

Соблюдение этих правил обязательно как при выдвижении кандидатов по избирательным округам, так и при выдвижении списков кандидатов в депутаты Государственной Думы, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, избираемых по пропорциональной системе представительства.

При выдвижении кандидатов от избирательных блоков процедура проходит два этапа: сначала решение о выдвижении с соблюдением всех правил принимается тайным голосованием на съездах всех избирательных объединений, входящих в избирательный блок, а затем общее решение от имени избирательного блока принимается на съезде (конференции) представителей партий, вошедших в избирательный блок.

Решение съезда (конференции) политической партии, иного избирательного объединения, избирательного блока о выдвижении кандидатов по избирательным округам и списков кандидатов оформляется протоколом или иным документом, в котором должны быть указаны число зарегистрированных участников съезда (конференции), число участников, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом партии или соглашением о создании избирательного блока, решение о выдвижении кандидатов по округам, решение о выдвижении списка кандидатов и итоги голосования по этим решениям, решение о назначении уполномоченных представителей избирательного объединения, избирательного блока, дата принятия решения. Например, при выборах депутатов Государственной Думы политическая партия представляет в ЦИК России список кандидатов по одномандатным избирательным округам и по федеральному избирательному округу, а также документы, подтверждающие право политической партии быть субъектом выдвижения кандидатов (нотариально заверенные копии устава партии и документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в единый государственный реестр юридических лиц). При этом передаются также заявления каждого кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему одномандатному избирательному округу и (или) в составе списка кандидатов по федеральному избирательному округу с приложением всех установленных Законом сведений о кандидате. Если представленные документы соответствуют предъявляемым требованиям, ЦИК России в трехдневный срок выдает политической партии или избирательному блоку заверенную копию списка кандидатов. Однако в выдаче заверенных копий списков может быть отказано, если в комиссию представлены не все требуемые или ненадлежащим образом оформленные документы либо нарушен порядок выдвижения кандидатов. После получения заверенных списков избирательные объединения, избирательные блоки могут приступить к сбору подписей в поддержку выдвижения кандидатов. Аналогичный порядок выдвижения кандидатов политическими партиями и избирательными блоками предусматривается и законодательством субъектов Российской Федерации, поскольку не менее половины депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти либо в одной из его па-

лат должны распределяться между списками кандидатов пропорционально полученному числу голосов избирателей.

После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением случаев выбытия кандидатов. В списке кандидатов по избирательным округам изменения возможны в случаях, когда политическая партия или избирательный блок с согласия кандидата изменяет избирательный округ, по которому он был первоначально выдвинут, на другой либо выдвигает кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, еще и по одномандатному избирательному округу.

Принципиально важным для политической партии является федеральный список кандидатов. Результаты голосования за этот список определяют политический вес партии в обществе, количество мандатов, полученных ею в Государственной Думе, возможность реализовывать свою программу в законодательной деятельности. Для того чтобы обеспечить обязательное представительство региональных отделений политической партии в федеральном списке кандидатов, список разделяется полностью или частично на региональные группы кандидатов, соответствующие субъектам или группам субъектов Российской Федерации. В этом случае избиратели имеют возможность голосовать не только за лидеров партии, но и за знакомых им представителей своих регионов. До последнего времени общефедеральная часть списка кандидатов составляла 12 человек. Получение партией на выборах пяти процентов голосов избирателей гарантирует прохождение в парламент кандидатов из общефедеральной части списка. При подготовке нового Федерального закона от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» было внесено предложение сократить общефедеральную часть списка до девяти человек, с тем чтобы повысить заинтересованность представителей политических партий на местах в участии в выборах, а также их шансы на получение депутатского мандата. Однако в принятом Федеральном законе состав общефедеральной части партийного списка не только не был уменьшен, но был увеличен еще на шесть человек и составляет в настоящее время 18 человек, что, конечно, не в интересах партийного строительства на местах.

В то же время новое избирательное законодательство впервые предусмотрело формирование региональных законодательных органов государственной власти с обязательным участием политических партий. В соответствии с п. 16 ст. 35 рамочного Федерального закона не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Федеральный закон не устанавливает какого-либо конкретного вида смешанной (пропорциональной) избирательной системы, в соответствии с которой должны проводиться выборы депутатов указанных органов. Законодатель субъекта Российской Федерации свободен в выборе одного из множества существующих видов пропорциональных избирательных систем. Однако для того чтобы избранная система выборов соответствовала принципам российского избирательного права и обеспечивала избирательные права граждан на уровне не ниже федеральных избирательных стандартов, соответствующий региональный закон о выборах должен предусматривать ряд условий, обеспечивающих достаточный уровень доверия избирателей к партийным спискам кандидатов, исключение монополии одной партии в региональном парламенте, достаточное количество мандатов, распределяемое по пропорциональной системе, соответствие полученных партией депутатских мандатов числу поданных за список голосов избирателей, возможность влияния избирателей на распределение мандатов внутри списка кандидатов.

Во избежание излишней политической раздробленности парламента законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к распределению мандатов так называемый заградительный барьер, т. е. минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. Уровень заградительного барьера не может быть произвольным. В любом случае он должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности поддержку абсолютного большинства избирателей, т. е. более 50 процентов голосов избирателей, принявших

участие в голосовании. При формировании региональных парламентов наиболее приемлемым является барьер в пять процентов или ниже. В то же время в законе субъекта Российской Федерации должно быть предусмотрено, что указанный заградительный барьер понижается, если к распределению депутатских мандатов оказывается допущенным только один список кандидатов или если за списки, преодолевшие заградительный барьер, проголосовало в совокупности 50 и менее процентов избирателей, принявших участие в голосовании. Кроме того, исходя из особенностей политической системы региона, например малого количества региональных отделений политических партий (но во всех случаях не менее трех отделений), закон может вообще не предусматривать заградительного барьера, при соблюдении обязательного условия получения более 50 процентов голосов избирателей за списки кандидатов.

В Федеральном законе не указывается абсолютное число депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе выборов. Их конкретное число определяется субъектом Российской Федерации самостоятельно. Это число должно быть достаточно большим, с тем чтобы каждая политическая партия, получившая предусмотренную законом достаточную поддержку избирателей, получила соответствующее этой поддержке количество депутатских мандатов. Как показывает практика, критический количественный минимум мандатов, достаточный для решения этой задачи, составляет 20. При меньшем числе депутатских мандатов высока вероятность возникновения ситуации, когда два списка кандидатов, получившие существенно различное количество голосов избирателей, получают одинаковое количество мандатов. Такой исход выборов может поставить под сомнение сам принцип пропорционального распределения мандатов и исказить действительную волю избирателей. Если в конкретном регионе численность депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти невелика, а ее увеличение нежелательно, то лучше не применять смешанную систему выборов, а избирать весь состав указанного органа по пропорциональной избирательной системе.

Решению задачи большего влияния избирателей на распределение мандатов внутри списка кандидатов способствует применение пропорциональной системы открытых списков. Пока в

российской практике выборов применяются только закрытые (связанные, жесткие) списки. Так, при выборах депутатов Государственной Думы избиратели голосуют за список в целом, в котором кандидаты располагаются в порядке, определенном самой политической партией или избирательным блоком. В той же последовательности происходит и распределение депутатских мандатов внутри списка. При голосовании за список в целом избиратель не может повлиять на очередность распределения мандатов в соответствии со своими предпочтениями. Система закрытых списков способствует прохождению в представительный орган кандидатов, мало или недостаточно известных избирателям, но зато ценных (по различным причинам) для самой партии. Избиратель голосует за список, ориентируясь только на известные личности, стоящие в начале списка. Результатом такого способа формирования представительного органа бывает слабая, как правило, связь и ответственность депутатов перед избирателями.

Названные недостатки системы закрытых списков можно в определенной степени нейтрализовать разделением списков кандидатов на региональные части. При выборах депутатов Государственной Думы такой способ построения списка является обязательным. При выдвижении списка кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации политическая партия или избирательный блок может разделить его полностью или частично на региональные части, соответствующие одному или нескольким одномандатным избирательным округам, образованным для проведения выборов депутатов того же органа. Еще в большей степени интересы избирателей учитывает пропорциональная система открытых (свободных, гибких) списков. В этом случае очередность в списке также устанавливается политической партией или избирательным блоком, однако избиратель получает возможность голосовать не только за список в целом, но и за одного или нескольких кандидатов из списка на основе своей личной преференции, что при распределении мандатов может изменить очередность их получения в соответствии с высказанными избирателями предпочтениями. Таким образом, применение при выборах в субъектах Российской Федерации пропорциональной системы с открытыми или разделенными на региональные части списками кандидатов было бы

обоюдно выгодно как для избирателей, так и для политических партий, которые могли бы использовать укрепившуюся связь с избирателями для усиления позиций партии на местах.

Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов. Сбор подписей до настоящего времени является самой распространенной формой поддержки выдвижения кандидатов со стороны избирателей. Однако как альтернатива сбору подписей все чаще используется денежный избирательный залог, а после выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва (в декабре 2003 г.) политические партии и избирательные блоки, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, получают возможность регистрировать своих кандидатов на выборах любого уровня без последующего сбора подписей или внесения избирательного залога. Это вполне оправдано, поскольку такие партии доказали свою состоятельность и высокий уровень поддержки со стороны избирателей.

Подписи избирателей собираются в порядке, который достаточно жестко определен законом. Количество подписей, необходимое для регистрации кандидата в депутаты, не может превышать двух процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, в поддержку федеральных списков кандидатов собирают не менее 200 тыс. подписей, в поддержку выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации — не менее 2 млн подписей. Подписи собираются только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Собирать подписи имеет право гражданин Российской Федерации, достигший ко дню сбора подписей возраста 18 лет. Форма подписного листа устанавливается законом. В подписном листе указываются фамилия, имя, отчество кандидата, основное место работы или службы, должность или род занятий, место жительства. По желанию кандидата в подписном листе указываются сведения о его принадлежности к общественному объединению и о его статусе в нем. В случае наличия у кандидата неснятой, непогашенной судимости или гражданства иностранного государства соответствующие сведения обязательно указываются в подписном листе. При сборе подписей в поддержку списков кандидатов в подписном листе указываются сведения о

первых трех кандидатах в общефедеральной, а также в региональной части списка кандидатов. Подписные листы изготавливаются за счет средств избирательного фонда кандидата или избирательного объединения, избирательного блока. Оплата работы по сбору подписей также может оплачиваться исключительно из средств избирательного фонда. Сборщик подписей имеет право информировать избирателей о кандидатах, вручать им изготовленные в соответствии с требованиями закона агитационные материалы. Сбор подписей избирателей может проходить по месту их жительства, учебы и в других местах, где сбор подписей и проведение предвыборной агитации не запрещены Федеральным законом. Существует ряд запретов, которые нужно соблюдать при сборе подписей. Так, нельзя собирать подписи на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат. Запрещено участие в сборе подписей органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, а также членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Правонарушением является как принуждение избирателей к внесению подписей, так и вознаграждение их за внесение подписей. Все эти ограничения и запреты призваны воспрепятствовать использованию административного давления на избирателей, обеспечить свободу их выбора. Избиратель собственноручно ставит в подписном листе подпись и дату ее внесения. Остальные данные (фамилия, имя, отчество, год рождения, серия, номер паспорта или иного документа, заменяющего паспорт) могут вноситься в подписной лист самим избирателем либо по его просьбе лицом, собирающим подписи.

Альтернативой сбора подписей по решению кандидата или избирательного объединения, избирательного блока может быть внесение избирательного залога. Избирательный залог вносится только из средств избирательного фонда. В случае регистрации кандидата, списка кандидатов залог возвращается в избирательный фонд. Если зарегистрированный кандидат не избран, но набрал установленное законом количество голосов избирателей (не менее пяти процентов), избирательный залог возвращается кандидату. Если кандидат набрал меньшее количество голосов, залог перечисляется в доход соответствующего бюджета. Залог

также перечисляется в бюджет в случае отказа в регистрации, отмены регистрации кандидата или списка кандидатов, а также в случае снятия кандидатом своей кандидатуры или отзыва избирательным объединением, избирательным блоком кандидата или списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, если в результате ко дню голосования в округе число зарегистрированных кандидатов оказывается меньше числа мандатов и выборы проходится откладывать для дополнительного выдвижения кандидатов. Размер избирательного залога устанавливается законом. Так, избирательный залог для кандидата в депутаты Государственной Думы составляет 15 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда, которая, в свою очередь, составляет 6 млн рублей. Избирательный залог может использоваться на любых выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации.

Проверка избирательной комиссией соблюдения порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов. Избирательная комиссия обязана проверить законность процедуры выдвижения кандидата, а также достоверность представленных им сведений, для чего обращается с представлением о проверке в соответствующие органы. Представление о проверке сведений об имуществе и доходах кандидата направляется в Министерство по налогам и сборам, сведений о судимости — в МВД, о гражданстве иностранного государства — в МИД России. Соответствующие органы обязаны проверить достоверность указанных сведений и в десятидневный срок сообщить о результатах проверки избирательной комиссии. Указанные меры необходимы для того, чтобы комиссия имела возможность довести до сведения избирателей объективную информацию о кандидатах. Поэтому избиратели могут ознакомиться не только с теми сведениями, которые кандидаты сами о себе представили, но и получить через средства массовой информации направляемые избирательной комиссией сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатом сведений.

Если кандидат или избирательное объединение, избирательный блок представляют в свою поддержку подписи избирателей, то избирательная комиссия обязана их проверить в соответствии с установленной законом процедурой. Проверяется соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных

листов, достоверность сведений об избирателях и их подписей. Проверяются либо все подписи, либо часть их, но не менее 20 процентов. Часть подписей для проверки отбирается посредством случайной выборки. Важно, что проверка подписей, представленных разными кандидатами или разными избирательными объединениями, избирательными блоками, проводится по одним и тем же правилам. Кандидаты или уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков имеют право присутствовать при проверке представленных ими подписей, поэтому избирательная комиссия обязана своевременно известить их о месте и времени проверки. Важной гарантией соблюдения прав кандидата является обязанность избирательной комиссии не менее чем за двое суток до заседания, на котором будет решаться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, известить о результатах проверки заинтересованных лиц. Причем, если в результате проверки установлено, что представленных подписей недостаточно для регистрации или превышена доля недостоверных и недействительных подписей, кандидату или его уполномоченному представителю должны быть выданы копии протокола об итогах проверки подписных листов, ведомостей проверки с указанием оснований признания подписей недостоверными или недействительными, официальных документов, на основании которых эти подписи были признаны таковыми. Недостоверными признаются подписи, выполненные от имени разных лиц одним лицом или от имени одного лица другим лицом. Недействительными признаются подписи, собранные с участием органов государственной власти, местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, либо с принуждением избирателей в процессе сбора представленных подписей, либо с вознаграждением избирателей за внесение представленных подписей, либо на рабочих местах, либо в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат. Все перечисленные нарушения могут повлечь признание подписей недействительными, если они не просто имели место в процессе сбора подписей, но связаны именно с теми подписями, которые представлены в комиссию.

2. Регистрация кандидатов, списков кандидатов. Решение о регистрации либо об отказе в регистрации должно быть принято избирательной комиссией в срок, установленный законом, но не более чем в течение 10 дней с момента получения соответствующих документов от кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Для вынесения решения избирательная комиссия должна располагать следующими документами: а) подписными листами с подписями избирателей в необходимом количестве; б) подтверждением факта перечисления на счет избирательной комиссии денежного избирательного залога (если подписи не собирались); в) сведениями об изменении в данных о кандидате (в том числе, о каждом кандидате по списку), ранее представленных в избирательную комиссию вместе с уведомлением о выдвижении; г) первым финансовым отчетом кандидата или избирательного объединения, избирательного блока.

При регистрации кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком или иным избирательным объединением, в решении избирательной комиссии отмечается факт его выдвижения соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком. При регистрации кандидата одновременно по избирательному округу и в составе списка кандидатов в решении окружной избирательной комиссии обязательно отмечается факт его регистрации в составе списка кандидатов. Это возможно только в случае выдвижения кандидата по округу и в составе списка одним и тем же избирательным объединением, избирательным блоком. Не допускается регистрация одного и того же лица более чем в одном федеральном или ином списке кандидатов, а также более чем по одному одномандатному или многомандатному избирательному округу.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения и зарегистрированный по избирательному округу, не может быть одновременно зарегистрирован как кандидат от избирательного объединения, избирательного блока. Кандидат, зарегистрированный по избирательному округу как кандидат, выдвинутый одним избирательным объединением, избирательным блоком, не может одновременно состоять в списке кандидатов другого избирательного объединения, избирательного блока.

В решении о регистрации указывается дата и точное время принятия решения. Каждому зарегистрированному кандидату

выдается удостоверение о регистрации. В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов избирательная комиссия обязана в течение суток с момента принятия решения выдать кандидату, представителю избирательного объединения, избирательного блока копию решения с изложением оснований отказа. Избирательное законодательство содержит исчерпывающий перечень оснований отказа в регистрации. Это позволяет избежать возможности усмотрения и произвольного толкования норм закона избирательной комиссией при решении исключительно важного для кандидата вопроса. Основаниями для отказа в регистрации могут быть следующие обстоятельства:

1) *отсутствие у кандидата пассивного избирательного права.* Имеются в виду не только общие условия (признание гражданина судом недееспособным, отбывание наказания в местах лишения свободы по приговору суда), но и ограничения, играющие роль лишь на конкретных выборах (например, гражданин не может быть зарегистрирован кандидатом на выборную должность, если в законе предусмотрен запрет на занятие этой должности более установленного количества сроков подряд, а он уже занимал эту должность в течение этого срока);

2) *нарушение порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов политической партией, избирательным блоком, иным общественным объединением.* Решение об отказе в регистрации может последовать, например, если проверкой установлено, что на съезде не был соблюден установленный Федеральным законом «О политических партиях» порядок представительства делегатов от региональных отделений;

3) *неполный набор документов, необходимый для представления в избирательную комиссию в соответствии с требованиями закона;*

4) *грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен.* Основанием для отказа в регистрации данное нарушение будет только в том случае, если в избирательную комиссию были представлены именно те подписи, которые собирались с нарушением указанного запрета. Грубым нарушением считается сбор не менее 20 процентов от представленных подписей в местах, где сбор подписей запрещен;

5) *недостаточное количество достоверных и действительных подписей избирателей в поддержку выдвижения либо превышение до-*

пустимой доли недостоверных и недействительных подписей при выборочной проверке. Если кандидат одновременно со сбором подписей внес избирательный залог, то комиссия принимает решение об отказе в его регистрации на основании подписей избирателей и регистрирует на основании внесения избирательного залога;

б) *недостоверность биографических данных о личности кандидата, в том числе о неснятой и непогашенной судимости и о гражданстве иностранного государства.* Недостоверность сведений, относящихся к отдельным кандидатам, включенным в список кандидатов, может служить основанием для исключения из списка только соответствующих кандидатов;

7) *основания, связанные с несоблюдением правил создания или расходования средств избирательного фонда.* Это, во-первых, сам факт несоздания кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком своего избирательного фонда. Избирательный фонд должен быть создан сразу же после уведомления избирательной комиссии о выдвижении кандидата, поскольку иных расходов на сбор подписей избирателей, агитационную деятельность и т. д., кроме как из средств избирательного фонда, закон не допускает. Создание избирательного фонда обязательно и в случае, когда у кандидата нет реальных расходов. Закон предусматривает единственное исключение из правила обязательного образования избирательного фонда: на выборах в органы местного самоуправления в избирательном округе с количеством избирателей не более 5 тыс. при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится и расходов также нет. Во-вторых, основанием отказа в регистрации является использование кандидатом иных средств помимо средств собственного избирательного фонда либо превышение размера расходования более чем на пять процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

8) *выбытие из него по разным причинам, кроме вынуждающих обстоятельств, более чем 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке.* При регистрации федеральных списков кандидатов на выборах в Государственную Думу решение об отказе в регистрации принимается, если в результате выбытия в федеральном списке кандидатов осталось менее семи региональных групп. В этих случаях Закон не допускает участия в голосовании списка кандидатов, который столь существенно отличается

по своему составу от первоначального состава списка кандидатов, поддержанного избирателями. Решение об отказе в регистрации списка кандидатов принимается также в случае отказа от участия в выборах в составе избирательного блока всех политических партий, входящих в избирательный блок;

9) *установленный решением суда факт злоупотребления кандидатом или уполномоченным представителем избирательного объединения свободой массовой информации*, т. е. наличие в предвыборных программах и иных предвыборных агитационных материалах, например, призывов к насильственному изменению конституционного строя, пропаганды войны, социальной, расовой, национальной розни;

10) *использование кандидатом или его доверенным лицом преимуществ должностного или служебного положения*. Речь идет о привлечении к сбору подписей и иной деятельности, способствующей избранию кандидата, лиц, находящихся в подчинении у самого кандидата или его доверенного лица, использовании служебных помещений, средств связи, оргтехники, транспорта, преимущественной по сравнению с другими кандидатами возможности выступать в средствах массовой информации. Следует подчеркнуть, что основанием отказа в регистрации кандидата могут стать нарушения, допущенные не только самим кандидатом, но и его доверенным лицом;

11) основанием отказа в регистрации кандидата по избирательному округу является *факт уже состоявшейся регистрации по другому избирательному округу на данных выборах* (принимая во внимание допустимое исключение по одновременной регистрации в избирательном округе и списке кандидатов избирательного объединения, избирательного блока).

Таким образом, избирательное законодательство значительно усилило позиции кандидата на этапе его регистрации, ограничив возможности избирательной комиссии по принятию отрицательного решения. Перечень оснований отказа в регистрации является не только исчерпывающим, но и предусматривает (за исключением нескольких формальных) совершение столь серьезных нарушений, что использование этих фактов в качестве причины для отказа в регистрации требует от избирательной комиссии солидной доказательственной базы. Защите законных интересов кандидата служит и новое правило, в соответствии с которым в случае отказа в регистрации возможно повтор-

ное выдвижение кандидата или списка кандидатов на тех же выборах, если сроки выдвижения еще не истекли.

Избирательная комиссия имеет право отменить уже принятое решение о регистрации кандидата или списка кандидатов, но только по инициативе самих участников выборов. Так, не позднее чем за три дня до дня голосования кандидат вправе снять свою кандидатуру, не позднее чем за пять дней до дня голосования избирательное объединение вправе отозвать список кандидатов, отдельных кандидатов из списка кандидатов, кандидата по избирательному округу. Под обстоятельствами, вынуждающими кандидата снять свою кандидатуру или избирательное объединение, избирательный блок отозвать кандидата, понимаются установленная судом недееспособность кандидата, а также тяжкая болезнь или стойкое расстройство здоровья кандидата или его близких родственников. Если в результате снятия кандидатур зарегистрированных кандидатов или списка кандидатов выборы становятся безальтернативными, проведение голосования откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов. В этом случае, если кандидатуры были сняты без вынуждающих обстоятельств, все расходы, понесенные избирательной комиссией при подготовке новых выборов, возмещаются за счет кандидата или избирательного объединения, избирательного блока соответственно. Голосование по одной кандидатуре в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе допускается при повторном голосовании и на выборах органов местного самоуправления. В этом случае кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании.

Глава 15

ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ КАНДИДАТОВ

1. Понятие и методы правового регулирования финансирования выборов. Законодательство пока не определяет содержания базового понятия «финансирование выборов», хотя широко его

использует в конкретных законах о выборах. В литературе употребляют также понятия «финансирование избирательных кампаний», «финансирование предвыборной агитации», «политическое финансирование»¹. Они, конечно, имеют право на применение, но неравнозначны финансированию выборов.

Поскольку понятие «избирательная кампания» имеет два значения — объективное и субъективное, то финансирование выборов включает в себя как финансирование избирательной кампании в целом, так и финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений (блоков). Разумеется, финансирование предвыборной агитации — часть финансирования избирательной кампании кандидатов, избирательных объединений (блоков), так как речь идет о финансовом обеспечении хотя и важной, но только одной из составляющих финансирования выборов. Равным образом правомерно использование термина «финансирование» применительно и к другим стадиям выборов или их составным частям: финансирование выдвижения кандидата (списка кандидатов), финансирование сбора подписей, финансирование информационного и иного обеспечения выборов и т. д. Бюджетное финансирование осуществляется как до, во время, так и после избирательных кампаний. Прежде всего, это касается расходов на финансовую поддержку партий по итогам голосования на федеральных выборах.

В теории и на практике различают также прямое и косвенное финансирование выборов. Прямое финансирование выборов — перечисление, поступление, расходование, учет, отчетность и другие действия, влекущие за собой движение бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, юридических лиц, граждан через избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений. Косвенное финансирование выборов связано с предоставлением бесплатных эфирного времени и печатных площадей в СМИ во время избирательной кампании, распространением бесплатной информации о кандидатах, а также предоставлени-

¹ См.: Пишова С. Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем // Полис. 2002. № 1. С. 18—29.

ем налоговых льгот, связанных с избирательной кампанией, содержанием избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов. Если косвенное финансирование выборов допускает как публично-правовое, так и частноправовое регулирование, то прямое финансирование выборов должно строиться на почти полном либо подном исключении частноправового регулирования.

Косвенное финансирование выборов регулируется прежде всего с помощью законодательства о политических партиях, законодательства, регулирующего финансирование избирательных комиссий в период между выборами, специальных программ и организаций, связанных с решением проблем выборов и избирательного права, например финансирование Федеральной целевой программы (1995—2000 гг.), а затем Комплекса мер по повышению правовой культуры организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей (2000—2005 гг.). Сюда следует отнести и законодательство, которое поручает выполнение связанных с выборами государственных полномочий органам местного самоуправления, а также органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Нередко такие поручения или делегирование полномочий связаны с косвенным финансированием выборов, так как речь идет о совершении действий за счет нижестоящего бюджета. Таким образом, *финансирование выборов — широкое по содержанию понятие, включающее в себя финансовое и материальное обеспечение организации и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий, избирательных объединений и избирательных блоков.*

Различные модели финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий связаны с отношением к государственному и частному (негосударственному) финансированию, выбором методов и отраслевой принадлежностью правового регулирования рассматриваемых отношений. Теоретически существуют два разных пути решения проблемы: первый — запрещение негосударственного финансирования в любой форме; второй — сочетание государственного и негосударственного финансирования. Второй путь представляется более приемлемым. Во-первых, мы на него уже встали, и по этому

пути идет большинство стран мира. Опыт показывает, что государство так или иначе участвует в финансировании избирательных кампаний кандидатов, партий, прямо или косвенно субсидирует партии, средства массовой информации, политические фонды в связи с их участием в выборах. Во-вторых, этот путь позволяет использовать негосударственные средства, ослабляя тем самым нагрузку на бюджеты, хотя при этом увеличиваются возможности для продвижения частных или корпоративных интересов. В-третьих, рассматриваемый путь дает возможность построения разных моделей финансирования выборов с учетом региональных (территориальных) особенностей. Он позволяет в зависимости от условий регулировать удельный вес государственного и негосударственного финансирования, ужесточать или ослаблять правила использования тех и других средств.

Финансирование выборов выражается в обороте денежных средств, иного имущества, поэтому нередко эти отношения рассматриваются как имущественные. При таком подходе логично их регулирование частным правом. Кандидат, используя финансовые возможности, например, рекламирует себя как товар, а организаторы, пиар-кампании¹ рассматривают выборы как коммерческое предприятие, правомерно стремясь извлечь максимальную прибыль. Однако подобный подход теоретически неприемлем как противоречащий существу настоящих публично-правовых правоотношений, которые нельзя рассматривать в качестве имущественных.

Выборы — публично-правовой институт, суть которого борьба за осуществление публичной власти — государственной или муниципальной. В процессе выборов возникают общественные отношения между избирателями, с одной стороны, и кандидатами на выборные должности — с другой. Избиратели на выборах решают: в чьи руки передать осуществление функций публичной власти на определенный период. Разумеется, эта схема отношений идеальна, а потому не всегда совпадает с действительностью. Характеристика выборов как правоотношений между народом и кандидатами не исчерпывает всего содержания выборов как правоотношений. Отношения между канди-

¹ В СМИ встречается также написание: PR-кампания.

датами и народом — общие конституционные правоотношения, которые порождают конкретные правоотношения. Субъектами конкретных избирательных правоотношений являются кандидаты, списки кандидатов, доверенные лица и иные представители кандидатов, группы избирателей, политические партии, избирательные объединения (блоки), избирательные комиссии, а также наблюдатели, органы государственной власти и местного самоуправления, которые в ходе выборов вступают в правоотношения друг с другом.

Финансирование выборов может рассматриваться в координатах имущественных, гражданско-правовых отношений, регулироваться частным правом только в той мере, в какой обеспечивается приоритет публично-правовых отношений, публично-правового регулирования. Отношения по финансированию выборов должны рассматриваться как публично-правовые по своей природе. Представляется теоретически обоснованным и практически целесообразным регулировать финансирование выборов как совокупность преимущественно публично-правовых отношений, допуская частноправовые отношения только в специально оговоренных в законе случаях. Речь могла бы идти о правоотношениях по финансированию сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов, по финансированию кандидатами, избирательными объединениями (блоками) закупки и аренды оборудования для целей избирательной кампании, правоотношениях по расчетам и др.

2. Организация финансирования выборов. В последние годы изменились природа и статус избирательных комиссий, на которые возложены обязанности по организации и проведению выборов. Однако неизменным остался принцип их бюджетного (государственного или муниципального) финансирования. Такой подход, объективно способствуя независимости комиссий от кандидатов, партий, в то же время требует укрепления гарантий их самостоятельности во взаимоотношениях с органами государственной власти, прежде всего, теми, которые занимаются подготовкой проектов бюджетов, их утверждением и исполнением. Создание избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, других действующих на постоянной и штатной основе избирательных комиссий, введение во многих бюджетах различных

уровней отдельной строки расходов на выборы позволило юридически «отключить» исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации от определения объемов и направлений расходования средств на организацию и проведение выборов, создать необходимую законодательную базу для обеспечения финансовой самостоятельности избирательных комиссий. Деятельность ИКС РФ финансируется из двух бюджетов: федерального и регионального. Расходы на выборы финансируются из соответствующего бюджета, хотя на практике нередки случаи совмещения выборов разного уровня, что влечет уменьшение нагрузки на нижестоящие бюджеты либо полное их освобождение от расходов на выборы.

Министерство финансов Российской Федерации, органы региональной исполнительной власти в соответствии с федеральным и региональными бюджетами на очередной финансовый год перечисляют средства соответственно ЦИК России, ИКС РФ. Так, согласно положениям Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы Минфин России в десятидневный срок со дня опубликования решения о назначении выборов перечисляет предусмотренные в федеральном бюджете денежные средства на бюджетный счет ЦИК России. Неперечисление средств, либо несвоевременное перечисление средств, либо перечисление средств в меньших размерах порождает право соответствующей избирательной комиссии получить кредиты в коммерческих банках. При этом допустимый объем средств не может превышать сумму, содержащуюся в отчете комиссии о расходовании средств при подготовке и проведении предыдущих аналогичных выборов, с учетом изменения установленного федеральным законодательством минимального размера оплаты труда на день официального опубликования решения о назначении предыдущих выборов. Кредиты, включая начисленные на них проценты, покрываются из соответствующего бюджета. Полученные на организацию и проведение выборов средства ЦИК России должна распределить и перечислить не позднее чем за 60 дней до дня выборов избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, которые распределяют и перечисляют средства окружным и территориальным избирательным комиссиям не позднее чем соответственно за 40

и 30 дней до дня выборов. В 1999 и 2000 гг. ЦИК России при распределении бюджетных средств на очередные выборы депутатов Государственной Думы и досрочные выборы Президента Российской Федерации особо оговаривала минимальные ассигнования, предназначенные на обеспечение деятельности участковых комиссий.

Действующее законодательство и практика продолжают следовать некоторым традициям косвенного финансирования расходов на избирательные кампании кандидатов и содержание избирательных комиссий. Так, речь идет о том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления в силу положений законов предоставляют избирательным комиссиям всех уровней бесплатно помещения на срок их полномочий, а также обеспечивают бесплатную охрану комиссий, предоставляют некоторые другие бесплатные услуги. Например, глава органа местного самоуправления обязан в силу п. 1 ст. 61 рамочного Федерального закона безвозмездно предоставить помещение для голосования в распоряжение участковой избирательной комиссии. Традиционно многие ИКС РФ размещены в помещениях, находящихся на балансе региональных органов исполнительной власти.

Работа комиссий финансируется в соответствии со сметами расходов. Составляются и утверждаются сметы расходов на текущую деятельность избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, и сметы расходов избирательных комиссий на организацию и проведение конкретных выборов. Сметы расходов на организацию и проведение выборов обычно утверждаются вышестоящей избирательной комиссией или ее председателем. Сметы расходов на текущую деятельность имеют только те комиссии, которые действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами, т. е. ЦИК России, ИКС РФ, а в последнее время также территориальные избирательные комиссии и ИКМО. Преобладающая часть затрат на организацию и проведение федеральных выборов связана с расходами избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации — 91,8—96,5 процента (например, в 1999 г. — 818 млн руб., в 2000 г. — 1370 млн руб.). В структуре этих расходов более половины (51—52 процента) приходится на оплату труда членов избирательных

комиссий, работников аппаратов комиссий, граждан, привлекаемых для работы в комиссиях. Вторая по величине статья — расходы на изготовление печатной продукции и издательскую деятельность. Затраты на оборудование и содержание помещений избирательных комиссий на федеральных выборах колеблются от 14 до 23 процентов. На транспортные расходы на федеральных выборах 1995—2000 гг. приходилось в среднем около 11 процентов.

Размер и виды денежного содержания работающим на постоянной основе членам ИКС РФ устанавливаются субъектом Российской Федерации, но не ниже уровня денежного содержания лиц, замещающих государственные должности категории «А», а работникам аппаратов комиссий — на уровне соответствующих должностей государственных служащих аппарата органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по соответствующим должностям.

В число штатных работников ИКС РФ, частично финансируемых по оплате труда за счет средств федерального бюджета, входят три члена избирательной комиссии и от 5 до 11 сотрудников аппарата в зависимости от численности избирателей, в территориальных избирательных комиссиях освобожденными работниками являются системные администраторы, и в ряде комиссий — председатели (заместители председателей или секретари).

Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе определяет государственную службу в ИКС РФ как службу в государственных органах специальной компетенции, устанавливая при этом статус, условия денежного содержания, продолжительность отпуска, специальные льготы для членов избирательных комиссий и работников аппарата. Члены, включая председателя, заместителя председателя и секретаря окружных и участковых избирательных комиссий, работают в комиссиях на нештатной основе.

Счета избирательных комиссий открываются в расчетно-кассовых центрах Центрального банка Российской Федерации, а в случае их отсутствия — в кредитных организациях, победивших на открытых конкурсах для обслуживания счетов по учету доходов и средств федерального бюджета, или в филиалах Сбербан-

ка России. Счета окружным и территориальным избирательным комиссиям, не являющимся юридическими лицами, открываются при представлении в банк заявления на открытие счета и разрешения ИКС РФ, а также карточки с образцами подписей и оттиска печати, заверенными ИКС РФ. Право первой и второй подписи имеют соответственно председатель и бухгалтер (главный бухгалтер).

Порядок открытия и закрытия счетов избирательными комиссиями, перечисления им денежных средств устанавливается ЦИК России по согласованию с Центральным банком Российской Федерации. В настоящее время действует Инструкция о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных ЦИК России, другим избирательным комиссиям, комиссиям референдума, утвержденная постановлением ЦИК России от 13 августа 1999 г. после согласования с Центральным банком Российской Федерации и Минфином России. На избирательные комиссии, являющиеся юридическими лицами, распространяется действие Федерального закона «О бухгалтерском учете» и Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной Минфином России 30 декабря 1999 г. с учетом положений законов о выборах в части финансирования деятельности указанных избирательных комиссий.

Средства расходуются избирательными комиссиями самостоятельно по расчетным документам, оформленным следующим образом: а) для ЦИК России и других избирательных комиссий, являющихся юридическими лицами — в установленном для юридических лиц порядке; б) для окружных и территориальных избирательных комиссий на федеральных выборах (до 1999 г.) требовалось наличие трех подписей, в том числе двух первых подписей: одна первая подпись — председателя избирательной комиссии, другая первая подпись — должностного лица соответствующего органа местного самоуправления, и второй подписи — главного бухгалтера (бухгалтера) соответствующего органа местного самоуправления. Такой порядок расходования средств не способствовал самостоятельности избирательных комиссий, и в 1999 г. он был изменен. В настоящее

время требуется две подписи: первая — председателя комиссии, вторая — главного бухгалтера комиссии.

Участковые избирательные комиссии не имеют собственных счетов, получая только наличные средства в территориальных либо окружных избирательных комиссиях. Вышестоящими избирательными комиссиями расходуются значительные средства на обеспечение деятельности участковых избирательных комиссий.

Трудовое законодательство обязывает работодателя освободить работника от работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей в случаях, если в соответствии с Федеральным законом эти обязанности должны исполняться в рабочее время. Однако новый Трудовой кодекс Российской Федерации, в отличие от КЗоТ РФ (ст. 111), не налагает на работодателя обязанности выплачивать средний заработок по месту основной работы. В силу его ст. 164 и 165 при исполнении государственных или общественных обязанностей работникам предоставляются гарантии и компенсации, которые выплачиваются за счет средств работодателя. Однако ч. 2 ст. 170 Трудового кодекса РФ содержит специальную норму, возлагающую соответственно на избирательные комиссии обязанность выплачивать работнику за время исполнения названных обязанностей компенсацию в размере, определенном законом, иным нормативным правовым актом. При этом сохранена возможность дополнительной оплаты труда членов комиссий с правом решающего голоса в период выборов; кроме того, предусмотрена выплата компенсации и, тем самым законодатель разграничил содержание понятий «компенсация» и «дополнительная оплата труда». Председатели избирательных комиссий несут ответственность как должностные лица за законность и целевое использование бюджетных средств, за соответствие финансовых документов решениям избирательных комиссий по финансовым вопросам, достоверность отчетов, их правильное оформление и своевременное представление.

3. Статус избирательных фондов. Избирательные фонды — сравнительно новый институт избирательного права, который впервые появился на выборах в Федеральное Собрание Россий-

ской Федерации 1993 г. Их правовой режим регулировался Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г., и Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., также утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г., и, кроме того, инструктивным письмом ЦИК России от 27 октября 1993 г. «О денежных средствах избирательных фондов избирательных объединений и кандидатов в депутаты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году и учете их расходования». Названные акты не решали многие правовые вопросы, и сами фонды не были единственным каналом финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений (избирательных блоков).

Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» сделал следующий шаг по пути регламентации избирательных фондов, определив их в качестве единственного источника финансирования предвыборной агитации.

В настоящее время правовой статус избирательных фондов определяется ст. 58—60 рамочного Федерального закона, соответствующими нормами федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента Российской Федерации, а также законов о выборах субъектов Российской Федерации, инструкциями ЦИК России (Инструкцией о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов¹, нормативными актами Сбербанка России, а именно: Порядком открытия и ведения счетов юридических лиц Сбербанком России и его филиалами от 9 октября

¹ См.: Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации, 1997—1999. М., 2000. С. 683—765; Сборник законодательных и иных нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации, 2000. М., 2001. С. 233—282.

2001 г., Инструкцией о порядке совершения в Сбербанке России операций по вкладам физических лиц от 16 октября 2000 г., положением Банка России о безналичных расчетах в Российской Федерации от 12 апреля 2001 г., письмами Сбербанка России, в частности письмом от 26 августа 1999 г. «Об открытии специальных избирательных счетов кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам и специальных счетов для внесения избирательного залога».

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации принимают по согласованию с территориальными подразделениями Банка России собственные инструкции, регламентирующие порядок открытия и ведения специальных избирательных счетов на региональных и местных выборах.

Избирательный фонд — денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (блока), которые аккумулируются и расходуются в установленном избирательным законодательством порядке. Законодательство за короткое время прошло большой путь от отрицания таких фондов через их допущение посредством признания права на создание и управление со стороны кандидатов, избирательных объединений (блоков) до превращения названных фондов в обязательный атрибут всех выборов. Рамочный Федеральный закон предоставляет субъектам Российской Федерации возможность установить, что на выборах в органы местного самоуправления при определенной численности избирателей (не более 5 тыс.) создание избирательных фондов не обязательно, если отсутствует финансирование избирательной кампании конкретных кандидатов, политических партий.

Избирательный фонд — публично-правовое образование, имеющее строго целевое назначение и временный характер. Поэтому вопросы владения, пользования и распоряжения избирательным фондом составляют предмет правового регулирования прежде всего избирательного и финансового права. Вместе с тем отдельные правоотношения могут регулироваться нормами гражданского права (например, правоотношения из расчетов). Кандидат, избирательное объединение не являются собственниками избирательного фонда, но управляют им само-

стоятельно либо доверяют управление другим лицам. Избирательные фонды имеют временный характер и строго целевое назначение. В них должны аккумулироваться все средства, затрачиваемые на избирательные кампании любыми участниками выборов (кроме избирательных комиссий). Законодательство устанавливает предельные размеры взносов и расходов. Избирательный фонд создается, функционирует и ликвидируется в установленном избирательным законодательством порядке. Требование создания избирательного фонда до регистрации кандидата впервые появилось в федеральном законодательстве в сентябре 1997 г. Ранее фонды создавались только после регистрации кандидата, что не позволяло финансировать из них расходы на стадии сбора подписей и регистрации кандидата (списка кандидатов).

Избирательное законодательство запрещает использовать для ведения избирательной кампании иные финансовые и материальные средства, кроме средств, правомерно поступивших в избирательные фонды. Подобный подход получил закрепление в ряде положений, регулирующих как отдельные стадии выборов, так и избирательные фонды. Так, оплата работы сборщиков подписей может осуществляться только через избирательный фонд, а начало агитационного периода обусловлено созданием избирательного фонда. В рамочном Федеральном законе содержатся запреты на выполнение работ, оказание услуг без оплаты из избирательного фонда и оплату, минуя фонд. Запреты адресованы как самим кандидатам, избирательным объединениям (блокам), так и гражданам, юридическим лицам. Первым запрещено на выборах использовать любые иные средства, кроме тех, что направлены в их избирательные фонды до дня голосования; вторым — выполнять оплачиваемые работы, реализовывать товары и оказывать связанные с выборами платные услуги без согласия кандидата, избирательного объединения (блока), уполномоченных ими лиц. Указанный Федеральный закон значительно расширяет необходимость предоплаты услуг, работ, связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения (блока) и направленных на достижение определенного результата на выборах. Речь идет о результа-

тах выборов, которые установлены соответствующей избирательной комиссией в протоколе и сводной таблице.

Кроме того, рамочный Федеральный закон допускает добровольное бесплатное выполнение гражданами работ, оказание услуг по подготовке и проведению выборов только лично, без привлечения третьих лиц. До последнего времени позитивное избирательное право не запрещало использовать средства избирательного фонда в интересах избирательной кампании другого кандидата, избирательного объединения (блока). Практика знает так называемых кандидатов-дублеров, которые обеспечивают квазисостоятельность и нередко ведут агитацию за другого кандидата, оплачивая ее из собственного избирательного фонда. Рамочный Федеральный закон запретил такую практику.

За использование денежных средств, минуя избирательные фонды, предусмотрены меры ответственности. Рамочный Федеральный закон (в редакции 1999 г.) давал избирательным комиссиям право в этом случае отменить регистрацию кандидата (списка кандидатов), а при обнаружении указанных нарушений после опубликования результатов выборов — обратиться в суд с представлением о признании избрания кандидата (списка кандидатов) недействительным. Рамочный Федеральный закон 2002 г. лишает избирательные комиссии права отменять регистрацию кандидатов, списков кандидатов за финансовые правонарушения, но комиссии могут обращаться в суд с заявлением о применении такой меры ответственности, если, минуя фонд, использованы средства в сумме более пяти процентов от предельного размера расходов фонда. Использование, минуя фонд, средств в сумме более 10 процентов от предельного размера расходов или превышение расходов из фонда на подобную величину являются основанием для отмены результатов выборов судом.

4. Порядок открытия и закрытия специального избирательного счета. Избирательный фонд считается созданным со дня открытия специального избирательного счета в банке. В настоящее время счет должен быть открыт, как правило, в Сбербанке России. Необходимыми предпосылками открытия счета для кандидата являются: а) письменное уведомление соответствующей

щей избирательной комиссии о начале сбора подписей избирателей в поддержку кандидата при наличии согласия на эту акцию со стороны последнего; б) разрешение избирательной комиссии, для получения которого кандидат должен письменно обратиться в комиссию; в) заявление кандидата в банк об открытии счета. Сбербанк России приравнивает названный счет по правовому статусу к счетам по вкладам физических лиц. На них распространяется действие Инструкции Сбербанка России О порядке совершения операций по вкладам физических лиц от 16 октября 2001 г., но на эти счета не распространяется тайна вклада, они носят целевой характер, а владелец и вкладчики (жертвователи) не являются собственниками средств, не определяют срок вклада, не могут изменить вид вклада и др.

Кандидат, избирательное объединение (блок) обязаны сформировать соответствующую комиссию об открытии счета. Применительно к кандидатам и спискам кандидатов законодательство до последнего времени твердо стоит на позиции: один кандидат (список кандидатов) — один фонд — один счет. Порядок открытия специального счета избирательному объединению (блоку) в принципе не может существенно отличаться от такового применительно к кандидату. Тем не менее различия имеются, так как правовой режим этих счетов иной. Речь идет о счетах юридических лиц. Их открытие и ведение подпадает под действие Инструкции Госбанка СССР № 28 О расчетных, текущих и бюджетных счетах, открываемых в учреждениях Госбанка СССР от 30 октября 1986 г. в редакции Банка России, а также Порядка открытия и ведения счетов юридических лиц Сбербанком России и его филиалами от 9 октября 2001 г.

Счет избирательного объединения (блока) открывается уполномоченными представителями по финансовым вопросам, число которых не может быть меньше двух (соответственно с правом первой и второй подписи). Назначение уполномоченных, определение их полномочий, прекращение полномочий — прерогативы избирательного объединения (блока). Избирательные комиссии осуществляют регистрацию уполномоченных по финансовым вопросам на основании представленных документов, в число которых входит решение о назначении уполномоченным, доверенность с указанием полномочий (право откры-

тия и закрытия счета, право распоряжения средствами счета, право учета средств фонда, право представления финансовых отчетов в комиссию и др.). Порядок назначения уполномоченных, их регистрации устанавливаются ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Избирательный блок не является юридическим лицом в отличие от избирательного объединения. На практике открытие и ведение счета избирательного блока осуществляется его уполномоченными представителями, которые назначены с учетом интересов отдельных избирательных объединений. Однако избирательный блок, в отличие от избирательного объединения, должен заранее решить вопрос о порядке возмещения стоимости бесплатно предоставленных СМИ, оформив отношения документально. В целях недопущения обладания одним кандидатом двумя избирательными фондами законодательство запрещает создание избирательных фондов кандидатам, которые находятся только в списке кандидатов. В этом случае все кандидаты из списка обслуживаются одним избирательным фондом, открытым избирательным объединением (блоком).

Избирательный фонд считается ликвидированным в момент закрытия специального избирательного счета. Основаниями для закрытия счета являются: а) отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата (списка кандидатов); б) отказ кандидата, избирательного объединения (блока) от регистрации или пропуск сроков регистрации; в) представление итогового финансового отчета после выборов; г) отмена, аннулирование регистрации кандидата, списка кандидатов.

Избирательный фонд создается и функционирует только за счет разрешенных законом источников и в предусмотренных законом параметрах, поэтому его не следует отождествлять со всеми средствами, которые находятся на специальном избирательном счете, так как среди них могут быть неправомерные пожертвования и взносы.

5. Источники средств избирательных фондов. К ним относятся: а) бюджетные средства; б) собственные средства кандидата, избирательного объединения (блока); в) средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением

(блоком); г) добровольные пожертвования граждан; д) добровольные пожертвования юридических лиц.

Законодательство не закрепляет обязанности государства, органов местного самоуправления предоставлять бюджетные средства кандидату, избирательному объединению (блоку), предусматривая лишь возможность такого выделения. Федеральный закон «О политических партиях» вводит последующее финансирование политических партий после выборов, а новые федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отменили возможность внесения бюджетных средств в избирательные фонды как политических партий, так и кандидатов в одномандатных избирательных округах. Новое законодательство идет по пути предоставления бюджетных средств после выборов с учетом их результатов для избирательного объединения, выставившего список кандидатов или/и кандидатов в одномандатных избирательных округах. Бюджетные средства будут предоставляться только тем партиям, которые на прошедших выборах доказали свое реальное влияние на избирателей. Единственные критерии измерения подобного влияния — число полученных голосов избирателей и депутатских мандатов.

Применительно к избирательным объединениям (блокам) на федеральных выборах под границей реального влияния, которая доказывает серьезность намерений партии, законодатель понимает поддержку со стороны не менее трех процентов граждан, отдавших действительные голоса на предыдущих парламентских или президентских выборах, либо наличие не менее 12 депутатов Государственной Думы от одномандатных округов, выдвинутых данным избирательным объединением (блоком). Голос избирателя оценен в 0,005 МРОТ, что по состоянию на 1 января 2003 г. составляет 50 коп. Несложно предположить, что в дальнейшем будет увеличение доли этих средств в связи с постепенным переходом к более активному финансовому влиянию государства на партии.

Попытка ввести дифференцированное выделение государственных средств во взаимосвязи с результатами предыдущих выборов предпринималась в 1999 г., но не нашла поддержки в парламенте. Нынешнее регулирование будет применяться не на ближайших федеральных выборах, а после подведения их итогов. Предусмотрено, что по результатам парламентских выборов средства будут выделяться ежегодно, а по результатам президентских выборов — единовременно. Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает, что средства федерального бюджета на указанные цели не могут быть менее 0,005 МРОТ на каждого включенного в списки избирателя, т. е. около 55 млн руб. На основе информации от ЦИК России о результатах выборов федеральное казначейство обязано перечислять на расчетные счета политических партий бюджетные средства.

Размер собственных средств кандидата в начале 90-х гг. не ограничивался, что давало преимущества отдельным кандидатам. Действующее федеральное избирательное законодательство справедливо пошло по пути установления для всех выборов ограничений на суммы вносимых кандидатами собственных средств в избирательный фонд. Применительно к региональным и муниципальным выборам предельные суммы должны быть установлены законами субъектов Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации размер собственных средств кандидата колеблется в широком диапазоне. На выборах депутатов Государственной Думы «потолок» для внесения собственных средств кандидата новым Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. резко поднят — 50 процентов от предельных размеров расходов избирательного фонда.

Анализ законодательства и практики региональных выборов показывает, что единообразного подхода к определению допустимых размеров собственных средств избирательных объединений, блоков при финансировании избирательных кампаний выдвинутых ими кандидатов не существует. На выборах глав исполнительной власти амплитуда колебаний указанных размеров не поддается разумному объяснению. Так, на выборах главы администрации Липецкой области избирательное объединение (блок) были вправе перечислить своему кандидату средств

ва, размер которых не может превышать 30 МРОТ, президента Калмыкии — 50, губернатора Нижегородской области — 25 тыс., губернатора Московской области — 20 тыс., губернатора Вологодской области — 14 тыс. МРОТ. В Республике Чувашия, Костромской и Новгородской областях допустимы суммы в размере не более 100 МРОТ. На выборах депутатов Государственной Думы избирательное объединение (блок) вправе перечислить в собственный избирательный фонд средства политической партии, избирательного блока в размере, не превышающем половины предельной суммы расходов на выборы.

Кроме установления «потолка» добровольных пожертвований юридических лиц законодательство использует негативное регулирование в отношении круга жертвователей. Ими не могут быть: а) иностранные государства и юридические лица; б) российские юридические лица с иностранным участием, если на день официального опубликования решения о назначении выборов доля иностранного участия в их уставном капитале превышает 30 процентов; рамочный Федеральный закон ужесточает требование в отношении открытых акционерных обществ, где доля иностранного капитала фиксируется на день составления списка акционеров за год, который предшествует году опубликования решения о назначении выборов; в) международные организации и международные общественные движения; г) органы государственной власти и органы местного самоуправления; д) государственные и муниципальные организации и учреждения; е) воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы; ж) благотворительные организации и религиозные объединения и учрежденные ими организации; з) юридические лица, которые зарегистрированы менее чем за один год до дня голосования, а также имеющие на день официального опубликования решения о назначении выборов государственную или муниципальную долю в уставном капитале более 30 процентов; и) анонимные жертвователи; к) иностранцы (кроме тех, которые имеют избирательные права на муниципальных выборах в соответствии с международным договором Российской Федерации) и лица без гражданства; л) рамочный Федеральный закон расширяет данный перечень, включая в него также организации, учрежден-

ные государственными и муниципальными органами, юридическими лицами с тридцати процентным государственным или муниципальным участием.

Основания запретов различны. В одних случаях запрет основывается на том, что юридическое лицо, организация финансируются из-за рубежа, а потому не должны влиять на борьбу за власть посредством выборов. В других — вследствие особенностей финансирования самой организации (бюджетные организации, благотворительные организации), поэтому речь идет о средствах, целевое назначение которых заранее определено и не соответствует целям выборов, и в третьих — вследствие отделения от государства (религиозные объединения). На практике возникают проблемы, связанные с квалификацией жертвователя как анонимного. Рамочный Федеральный закон считает анонимным жертвователя в случаях, когда гражданин не указал хотя бы одно из следующих сведений: фамилия, имя и отчество, адрес места жительства либо указал недостоверные сведения о себе; юридическое лицо не указало любое из следующих сведений: ИНН, название, банковские реквизиты либо указало недостоверные сведения. Прежний рамочный Федеральный закон признавал жертвователя анонимным также при отсутствии указания гражданином даты рождения, а юридическим лицом — даты регистрации, отметки об отсутствии государственной, или муниципальной, или иностранной доли в уставном (складочном) капитале либо о наличии таковой доли с указанием ее размера. Однако при внесении пожертвования требуется указать значительно больше сведений по сравнению со сведениями, отсутствие которых влечет анонимность жертвователя. Так, гражданин, кроме названных выше сведений, должен также указать серию и номер паспорта или заменяющего его документа, дату рождения, сведения о гражданстве. При внесении пожертвования юридическим лицом, кроме ИНН, названия и банковских реквизитов жертвователя, должны быть указаны: дата регистрации, отметка об отсутствии или наличии доли государственного, муниципального или иностранного капитала, сведения об отсутствии в числе учредителей государственных и муниципальных органов, юридических лиц, которым запрещено быть жертвователями. Соответственно отсутствие, напри-

мер, даты регистрации юридического лица, указания на долю иностранного капитала и др. не влечет признания жертвователя анонимным. Однако при недостоверности этих, равно как и любых других, сведений о жертвователе он признается анонимным.

Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать дополнительные запреты и ограничения на внесение пожертвований со стороны юридических лиц. Вместе с тем они обязаны устанавливать предельные размеры таких пожертвований. Обзор регионального законодательства свидетельствует об отсутствии достаточно обоснованных критериев определения предельных размеров пожертвований со стороны юридических лиц. Удельный вес таких пожертвований в предельных размерах избирательных фондов может составлять от 1 процента и менее до 100 процентов. Размер пожертвования юридического лица в избирательный фонд кандидата в депутаты Государственной Думы и в избирательный фонд избирательного объединения (блока) соответственно не может превышать половины предельных расходов, т. е. 3 млн руб., и 3,5 процента предельных расходов, т. е. 8,75 млн руб.

Добровольные пожертвования юридических лиц в избирательные фонды осуществляются только путем безналичного перечисления денежных сумм платежным поручением на их специальные избирательные счета. Платежные поручения на перечисление пожертвований заполняются в порядке, установленном Положением о безналичных расчетах, утвержденным Банком России 12 апреля 2001 г. и письмом Банка России от 16 декабря 1999 г. № 339-Т «Об оформлении платежных поручений на перечисление добровольных пожертвований в избирательные фонды»¹.

Предельный размер пожертвований от одного гражданина в один избирательный фонд на парламентских выборах не может превышать: в избирательный фонд кандидата — пяти процентов предельного размера расходов, т. е. 300 тыс. руб., в избирательный фонд избирательного объединения (блока) — 0,07 процента, т. е. 175 тыс. руб. В субъектах Российской Федерации уста-

¹ См.: Вестник Банка России. 1999. № 79.

новлены, как правило, невысокие предельные размеры пожертвований граждан в диапазоне 1 тыс.—5 тыс. руб. В целом пожертвования от граждан не оказывают большого влияния на формирование фондов большинства избирательных объединений, но значительны по удельному весу в избирательных фондах кандидатов в депутаты. Еще не сложились устойчивые тенденции финансирования избирательных кампаний партий со стороны граждан. Видимо, повышение роли партий на выборах предполагает более активную их финансовую поддержку со стороны граждан. Добровольные пожертвования в избирательные фонды принимаются от граждан кредитными организациями, учреждениями связи только по предъявлении паспорта или заменяющего его удостоверения личности. Жертвователю следует указать в платежных документах свою фамилию, имя и отчество (полностью), адрес места жительства, дату рождения, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, сведения о гражданстве, которые сверяются учреждениями банков или организациями связи с данными паспорта или заменяющего его удостоверения личности. Зарегистрированные кандидаты, а также избирательные объединения (блоки), зарегистрировавшие списки кандидатов, обязаны продолжать ведение избирательных фондов.

6. Направления расходования средств избирательных фондов.

Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании. Рамочный Федеральный закон определил следующие направления расходов избирательных фондов: а) финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей; б) предвыборная агитация, а также оплата работ (услуг) информационного и консультационного характера; в) оплата других работ (услуг), выполненных (оказанных) юридическими лицами или гражданами, а также покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями (блоками) своей избирательной кампании; г) внесение избирательного залога.

Финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) как направление расходов предусмотрено впервые только с 1997 г. Ранее расходы на выборы из избирательного фонда де-юре могли производиться только после регистрации кандидата (списка кандидатов), поэтому расходы по сбору подписей не должны были оплачиваться из избирательного фонда, фактически не оплачивались и не учитывались в финансовых отчетах. К финансовому обеспечению организационно-технических мер, направленных на сбор подписей, можно, в частности, отнести: оплату бумаги и изготовления бланков подписных листов, оплату канцелярских принадлежностей, аренды помещения, транспорта, используемых при сборе подписей, оплату расходов по доставке подписных листов, оплату услуг сборщиков подписей и других лиц, занятых с подписными листами, расходы в связи с командировками при сборе подписей. Практика показывает, что представлению подписных листов в избирательную комиссию предшествует проверка достоверности и действительности подписей, подписных листов силами кандидатов, их доверенных лиц, специалистов (чаще всего, почерковедов, бывших работников паспортно-визовых служб, юристов).

До 1997 г. *финансирование предвыборной агитации* считалось единственным направлением расходов избирательных фондов. Финансовые отчеты кандидатов на должности Президента России и депутатов Государственной Думы предусматривают четыре вида расходов на предвыборную агитацию: через СМИ, подразделяя их на две группы (через организации телерадиовещания и через редакции периодических печатных изданий); проведение публичных предвыборных мероприятий (собраний и встреч с избирателями, митингов, шествий, демонстраций и др.); выпуск и распространение печатных материалов (листовок, плакатов, рекламных щитов и т. п.). В 1999 г. на парламентских выборах расходы через СМИ составили почти 60 процентов расходов избирательных объединений (блоков), что меньше уровня 1995 г. При этом выросла существенно доля расходов на электронные СМИ — более 52 процентов расходов избирательных фондов, а доля расходов на периодические

СМИ уменьшилась до семи процентов. В 2000 г. продолжилось падение доли расходов на СМИ до 49 процентов, из которых треть поглотили периодические печатные издания, т. е. доля последних возросла.

Говоря об оплате работ (услуг), законодатель не только подчеркнул необходимость их непосредственной связи с проведением избирательной кампании, но и заявил, что речь идет лишь о юридических лицах и гражданах Российской Федерации (подп. «в» п. 3 ст. 59 рамочного Федерального закона). Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента России текстуально повторяют эти ограничения. Однако подп. «а» и «б» п. 3 ст. 59 не содержат подобных ограничений, хотя они и вытекают из смысла Закона. Практике выборов известна до настоящего времени оплата труда иностранцев за работы (услуги), связанные с проведением выборов. Кроме того, законодатель не ограничил круг юридических лиц, услуги, работы которых могут оплачиваться из избирательных фондов. Под другими работами (услугами) и иными расходами понимается, в частности, выплата денежного содержания функционерам и рядовым сотрудникам так называемого избирательного (предвыборного) штаба кандидата, избирательного объединения. Оплата труда (услуг) составителей предвыборных программ, агитационных материалов и т. д. — также один из видов оплаты труда (услуг) из избирательных фондов.

Оплата аренды помещений, оборудования, транспортных расходов, услуг связи, приобретения канцелярских товаров для ведения избирательной кампании осуществляется на основе гражданско-правовых отношений. Какого-либо публично-правового регулирования до конца 1997 г. не было. Рамочный Федеральный закон 1997 г. сделал шаг по пути более справедливого решения этого вопроса — п. 11 ст. 47 запрещал бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализацию товаров, прямо или косвенно связанных с выборами. Рамочный Федеральный закон, сохранив запрет на необоснованно заниженные расценки, в п. 6 ст. 59 обусловил его не только связью с выборами, но и направленностью на достиже-

ние определенных результатов на выборах. Тем самым законодатель встал на позицию, согласно которой запрещаются не всякие необоснованно заниженные расценки на связанные с выборами работы и услуги, а только те из них, которые направлены на достижение определенных результатов.

Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента Российской Федерации ввели также понятие «необоснованно завышенные расценки», однако не определяют его содержание. В Инструкции ЦИК России о порядке формирования и расходования средств избирательных фондов на парламентских выборах от 18 августа 1999 г. установлено, что под необоснованным занижением (завышением) расценок понимается реализация товаров либо оказание услуг по ценам, в два и более раза ниже (выше) средних по данному региону. Предварительные оценки необоснованному занижению или завышению расценок, стоимости выполненных бесплатно платных работ (услуг) для кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (блока) дают члены контрольно-ревизионных служб, эксперты, привлекаемые соответствующими комиссиями. При необходимости получения дополнительной информации комиссиями могут направляться запросы в правоохранительные, финансовые и иные государственные органы.

Избирательное законодательство постепенно становится на путь ограничения свободы договора при финансировании выборов. Например, установлены обязанности по предоставлению бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади в СМИ с государственным участием и некоторых других, а платные печатные площади кандидатам, избирательным объединениям (блокам) предоставляются на договорной основе, но основные условия договоров должны быть едины для всех кандидатов, избирательных объединений (блоков).

К числу *других расходов* относятся командировочные расходы, расходы на гостиничные и бытовые услуги, расходы на представительство и т. п. Расход средств должен осуществляться на основе документов, к которым относятся приказы, ведомости выплаты заработной платы, договоры, соглашения, накладные, товарные чеки, эфирные справки и др.

Работы и услуги, выполняемые организациями для кандидатов, партий, избирательных объединений (блоков), должны иметь письменное документальное оформление: договор, счет, приказ, другой документ.

Выполненные работы и услуги должны подтверждаться актами приемки или иными документами, подписанными заказчиком (кандидатом, лицами, уполномоченными распоряжаться денежными средствами избирательного фонда) и исполнителем. С физическими лицами, привлекаемыми к организации и проведению выборов, при оплате из избирательного фонда должен быть заключен в письменной форме гражданско-правовой договор. Расчеты между юридическими лицами и иными организациями за выполнение работ, оказание услуг, связанных с выборами, осуществляются в соответствии с Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации. При этом характер правоотношений сторон практически исключает использование чеков, аккредитивов, платежных требований-поручений, зачеты взаимной задолженности, минуя банк. На практике при безналичных расчетах, связанных с финансированием выборов, используются только платежные поручения. Поручения принимаются от плательщика к исполнению только при наличии средств на счете. При этом досрочный и отсроченный платежи противоречат природе рассматриваемых правоотношений. Природе рассматриваемых правоотношений также не соответствует использование векселей, других ценных бумаг.

Законодательство закрепляет предельные размеры расходов избирательного фонда, пожертвований и собственных средств кандидата, избирательного объединения (блока). На федеральном уровне до 2002 г., а во многих субъектах Российской Федерации и поныне для этих целей используется минимальный размер оплаты труда на день официального опубликования решения о назначении выборов. Однако такой подход имеет недостатки. В частности, искажается социальное назначение и принижается роль МРОТ, который используется не по прямому назначению, рост МРОТ влечет автоматически рост расходов на избирательные кампании. Федеральным законом от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» наряду с собственно МРОТ установлена применительно к выборам и

другим целям базовая сумма, составляющая ныне 100 руб. Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы 2002 г. пошел по пути установления предельных размеров расходов избирательных фондов в абсолютных цифрах — 6 млн руб. и 250 млн руб. соответственно для кандидата и списка кандидатов, а предельные размеры отдельных взносов и пожертвований в избирательные фонды определены в процентном отношении к предельным размерам расходов. Новое избирательное законодательство субъектов Российской Федерации также идет по пути установления абсолютных цифр при регламентации избирательных фондов.

7. Избирательный залог. Избирательный залог впервые упомянут при внесении в рамочный Федеральный закон 1997 г. изменений и дополнений в марте 1999 г. Залог применялся при регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы по общефедеральному и одномандатным избирательным округам осенью 1999 г. Избирательный залог имеет много противников, так как по природе своей он является квазиимущественным цензом, т. е. непрямым ограничением пассивного избирательного права. Однако если сделать залог не обязательным, а одним из возможных оснований для регистрации кандидата, то в этих условиях он перестает играть роль ценза как обязательного условия получения пассивного избирательного права.

В тех субъектах Российской Федерации, где залог пока еще не предусмотрен, применяются соответствующие нормы рамочного Федерального закона, п. 10 ст. 38 которого установлено обязательное наличие избирательного залога как одного из оснований для регистрации кандидатом на любых выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации.

Избирательный залог — установленный законом добровольный денежный взнос из средств избирательного фонда, являющийся одним из условий регистрации в качестве кандидата (списка кандидатов) для граждан, партий (избирательных объединений (блоков), которые не желают использовать другие предоставленные законами возможности для регистрации. Следует предостеречь от другой крайности — определения избирательного залога как единственного основания регистрации кандидатов, исключаящего подписи и другие основания. По такому пути пошел зако-

нодатель Украины, где на выборах в Верховную Раду для регистрации отдельных кандидатов и списков кандидатов применяется только избирательный залог. Тем самым, по сути, введен имущественный ценз.

Избирательный залог в сумме 15 процентов предельного размера расходов вносится из избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, блока одновременно в рублях на счет соответствующей избирательной комиссии в сроки, установленные для представления документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов). Внесение избирательного залога освобождает только от обязанности представления необходимого числа подписей в поддержку кандидата (списка кандидатов), но не освобождает от обязанности представления других документов и материалов, необходимых для регистрации. Лицо, внесшее избирательный залог, представляет в избирательную комиссию сведения об источниках средств, направленных на залог. Избирательный залог возвращается субъекту финансирования полностью в случае избрания кандидата (списка кандидатов) либо получения им определенного числа голосов (пять и более процентов в одномандатном округе, три и более процента в общефедеральном округе на выборах депутатов Государственной Думы, для других выборов цифры устанавливаются соответствующими законами, но не более 5 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании в избирательном округе, и не более трех процентов — для списков кандидатов). Избирательный залог полностью зачисляется в доход соответствующего бюджета, если кандидат (список кандидатов) получил менее установленного числа голосов, если в регистрации отказано или она отменена по вине кандидата, партии, в других случаях. Таким образом, маргинальные кандидаты, партии частично возмещают бюджетные расходы на избирательную кампанию.

8. Открытость финансирования выборов. Финансы по природе своей — инструмент закрытый, однако при финансировании выборов такой подход должен быть отброшен, заменен полной открытостью любой информации. Сделать это невозможно без правового регулирования. Принцип гласности и открытости в настоящее время распространяется непосредственно на избирательные комиссии, их деятельность при подготовке и проведе-

нии выборов, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов выборов. В отношении избирательных фондов принцип гласности закрепляется и реализуется через права и обязанности участников избирательного процесса (обязанность избирательных комиссий направлять в СМИ копии финансовых отчетов кандидатов и партий, сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов и др.).

Избирательное законодательство в принципе отрицает тайну банковского вклада применительно к специальным избирательным счетам. Рамочный Федеральный закон налагает на банк — держатель счета обязанность периодически предоставлять информацию о поступлении и расходовании средств на специальном счете кандидата, избирательного объединения (блока). Федеральный закон расширил круг адресатов информации: кроме избирательных комиссий такая информация должна предоставляться также кандидатам, избирательным объединениям (блокам) в отношении их избирательных фондов; увеличен и объем информации. Кредитная организация должна предоставлять не только сведения о поступлении и расходовании средств, но и заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих соответствующие операции. При применении этих норм следует иметь в виду, что организации всех форм собственности и их должностные лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям сведения и материалы бесплатно. Рамочный Федеральный закон, законы о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента Российской Федерации предусматривают обязанность банков предоставлять избирательным комиссиям не реже одного раза в неделю, а менее чем за 10 дней до дня голосования — не реже одного раза в три операционных дня сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов независимо от наличия требования со стороны комиссии.

Рамочный Федеральный закон 1994 г. обязывал избирательные комиссии до дня голосования периодически публиковать сведения о размерах и источниках создания избирательных фондов на основании сведений, представляемых кандидатом, избирательным объединением. Однако эта норма в большинст-

ве субъектов Российской Федерации фактически не действовала. Рамочный Федеральный закон 1997 г. перевел обязанность публикации сведений с избирательных комиссий на СМИ. Комиссия ныне обязана только периодически направлять в СМИ сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Поскольку Закон исключил указание на кандидатов и избирательные объединения как источник данных сведений, постольку комиссия должна пользоваться информацией, полученной из банка. Ранее же действовавший Закон обязывал СМИ публиковать сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов в течение трех дней с момента их получения за счет средств их текущего финансирования. Иначе говоря, Закон исключал оплату публикаций со стороны избирательных комиссий. Практика региональных выборов нередко связана с необходимостью оплаты публикации за счет средств, выделенных из бюджета на организацию и проведение выборов. Действующий рамочный Федеральный закон не предусматривает публикацию за счет средств текущего финансирования СМИ.

Для обеспечения не формальной, а подлинной гласности поступления и расходования средств избирательных фондов важен объем публикуемых сведений. Сама по себе публикация отдельных, нередко несопоставимых друг с другом цифр, чаще всего о суммах общих поступлений и общих расходов кандидата, избирательного объединения, как правило, не дает возможности сопоставить поступления и расходы с реальными предвыборными мероприятиями. Основной смысл публикации сведений о движении средств избирательных фондов состоит в том, чтобы избиратели, соперничающие кандидаты, избирательные объединения (блоки) могли убедиться в том, что избирательное законодательство неукоснительно соблюдается. Недостаток такой информации создает благодатную почву для слухов и домыслов. Законопослушный кандидат, избирательное объединение (блок) должны быть заинтересованы в широком обнародовании информации о своих избирательных фондах.

Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. ввел так называемый пакетный принцип информирования о финансировании избирательной кампании канди-

дата, избирательного объединения (блока). Такой подход позволяет не только отслеживать общие цифры поступлений и расходов, но и получать информацию о конкретных финансовых операциях. Предполагалось, что информация будет периодически публиковаться в виде «пакета», из которого нельзя произвольно, в зависимости от симпатий или антипатий конкретного СМИ к конкретному кандидату, списку кандидатов, удалять те или иные данные. Избиратель в этом случае мог бы сравнивать и оценивать информацию. Однако практически многие СМИ под предлогом экономии печатных площадей отступали от подобного пакетного подхода, не соблюдали форму подачи материала. Ныне объем подлежащих опубликованию сведений должен быть установлен Федеральным законом. Публикация финансовых отчетов кандидата, избирательного объединения (блока) — следующая форма доведения до широких кругов информации о финансировании избирательных кампаний.

9. Финансовые отчеты. Обязанность представления финансового отчета лежит на кандидате, избирательном объединении (блоке). Отчет должен быть представлен в избирательную комиссию, которая зарегистрировала кандидата, список кандидатов. Отношения между сторонами, возникающие в связи с финансовым отчетом, носят характер публично-правовых отношений, в которых у одной стороны есть обязанность по представлению отчета, у другой имеется право получения отчета, т. е. речь идет о неравноправных отношениях субъектов. Вместе с тем обязанность представления финансового отчета в избирательную комиссию юридически не означает подотчетность кандидата, избирательного объединения (блока) избирательной комиссии. Последняя уполномочена на принятие отчета, но не вправе отказать в его принятии. Право принять отчет означает одновременно и обязанность комиссии сделать это. Законодательство вместе с тем дает комиссии право фиксировать факт соблюдения или нарушения сроков представления отчетов, давать юридически значимые оценки по поводу оформления и содержания финансового отчета. Финансовые отчеты кандидатов, избирательных объединений (блоков), в

свою очередь, составляют базу для отчета самих избирательных комиссий.

Порядок учета и отчетности по средствам избирательных фондов устанавливается ЦИК России по согласованию с Центральным банком Российской Федерации или ИКС РФ по согласованию с национальными банками, главными управлениями Банка России в субъектах Российской Федерации. До 1999 г. повсеместно существовала разовая финансовая отчетность по средствам избирательных фондов после выборов. Такой подход имел существенные недостатки. Конкурирующие кандидаты, партии в период избирательной кампании были неподотчетны ни перед кем в своей финансовой деятельности. Избирательная кампания заканчивалась в день официального опубликования результатов выборов, а финансовый отчет кандидат, зарегистрированный кандидат, избирательное объединение (блок) обязаны представить не позднее чем через 30 дней от указанной даты. При таком правовом регулировании во время выборов исключались многие возможности контроля законности формирования и расходования средств избирательных фондов, их целевого характера. Один финансовый отчет лишал общество, других кандидатов, организаторов выборов официальной, юридически значимой информации от основного носителя этой информации — кандидата, избирательного объединения (блока) на весь период выборов. Финансовый отчет кандидата не может быть поставлен в один ряд как источник информации с информацией банков, избирательных комиссий, не может быть заменен последней в силу разных юридических последствий. Поэтому введение нескольких финансовых отчетов в ходе избирательной кампании — объективно необходимое условие открытых выборов. Рамочный Федеральный закон упрочил юридическое значение финансовых отчетов. В частности, избирательная кампания кандидата, избирательного объединения, избирательного блока ныне заканчивается не днем официального опубликования результатов выборов, а в день представления в избирательную комиссию итогового финансового отчета.

Сначала на федеральных выборах, а затем и во многих субъектах Российской Федерации были введены три финансовых

отчета кандидатов, избирательных объединений (блоков). Первый отчет является одним из необходимых условий регистрации кандидата (списка кандидатов). Он позволяет знать «цену» представленных в избирательную комиссию подписных листов, источники средств, направленных на избирательный залог, что имеет значение для других кандидатов, хода и характера последующих этапов избирательной кампании. Второй отчет представляется на заключительном этапе предвыборной агитации. На выборах депутатов Государственной Думы установлена обязанность представления второго финансового отчета не менее чем за 20 и не позднее чем за 10 дней до дня голосования. К этому времени обычно производятся расчеты с электронными и иными средствами массовой информации, известен и в значительной мере реализован график использования СМИ в целях предвыборной агитации. Наконец, третий отчет — итоговый — должен представляться после выборов. На федеральных выборах — не позднее чем через 30 дней после опубликования официальных результатов выборов. Учитывая, что во многих субъектах Российской Федерации продолжает оставаться один финансовый отчет после выборов, федеральный законодатель в рамочном Федеральном законе предусмотрел не менее двух финансовых отчетов на любых выборах, где имеются избирательные фонды. При этом первый отчет представляется не позднее чем за 10 дней до дня голосования.

Введение системы финансовых отчетов позволяет повысить уровень гласности в финансировании выборов, дает возможность избирателям, другим кандидатам, избирательным объединениям (блокам) сопоставлять реальные действия в ходе выборов с данными финансовых отчетов, что, безусловно, создает дополнительные барьеры на пути финансирования выборов, минуя избирательные фонды. При должной организации работы система финансовых отчетов дает избирательным комиссиям возможность осуществлять реальный контроль за законностью финансирования избирательных кампаний кандидатов, партий, целевым использованием средств. Вместе с тем практика выборов выявляет необходимость постоянного совершенствования как правового регулирования, так и организации работы избирательных комиссий с финансовыми отчетами. Так, в

целях повышения актуальности информации установлено, что первый и второй финансовые отчеты, прилагаемая к ним форма по учету средств избирательного фонда на федеральных выборах должны содержать полную информацию о всех финансовых операциях на дату, предшествующую дате сдачи отчета не позднее чем на пять рабочих дней (максимальный срок осуществления безналичных расчетов внутри России). Совершенствуются процедуры приемки и рассмотрения отчета с участием полномочных представителей заинтересованных сторон, составления заключения контрольно-ревизионных служб или привлекаемых комиссией специалистов, работы с документами, обосновывающими поступления и расходы средств фонда.

Финансовый отчет рассматривается как комплекс документов: собственно отчет и приложения к нему. Инструкциями избирательных комиссий особо оговариваются требования к приложениям к итоговому финансовому отчету. В качестве таковых выступают: форма учета средств фонда, все предвыборные печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы (при отсутствии технических возможностей представления, например рекламные щиты, растяжки и проч., — их фотокопии), а также договоры и первичные финансовые документы. Поэтому приложения должны быть систематизированы, увязаны со строками финансового отчета.

10. Контрольно-ревизионные службы (КРС) при избирательных комиссиях. Информация о движении средств избирательных фондов, поступившая в избирательную комиссию, должна изучаться и проверяться. Законодательство требует контроля за источниками поступления средств в избирательные фонды, правильностью их учета и расходования, проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений (блоков) (п. 1 ст. 60 рамочного Федерального закона). Практика развивается по пути проверки правомерности поступлений и расходования всех средств избирательных фондов, а также соблюдения требований избирательного законодательства в части запрета финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений (блоков), минуя избирательные фонды.

Организация реального контроля за финансированием избирательной кампании кандидатов и партий требует специальных знаний и невозможна без тесного сотрудничества избирательных комиссий с кредитными организациями, государственными органами. На практике оправдала себя развивающаяся деятельность КРС, которые в настоящее время действуют при ЦИК России, всех ИКС РФ; при многих окружных избирательных комиссиях на федеральных выборах. Видимо, в перспективе будут иметь КРС все избирательные комиссии, кроме участковых.

КРС образуется избирательной комиссией в составе руководителя службы, его заместителя (заместителей) и членов в количестве, определенном комиссией. Практика показывает, что для успешной работы руководителем КРС должен быть заместитель председателя избирательной комиссии, что обеспечивает как тесную связь с комиссией, так и должный уровень представительности во взаимоотношениях с государственными органами, органами местного самоуправления. Состав КРС может быть изменен по решению комиссии. Наиболее многочисленна КРС при ЦИК России, которая насчитывает не менее 30 человек из числа руководителей и опытных специалистов финансовых, контрольных и правоохранительных органов. По запросу избирательной комиссии не позднее месяца со дня назначения выборов указанные органы обязаны направить специалистов на работу в КРС. В распоряжение ЦИК России и ИКС РФ специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, в распоряжение окружной избирательной комиссии — на срок не менее трех месяцев. КРС не ликвидируются после окончания избирательной кампании, поэтому на практике многие из них продолжают сотрудничать со специалистами и в период между выборами, находя для этого приемлемые формы работы.

Члены КРС осуществляют свои обязанности с освобождением от основной работы на весь период деятельности КРС либо участвуют в заседаниях КРС или в выполнении отдельных видов работ. За ними сохраняется установленный должностной оклад и другие выплаты по основному месту работы. Рамочный Федеральный закон открывает возможность выплаты членам

КРС вознаграждения за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов. Организационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности КРС осуществляется аппаратами соответствующих избирательных комиссий.

Глава 16

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Рамочный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию.

1. Информационное обеспечение выборов является одной из гарантий механизма реализации избирательных прав граждан, выступающей в виде производства и (или) распространения связанной с выборами информации в период избирательной кампании. Отношения в процессе производства и распространения электоральной информации регулируются нормами избирательного и информационного права, что предопределено общностью предмета регулирования — отношений, возникающих в сфере производства и распространения информации. Между субъектами информационного права возникают правоотношения, которые являются предметом регулирования информационного права; если указанные субъекты права являются одновременно участниками избирательной кампании, между ними возникают также правоотношения, которые являются предметом регулирования избирательного права. Эти правоотношения могут быть квалифицированы как отношения, возникающие в процессе осуществления гражданами, с целью реализации своих избирательных прав, различного рода избирательных действий, в том числе информационного характера, содержанием которых выступает производство и (или) распространение информации о выборах. Таким образом, между участниками выборов в ходе обмена электоральной информацией возникают не информационные правоотношения в чистом ви-

де, а избирательные правоотношения информационного характера (избирательные информационные правоотношения).

Информационное обеспечение выборов регулируется нормами избирательного права и рассматривается в качестве института избирательного права. Правовой институт информационного обеспечения выборов осуществляет координацию установленных избирательным законодательством правил распространения субъектами избирательного процесса информации, связанной с выборами, и существует только в период избирательной кампании. *Правовой институт информационного обеспечения избирательного процесса — это совокупность установленных законодательством юридических правил, имеющих отношение к одному предмету (информационной деятельности субъектов избирательного процесса), образующих единое целое (порядок и правила производства и распространения связанной с выборами информации в период избирательной кампании), организованных вокруг конечной цели (обеспечение равенства информационных возможностей участников избирательного процесса) и предъявляемых субъектам права в качестве руководства к действию.*

Анализ содержания информационного обеспечения выборов позволяет выделить два вида производимой и распространяемой в период проведения выборов информации: а) информирование избирателей и б) предвыборную агитацию.

Информирование (всех участников избирательной кампании) осуществляется на принципах достоверности, объективности и беспристрастности, т. е. равного подхода ко всем кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам. К предвыборной агитации федеральное избирательное законодательство не предъявляет вышеперечисленных требований, определяя ее как деятельность, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за или против кандидата, списка кандидатов, либо против всех кандидатов, списков кандидатов. Правовая природа предвыборной агитации, таким образом, коренным образом отличается от правовой природы информирования о выборах. Правовой режим осуществления предвыборной агитации существенно отличается от правового режима информирования избирателей, в том числе по субъектам, ис-

точникам и порядку оплаты, целям и задачам, срокам, формам и методам проведения.

Информирование избирателей должно быть достоверным, объективным и беспристрастным, т. е. не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. В юридическом смысле информирование избирателей следует рассматривать как один из институтов избирательного права. Фактическое содержание информирования избирателей составляют разъяснение избирательного законодательства, особенностей его применения на конкретных выборах, оповещение участников выборов о сроках и порядке осуществления избирательных действий, опубликование сведений о явке избирателей для участия в голосовании, а также сведений об итогах голосования и результатах выборов.

Субъекты информирования. В соответствии со ст. 45 рамочного Федерального закона информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ, физические и юридические лица. Федеральный закон ограничивает полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению информирования избирателей, запрещая им распространять любую информацию о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках. Обязанность информировать избирателей о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках, ходе подготовки и проведения выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, законодательстве о выборах возложена на избирательные комиссии. Для выполнения этой задачи Федеральный закон предоставил комиссиям право получать бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания и бесплатную печатную площадь в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях.

На организации, осуществляющие выпуск СМИ, возлагается, таким образом, ответственная социальная функция по обеспечению информирования субъектов избирательного процесса. Федеральным законом определен круг организаций те-

лерадиовещания и периодических печатных изданий, которые передают в эфир и публикуют следующие сообщения: а) о назначении выборов, перенесении даты голосования; б) о схеме образования избирательных округов, включая их графическое изображение; в) о списке избирательных участков, с указанием их границ и номеров, места нахождения участковых комиссий и помещений для голосования; г) о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, а также биографические данные зарегистрированных кандидатов, включая сведения о неснятых или непогашенных судимостях, о доходах и имуществе; д) о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков; е) о времени и месте голосования; ж) о результатах выборов по соответствующему избирательному округу, а также полные официальные данные об итогах выборов.

Кроме того, законодательство о выборах возлагает на СМИ обязанности по освещению хода избирательной кампании, обеспечению гласности и открытости избирательных действий, совершаемых субъектами избирательного процесса на всех его этапах. Рамочным Федеральным законом установлены также условия проведения и обнародования результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами. В частности, предусмотрено, что СМИ, публикующие результаты опросов, обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион проведения опроса, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, а также лиц, заказавших проведение опроса и оплативших его публикацию (п. 2 ст. 46).

Информирование избирателей, проводимое организациями, осуществляющими выпуск СМИ, их должностными лицами и журналистами по собственной инициативе и от своего имени, также должно отвечать принципам достоверности, объективности и беспристрастности. Такое информирование, осуществляемое СМИ от своего имени, в отличие от информирования, осуществляемого, в том числе через СМИ, избирательными комиссиями и органами государственной власти (органами мест-

ного самоуправления), можно условно назвать неофициальным информированием. Разновидностями неофициального информирования участников избирательного процесса являются освещение избирательной кампании СМИ, а также обнародование результатов опросов общественного мнения в период избирательной кампании.

Информирование избирателей в форме освещения избирательной кампании СМИ предоставляет организациям, осуществляющим выпуск СМИ и журналистам возможности для реализации права на выражение собственного мнения. Такое право закреплено признанными Российской Федерацией международными правовыми актами и содержит, во-первых, право избирателей делать свой выбор на основании полной и достоверной информации о выборах; во-вторых, право кандидатов (избирательных объединений, избирательных блоков) на доведение до сведения избирателей своих предвыборных программ; в-третьих, право СМИ предоставлять избирателям сообщения по вопросам, имеющим общественный интерес, а также излагать свою точку зрения на избирательную кампанию. В международных документах содержится и положение о том, что осуществление свободы выражать свое мнение может быть сопряжено с ограничениями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах защиты репутации или прав других лиц. Федеральный закон допускает право редакции, журналиста на добросовестную ошибку при освещении избирательной кампании. Информация о выборах, распространяемая СМИ от своего имени в рамках неофициального информирования избирателей, не влечет юридических последствий (за исключением ответственности должностных лиц организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и журналистов, предусмотренной законодательством о СМИ, уголовным, административным и гражданским законодательством). Неофициальное информирование избирателей, в соответствии с международными правовыми и этическими стандартами, должно отвечать общепризнанным принципам социально ответственной и профессиональной журналистики.

Под освещением избирательной кампании организациями, осуществляющими выпуск СМИ, и журналистами следует понимать связанное с выборами содержание программ новостей, а также содержание посвященных выборам редакционных и авторских публикаций: очерков, информационных программ о текущих событиях избирательной кампании, иных сообщений, отражающих различные точки зрения на избирательный процесс, т. е. материалов и программ о выборах, которые подготовлены непосредственно редакциями периодических печатных изданий, журналистами. При этом информационная деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и журналистов не должна содержать элементов (признаков) предвыборной агитации. Это означает, что в программах новостей редакционный или авторский комментарий недопустим в отношении кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Рамочным Федеральным законом установлено, что в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

В редакционных и авторских аналитических материалах может быть выражено собственное мнение редакции, журналиста (юридического или физического лица) в отношении деятельности избирательных комиссий, органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, иных участников избирательной кампании, а также кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Для того чтобы отвечать требованиям закона, программа или публикация в печати о выборах, подготовленная непосредственно редакцией или журналистом с целью информирования избирателей (в форме освещения избирательной кампании СМИ), не должна способствовать созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. Она также не должна

иметь целью побудить избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов (списков кандидатов), не должна объективно побуждать избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов (всех списков кандидатов). Тем более исключаются в материалах или программах, выпускаемых в рамках информирования избирателей, призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов), а также выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Недопустимы также описание возможных последствий избрания либо неизбрания конкретного кандидата (списка кандидатов), распространение информации с явным преобладанием сведений о конкретном кандидате (списке кандидатов) в сочетании с позитивными либо негативными редакционными либо авторскими комментариями, а также распространение редакцией или журналистом информации о кандидате, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением указанным кандидатом его служебных (должностных) обязанностей.

Если журналист, иной представитель организации, осуществляющей выпуск СМИ, все-таки обнародует (опубликует) на канале организации телерадиовещания или на страницах периодического печатного издания аналитический или иной авторский материал о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках с нарушением требований рамочного Федерального закона, он нарушит права иных участников избирательного процесса, что, в свою очередь, повлечет за собой определенные юридические последствия. Во-первых, нарушенные права иных участников избирательного процесса (кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, избирателей и др.) должны быть в обязательном порядке восстановлены решением соответствующей комиссии или суда. Во-вторых, нарушение требований рамочного Федерального закона влечет за собой ответственность, предусмотренную федеральными законами. Это означает, что ответственность за соответствие редакционных и авторских программ и материалов о выборах требованиям законов несут авторы этих материалов (физические лица), а также выпустившие в эфир (опубликовавшие) эти программы и мате-

риалы организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий (юридические лица), их должностные лица (физические лица)¹. Несоблюдение автором или редакцией установленных рамочным Федеральным законом правил информирования избирателей приводит, как правило, к выпуску в эфир (опубликованию) под видом информационного агитационного, по существу, материала. Это недопустимо, поскольку Федеральный закон запрещает проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы представителям организаций, выпускающих СМИ, при осуществлении ими профессиональной деятельности. Наряду с информированием избирателей, составной частью информационного обеспечения избирательного процесса является предвыборная агитация.

2. Понятие предвыборной агитации. Рамочный Федеральный закон устанавливает, что в содержание избирательных прав граждан входит также право участвовать в выдвижении кандидатов, в *предвыборной агитации*, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации. Он дает толкование юридическому содержанию термина «предвыборная агитация», определяя ее как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей определиться в своих электоральных предпочтениях. Как институт избирательного права *предвыборная агитация представляет собой совокупность материальных и процессуальных норм избирательного права, регулирующих правоотношения, возникающие между субъектами избирательного процесса в ходе совершения ими избирательных действий с целью побудить избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них либо против всех кандидатов (списков кандидатов).*

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» дополнен ст. 16¹, предусматривающей приостановление выпуска средства массовой информации за неоднократное нарушение законодательства Российской Федерации о выборах в течение одной избирательной кампании.

В сущности, предвыборная агитация — это осуществляемая участниками избирательной кампании информационная деятельность, побуждающая или имеющая целью побудить избирателей голосовать за или против кандидатов, списка кандидатов либо против всех кандидатов. В то же время содержанием предвыборной агитации является информация агитационного характера, а проведение предвыборной агитации выступает в виде производства и распространения такой информации. Правоотношения, возникающие между участниками выборов в процессе производства и распространения надлежащими участниками выборов (уполномоченными избирательным законодательством на проведение предвыборной агитации) информации агитационного характера, регулируются нормами избирательного права и иных отраслей права, в частности нормами информационного права. Таким образом, при проведении предвыборной агитации участники выборов вступают в избирательные правоотношения информационного характера — *избирательные информационные правоотношения*. Несмотря на ярко выраженный политический характер, предвыборная агитация, регулируемая законодательством о выборах, не может отождествляться с политической агитацией, осуществляемой вне временных рамок избирательной кампании, поскольку в соответствии с федеральным избирательным законодательством предвыборная агитация существует исключительно в период избирательной кампании.

В рамках каждого из этапов избирательной кампании участники избирательного процесса осуществляют определенный законами о выборах набор избирательных действий, конечной целью которых является полная и последовательная реализация конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Федеральное избирательное законодательство предусматривает состав и виды субъектов выборов, которые на стадии предвыборной агитации совершают данный набор избирательных действий. Таким образом, рассматриваемая в качестве стадии избирательного процесса предвыборная агитация представляет собой строго ограниченную временными рамками *агитационного периода*, регулируемую материальными и про-

цессуальными нормами избирательного права информационную деятельность уполномоченных субъектов выборов, целью которой является побуждение избирателей к голосованию за или против кандидатов на депутатские мандаты или выборные должности. Предвыборная агитация как институт избирательного права выполняет задачи оповещения избирателей о личностях кандидатов, содержании их предвыборных программ; формирования электоральных симпатий и антипатий; обеспечения связи между субъектами избирательного процесса. Нормы избирательного права определяют правовой статус каждого из участников выборов, юридически закрепляя их права, обязанности и ответственность при проведении предвыборной агитации. На этой основе субъекты избирательного процесса, обладающие правом на проведение предвыборной агитации, могут быть определены в качестве субъектов агитационной деятельности.

Таким образом, федеральное законодательство, с одной стороны, закрепляет меры обеспечения избирательных прав граждан при проведении предвыборной агитации, с другой стороны, формирует правовой режим ограничений права на использование определенных методов проведения предвыборной агитации государственными органами и гражданами. В частности, федеральные законы, законы о выборах субъектов Российской Федерации устанавливают для граждан и общественных объединений право на участие в предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами. В то же время законодательство о выборах предусматривает обязанность физических и юридических лиц, находящихся в статусе субъектов предвыборной агитации, выполнять материальные и процессуальные нормы избирательного права, регулирующие предвыборную агитацию, а также устанавливает юридическую ответственность субъектов избирательного процесса за нарушение правовых норм. Соответствующие полномочия и ответственность возлагаются на субъекты избирательного процесса — органы государственной власти, органы местного самоуправления, на избирательные комиссии, кандидатов, избирательные объединения и избирательные блоки, на органы внутренних дел, суды и т. д. Таким образом, законодательством закреплена

обеспеченная санкциями государственно-правового принуждения структура должного поведения субъектов избирательного процесса при проведении предвыборной агитации.

Определение «предвыборная агитация» дано в ст. 2 рамочно-го Федерального закона и позволяет выделить основные признаки, составляющие содержание понятия «предвыборная агитация»: а) предвыборная агитация существует как юридический феномен только в период избирательной кампании; б) информацию агитационного характера отличает побуждение к голосованию за или против конкретного кандидата (списка кандидатов) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Рамочный Федеральный закон устанавливает и другие признаки; наличие которых в сообщении либо ином информационном фрагменте, опубликованном (обнародованном) в период избирательной кампании обуславливает необходимость признания его агитационного характера: а) призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов); б) выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель; в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов); г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках 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, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов; ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или

против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Кроме того, комплексный анализ положений рамочного Федерального закона позволяет выделить также следующие признаки предвыборной агитации: а) предвыборную агитацию различными методами вправе проводить только надлежащие (определенные законом) субъекты агитационной деятельности; в частности, агитацию через СМИ вправе проводить только специальные субъекты предвыборной агитационной деятельности — зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие списки кандидатов; б) предвыборная агитация, требующая оплаты, финансируется только из избирательного фонда зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, зарегистрировавшего список кандидатов; в) побуждение избирателей к голосованию в виде предвыборной агитации осуществляется только посредством распространения соответствующей информации; никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью воспрепятствовать его свободному волеизъявлению, а лица, принуждающие избирателей голосовать вопреки их собственному выбору, несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Принципиальное значение имеет признак предвыборной агитации, связанный с возможностью ее осуществления только и исключительно в хронологических рамках избирательной кампании. Существенным признаком предвыборной агитации является и обязательность ее финансирования исключительно из средств избирательного фонда. Большое значение имеет также признак правомерной агитационной деятельности, который состоит в обязательности проведения предвыборной агитации в той или иной форме только *надлежащими*, т. е. *имеющими на это право в соответствии с Законом субъектами* агитационной деятельности. Существенным признаком, отличающим агитационную деятельность в ходе в ходе избирательной кампании, является ее *информационный характер*. Это означает, что предвыборная агитация (агитационная деятельность физических и юридических лиц в связи с выборами) *всегда* является информа-

ционной деятельностью, т. е. деятельностью, которая связана с распространением информации, осуществляемым различными способами: в устной форме, в том числе в период проведения массовых мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных материалов; через СМИ; в форме распространения информации о политических пристрастиях субъектов агитационной деятельности посредством их участия в шествиях, демонстрациях, а также в иных, допускаемых законом формах и законными методами. Иначе говоря, правомерное побуждение избирателя к волеизъявлению в рамках предвыборной агитации не может осуществляться в какой бы то ни было иной форме деятельности, кроме информационной.

Из определения предвыборной агитации вытекает также вывод о том, что к числу признаков предвыборной агитации не следует относить побуждение к отказу от участия в голосовании или к бойкоту выборов, поскольку такая деятельность может быть квалифицирована как действия, препятствующие свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным. Учет признаков предвыборной агитации имеет большое значение для обеспечения правомерной деятельности субъектов (участников) избирательного процесса, в том числе правоприменительных органов — избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов.

3. Субъекты предвыборной агитации. Приведенное в Федеральном законе определение предвыборной агитации дает возможность определить круг субъектов агитационной деятельности в период избирательной кампании (по кругу лиц, уполномоченных на проведение предвыборной агитации). С учетом того факта, что избирательный блок обладает правами избирательного объединения, можно утверждать, что субъектами предвыборной агитации являются только те участники избирательного процесса, которые имеют право на ведение предвыборной агитации: граждане Российской Федерации и общественные, в том числе избирательные, объединения. Граждане и общественные объединения имеют право вести агитацию *в допускаемых законом формах и законными методами*, т. е. в соответствии с федеральными законами, а на территории субъектов Российской Федерации при проведении выборов соответствующим

шего уровня — в соответствии и с законами субъектов Российской Федерации. Некоторые участники избирательного процесса из числа юридических лиц, некоторые категории граждан в соответствии с законом не имеют права на проведение предвыборной агитации в любых формах и любыми методами. Другие категории граждан частично ограничены в праве на участие в предвыборной агитационной деятельности. Таким образом, не все участники избирательного процесса являются субъектами агитационной деятельности: для одних устанавливается запрет на участие в предвыборной агитационной деятельности, права других на совершение избирательных действий агитационного характера ограничиваются частично. Ограничивают те или иные права граждан не только законы о выборах, но и другие федеральные законы. Например, в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» граждане-военнослужащие обладают правами и свободами человека с некоторыми ограничениями, установленными федеральным законодательством.

Среди субъектов предвыборной агитационной деятельности выделяют *общие* (избиратели, общественные объединения) и *специальные* субъекты (кандидаты, избирательные объединения и избирательные блоки, зарегистрировавшие в установленном законом порядке списки кандидатов). Общие и специальные субъекты агитационной деятельности имеют в соответствии с рамочным Федеральным законом *различные* по объему и содержанию права и обязанности в избирательном процессе. Иначе говоря, правовой статус представителя любой из перечисленных выше *категорий* субъектов предвыборной агитации *отличается* от правового статуса представителя другой *категории* субъектов предвыборной агитации. Различные по статусу в избирательном процессе субъекты предвыборной агитационной деятельности имеют в соответствии с рамочным Федеральным законом *неравные* по объему и содержанию права на проведение предвыборной агитации. В частности, не все методы проведения предвыборной агитации, доступные специальным субъектам агитационной деятельности, разрешено использовать общим субъектам предвыборной агитации. При этом предвыборная агитация на каналах телерадиовещания в форме совместных

агитационных мероприятий может проводиться только лично кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений, избирательных блоков; агитация иными методами, определенными Законом, может осуществляться также действиями доверенных лиц, гражданами в статусе избирателей (физическими лицами) добровольно и бесплатно без участия третьих лиц.

Рамочный Федеральный закон ограничивает право на участие в предвыборной агитации иностранных граждан, запрещает прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигнут возраста 18 лет на день голосования, осужденных и душевнобольных. В соответствии с Федеральным законом запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы: а) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления; б) лицам, находящимся на государственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного или служебного положения; в) воинским частям, военным учреждениям и организациям; г) благотворительным организациям и религиозным объединениям, учрежденным ими организациям, а также представителям религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний; д) комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса; е) иностранным гражданам, если они не подпадают под положения международного договора Российской Федерации в части предоставления им права избирать и быть избранными на муниципальных выборах, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам; ж) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности. Из этого следует, в частности, что на проведение предвыборной агитации через СМИ — на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях —

имеют право только *специальные* субъекты агитационной деятельности: *кандидаты*, а также *избирательные объединения*, *избирательные блоки*, выдвинувшие федеральные списки кандидатов.

Субъектами предвыборной агитации, осуществляемой методом проведения массовых мероприятий, также являются в соответствии с Законом *специальные* субъекты — зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки. Именно этим субъектам агитационной деятельности обязаны оказывать содействие в организации и проведении массовых агитационных мероприятий государственные органы и органы местного самоуправления. Федеральный закон устанавливает, что заявления зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, избирательных блоков о выделении помещений для проведения массовых мероприятий должны быть рассмотрены государственными органами и органами местного самоуправления в течение трех дней со дня их подачи. При этом помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются специальным субъектам агитационной деятельности, а также их доверенным лицам безвозмездно, а избирательные комиссии обеспечивают для них равные условия при проведении массовых мероприятий.

Федеральный закон предусматривает также право специальных субъектов агитационной деятельности арендовать для проведения массовых агитационных мероприятий здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от форм собственности. Вместе с тем есть основания полагать, что граждане, а также общественные объединения вправе осуществлять предвыборную агитацию методом проведения *не требующих оплаты* (финансирования) массовых мероприятий, проводимых, в частности, *в формах* собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий, а также в иных, установленных специальным законом о выборах формах.

Специальные субъекты предвыборной агитационной деятельности вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в по-

рядке, установленном законодательством. Из этого следует, что *общие* субъекты агитации (граждане, общественные объединения) осуществлять агитационную деятельность методом распространения таких материалов в период избирательной кампании не вправе. Во-первых, потому, что в соответствии с рамочным Федеральным законом расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов. Во-вторых, потому, что запрещается распространение агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда. Поскольку предвыборная агитация может быть оплачена исключительно из средств избирательного фонда, участник избирательного процесса, находящийся в статусе избирателя, не вправе проводить *финансируемую* предвыборную агитацию. В то же время Федеральный закон предоставляет *право* каждому гражданину, обладающему избирательными правами, по собственному усмотрению приобрести статус *кандидата*, а вместе с ним *право* на создание избирательного фонда, *право* на проведение финансируемой предвыборной агитации, *право* на осуществление предвыборной агитации через средства массовой информации.

Важно учитывать, что *каждый* гражданин вправе в соответствии с законом *по собственному усмотрению* избрать для себя в избирательной кампании либо правовой статус *кандидата*, либо правовой статус *избирателя*. Однако, после того как гражданин осуществит свое собственное усмотрение и самостоятельно определит для себя как субъекта избирательного процесса определенный *правовой статус* в конкретной избирательной кампании, он *обязан* выполнять предписания, осуществлять права, соблюдать ограничения и запреты, установленные Законом, иными законами о выборах. Каждый гражданин, не имеющий в избирательной кампании правового статуса кандидата, вправе осуществлять предвыборную агитацию методами, допускаемыми рамочным Федеральным законом для избирателя, например посредством проведения устной агитации (в форме бесед, выступлений, призывов, докладов, лекций и т. д.), участия в проведении массовых мероприятий (собраний, диспутов, дискус-

сий, демонстраций, шествий, пикетирования и т. д.) и иными не запрещенными законом методами.

Установленные законом ограничения права отдельных субъектов предвыборной агитационной деятельности осуществлять предвыборную агитацию определенными методами вполне соответствуют конституционным нормам, а также нормам международного права, установленным, в частности, европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, в которой содержится положение о том, что осуществление свободы выражать свое мнение может быть сопряжено с *ограничениями*, которые *установлены Законом* и которые *необходимы в демократическом обществе* в интересах *государственной безопасности*, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях *предотвращения беспорядков и преступлений*, для *охраны здоровья и нравственности*, защиты репутации или *прав других лиц*, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

4. Агитационный период. В соответствии с рамочным Федеральным законом *предвыборная агитация* возможна только в *хронологических рамках избирательной кампании*, поскольку, в отличие от иных видов информации (политической *агитации*, *пропаганды* или *рекламы*), она регулируется законодательством о выборах и, следовательно, является одним из институтов избирательного права. Это, в свою очередь, означает, что все избирательные действия и процедуры в рамках стадии предвыборной агитации проводятся в установленные соответствующим законом о выборах сроки. Время осуществления избирательных действий (сроки выполнения избирательных действий (процедур), или избирательные сроки) является *неотъемлемым элементом избирательного процесса*, хронологической (временной) составляющей его структуры. Избирательные сроки имеют в структуре избирательного процесса и его отдельных стадий самостоятельное юридическое значение. Именно с ними связано возникновение, изменение или прекращение соответствующих избирательных правоотношений. При этом время (сроки) выступает в качестве юридического факта и предмета правового регулирования. Составляемый избирательной комиссией кален-

дарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов юридически регламентирует сроки осуществления избирательных отдельных действий и процедур на каждой стадии избирательного процесса.

В отличие от информации о выборах, в том числе предвыборной агитации, *политическая агитация, коммерческая реклама, иные виды информации* законодательством о выборах не регулируются, к избирательному праву и процессу отношения не имеют. Из этого следует, что информационная деятельность граждан, общественных объединений, осуществляемая ими в период до начала избирательной кампании, в период между выборами, даже если она имеет признаки, идентичные признакам предвыборной агитации, не является предвыборной агитацией. С известными оговорками можно утверждать, что предвыборная агитация является *специфической составной частью* политической агитации, осуществляемой исключительно в рамках избирательной кампании и регулируемой, прежде всего, законодательством о выборах¹. Именно поэтому со дня официального опубликования в печати решения соответствующего органа государственной власти о назначении выборов (с момента начала избирательной кампании) появляются юридические основания квалифицировать подобную информационную деятельность (политическую агитацию, проводимую в период избирательной кампании) уже как *предвыборную* агитацию. Поскольку Законом установлено, что *правомерная* предвыборная агитация (агитационный период) начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда, то со дня начала избирательной кампании и до дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда *осуществляемая в любой форме* предвыборная агитация *со стороны потенциального кандидата* является противоправной (противозаконной).

Только после выдвижения гражданина в качестве кандидата, выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком списка кандидатов и создания соответствующего изби-

¹ См.: Мостовщиков В. Д. Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки // Журнал российского права. 1999. № 5—6. С. 23.

рательного фонда *субъект агитационной деятельности* вправе начать проведение предвыборной агитации. При этом важно учитывать, что *информирование избирателей* (участников избирательной кампании) о сроках и порядке проведения избирательных действий, о кандидатах, об итогах голосования и т. д., в том числе *освещение* избирательной кампании средствами массовой информации, *опубликование результатов опросов* избирателей не имеет отношения к предвыборной агитации и является самостоятельным институтом избирательного права. Иные субъекты агитационной деятельности (*избиратели* — реализующие активное избирательное право граждане, *общественные объединения*, в том числе политические партии, не выдвигающие в период соответствующей избирательной кампании кандидатов, списки кандидатов) также не вправе проводить со дня начала избирательной кампании предвыборную агитацию, которая становится возможной только со дня выдвижения *кандидатов, списков кандидатов* — за или против этих кандидатов, списков кандидатов.

Со дня *окончания выдвижения* кандидатов, списков кандидатов возможна также предвыборная агитация *против всех* кандидатов, списков кандидатов. Законодатель установил обязательный для всех субъектов агитационной деятельности срок окончания агитационного периода (правомерной предвыборной агитации) — в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Рамочный Федеральный закон запрещает проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день. При этом опубликование (обнародование) в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, а также их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет, не допускается в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования, а печатные агитационные материалы, ранее размещенные в установленном Федеральным законом порядке, могут сохраняться на прежних местах даже в день голосования.

5. Формы и методы предвыборной агитации. В соответствии с рамочным Федеральным законом граждане и общественные

объединения (общие субъекты агитационной деятельности) в период избирательной кампании вправе осуществлять предвыборную агитацию *в допускаемых законом формах и законными методами*. При этом кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки (специальные субъекты агитационной деятельности) самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации. *Методы* проведения предвыборной агитации установлены Федеральным законом. Агитация при проведении выборов может проводиться: на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, т. е. *через СМИ*, посредством проведения *массовых мероприятий* (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий); посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других *агитационных материалов*; иными не запрещенными законом методами. *Формы* предвыборной агитации многообразны. Через средства массовой информации предвыборная агитация может проводиться в форме личного выступления кандидата перед избирателями; в форме участия кандидата, совместно с другими кандидатами, в проведении дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий; в форме периодического выпуска в эфир рекламного ролика, подготовленного кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, в других допускаемых законом формах. В редакции периодических печатных изданий агитационные материалы зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков могут быть представлены в форме статей, заметок, обращений к читателям, предвыборных программ политических партий и т. д. Массовые агитационные мероприятия могут проводиться в форме собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий. Печатные и аудиовизуальные агитационные материалы могут распространяться в форме листовок, плакатов, буклетов, аудио- и видеороликов, надписей и рисунков на щитах наружной рекламы, на корпусах (кузовах) автобусов, троллейбусов, трамваев, иных транспортных средств, на различного рода транспарантах, стендах, растяжках, а также в иных допускаемых законом формах.

В соответствии с рамочным Федеральным законом самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации только специальные субъекты предвыборной агитационной деятельности (кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки). Граждане в статусе избирателей могут разместить материалы агитационного характера в СМИ только с согласия кого-либо из кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков при условии оплаты использованных в этих целях эфирного времени или печатной площади из соответствующего избирательного фонда. Те из них, которые замещают государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, вообще не вправе проводить предвыборную агитацию на каналах организаций и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, если они зарегистрированы в качестве кандидатов. Предвыборная агитация, осуществляемая субъектами агитационной деятельности в таких *формах*, которые не допускаются для них федеральными законами, либо незаконными *методами*, а также действия участников избирательного процесса, относимые законодателем к *злоупотреблению правом на проведение агитации*, имеют характер *противоправной агитационной деятельности* и подлежат пресечению в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о выборах. Контролируют соблюдение участниками избирательной кампании установленного порядка проведения предвыборной агитации избирательные комиссии.

6. Финансируемая (оплачиваемая) предвыборная агитация.

Предвыборная агитация может быть оплачена исключительно из средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, кроме тех случаев, когда проведение предвыборной агитации не требует оплаты. Например, если предвыборная агитация проводится в устной форме, в том числе в ходе проведения массовых мероприятий, и в общественном месте, доступ в которое осуществляется бесплатно, либо когда предвыборная агитация осуществляется специальными субъектами агитационной деятельности (зарегистрированными кандидатами, избирательными объеди-

нениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими списки кандидатов) через СМИ с использованием бесплатного эфирного времени или бесплатной печатной площади.

Признание обязательности финансирования предвыборной агитации исключительно из средств избирательного фонда принципиально важно для обеспечения равенства прав граждан (избирателей, кандидатов) в период избирательной кампании, в том числе — их права на равные условия проведения предвыборной агитации. Неукоснительное соблюдение этого требования всеми без исключения участниками избирательного процесса является одной из важнейших гарантий осуществления избирательных прав граждан, установленных Конституцией и федеральными законами. Ведь, если исключить законодательное требование об оплате предвыборной агитации только через избирательные фонды, это неизбежно приведет к такому положению, когда финансовые потоки в ходе избирательной кампании станут неконтролируемыми и говорить о каком-либо равенстве прав граждан, в том числе кандидатов, а также избирательных объединений, избирательных блоков станет просто невозможно. Кроме того, это неминуемо привело бы к нарушению конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного положения, т. е. к фактическому введению имущественного ценза. Рамочный Федеральный закон в соответствии с Конституцией запрещает гражданам (в том числе представителям СМИ, юристам, консультантам и др.) и юридическим лицам (в том числе редакциям периодических печатных изданий, организациям телерадиовещания, полиграфическим предприятиям и др.) выполнять за плату любую работу, оказывать любые платные услуги, прямо или косвенно связанные с выборами, направленные на достижение определенных результатов на выборах, без согласия кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, избирательного блока и без оплаты этих работ, услуг из средств соответствующего избирательного фонда. Запрещаются, кроме того, бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами работ, оказание услуг, реализация товаров, пря-

мо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах.

Кроме того, рамочный Федеральный закон содержит положения, согласно которым расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет соответствующих избирательных фондов в установленном Законом порядке, платное предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации производится в соответствии с договором, заключенным в письменной форме до предоставления эфирного времени, печатной площади; кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки вправе на основе договора арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям, независимо от форм собственности, для проведения массовых мероприятий. В то же время Федеральный закон запрещает изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда и с нарушением требований, установленных Федеральным законом. Редакция периодического печатного издания, организация телерадиовещания не вправе предоставить для предвыборной агитации гражданину, в том числе и находящемуся в правовом статусе зарегистрированного кандидата, печатную площадь или эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату, если такая оплата производится помимо избирательного фонда из любых иных средств. Бесплатно эфирное время или печатная площадь для агитационных целей также не могут быть предоставлены никому, кроме зарегистрированного кандидата, а также избирательного объединения (политической партии), избирательного блока, зарегистрировавших списки кандидатов, по той причине, что редакция периодического печатного издания, организация телерадиовещания как юридические лица не вправе оказывать кому-либо бесплатно услуги, выполнять работы, связанные с выборами. Действующее законодательство о выборах, таким образом, устанавливает четкие и понятные правила, в соответствии с которыми в период избирательной кампании только специальные субъекты предвыборной агитации являются надлежащими субъектами

агитационной деятельности, проводимой методом распространения информации агитационного характера на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. И только они могут в соответствии с законом получить эфирное время и печатную площадь для размещения предвыборных агитационных материалов в СМИ бесплатно либо за плату, при условии, что такая оплата производится из средств соответствующего избирательного фонда. Только специальные субъекты предвыборной агитации вправе выпускать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством, только им предоставлено в период избирательной кампании право безвозмездно использовать для проведения массовых мероприятий предвыборной агитации находящиеся в государственной или муниципальной собственности здания и помещения либо арендовать на основе договора здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям, с оплатой аренды из средств соответствующего избирательного фонда. Важно также учитывать, что все расчеты между кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком и юридическими лицами за выполнение работ, оказание услуг, связанных с выборами, осуществляются только в безналичном порядке. Из этого следует, в частности, что оплачивать такие работы и услуги наличными деньгами субъекты агитационной деятельности (либо, по их поручению, их уполномоченные представители) вправе только физическим лицам.

Таким образом, любая финансируемая (оплачиваемая) предвыборная агитация является правомерной, осуществляемой в допускаемых законом формах и законными методами только в том случае, если она: а) осуществляется в установленный рамочным Федеральным законом период избирательной кампании (агитационный период), т. е. в период после выдвижения кандидата, списка кандидатов и после создания соответствующих избирательных фондов до нуля часов по местному времени за одни сутки до дня голосования; б) осуществляется специальным, имеющим право создавать избирательный фонд, субъектом агитационной деятельности, зарегистрировавшим списки кандидатов; в) предварительно, т. е. до начала распространения

соответствующих материалов, оплачивается из соответствующего избирательного фонда. При этом юридическим лицам деньги в качестве оплаты за выполненные работы (услуги) агитационного характера могут быть перечислены только в безналичном порядке. Лица, нарушающие правила проведения предвыборной агитации, в том числе нарушающие правила изготовления и размещения агитационных материалов, а также организации, осуществляющие выпуск СМИ, нарушающие условия проведения предвыборной агитации, несут ответственность в соответствии с федеральными законами.

7. Предвыборная агитация через СМИ. О кандидатах, избирательных объединениях и блоках, их программах граждане узнают прежде всего из газет, сообщений по телевидению и радио. Исходя из положений ст. 17 и 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующих равенство прав граждан независимо от их имущественного положения, законодатель стремится обеспечить равенство информационных возможностей кандидатов в период проведения избирательных кампаний. Тем самым обеспечивается реализация принципа равенства гражданских, в частности избирательных, прав участников избирательного процесса, осуществляющих свое пассивное и активное избирательное право. При этом имеют значение такие объективные факторы, как количество эфирного времени, используемого для агитационных целей, больший или меньший набор информационных поводов для появления кандидата на экране и т. д. В соответствии с Законом субъектами агитации через СМИ являются только участники избирательного процесса, реализующие свое пассивное избирательное право (специальные субъекты агитационной деятельности — *кандидаты*, а также *избирательные объединения, избирательные блоки*, выдвинувшие федеральные списки кандидатов).

Избиратели вправе вести агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях при условии, во-первых, согласия на это одного из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, а во-вторых — оплаты использованных в указанных целях эфирного времени, печатной площади из соответствующего избирательного фонда. При этом необходимо учитывать, что размещение

агитационных материалов в периодических печатных изданиях всегда должно сопровождаться информацией о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения, избирательного блока была произведена оплата соответствующей публикации. Некоторым категориям граждан, например лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, закон прямо запрещает проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

Организации, осуществляющие выпуск СМИ (организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий), а также их представители, в том числе должностные лица и творческие работники, не являющиеся кандидатами, не считаются субъектами агитационной деятельности, осуществляемой через средства массовой информации. Некоторые усматривают в этом ущемление прав СМИ, журналистов, установленных законодательством о средствах массовой информации. Представляется, что никакого противоречия между законодательством о выборах и законодательством о СМИ не существует. В период между выборами производство и распространение информации организациями, осуществляющими выпуск СМИ, регулируется Конституцией и федеральным законодательством о СМИ. В период избирательной кампании процесс производства и распространения информации о выборах регулируют законы о выборах: на федеральных выборах — федеральные законы о выборах, на выборах в субъектах Российской Федерации — законы о выборах субъектов Российской Федерации. Из этого следует, что в рамках любой избирательной кампании распространение информации через СМИ, иначе говоря, информационная деятельность СМИ регулируется Конституцией Российской Федерации, законами о выборах и законодательством о СМИ.

Целью регулирования нормами избирательного права деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в период избирательной кампании является обеспечение права гра-

ждан на распространение и получение информации о выборах, создание возможностей для осуществления гражданами своих избирательных прав, упорядочение процесса распространения информации о выборах для обеспечения равенства прав граждан в этой сфере, защита конкретного гражданина, общества в целом, а также государства от угроз, связанных с распространением информации, нарушающей права граждан.

Законы о выборах особо выделяют цель обеспечения равенства прав граждан, гарантированного ст. 17, 19 Конституции, поскольку принцип равенства прав граждан исключительно важен для реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Сущность правового регулирования распространения информации в период избирательной кампании состоит во введении правовыми средствами особого юридического режима распространения связанной с выборами информации. Если обычный режим распространения информации между выборами характеризуется возникновением между субъектами права информационных правоотношений, то в период избирательной кампании, в процессе распространения информации, связанной с выборами, между производителями, распространителями и потребителями этой специфической информации возникают информационные избирательные правоотношения. Различие между информационными правоотношениями и информационными избирательными правоотношениями заключается в том, что первые регулируются законодательством о СМИ (нормами информационного права), а вторые — законодательством о выборах (нормами избирательного права). И, конечно же, в сфере отношений, связанных с производством информации (деятельностью редакторов, журналистов, режиссеров, звукорежиссеров, операторов, иных специалистов и т. д.), — законодательством о СМИ (нормами информационного права). В отличие от обычного режима деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, правовой режим их деятельности в период избирательной кампании заключается в необходимости соблюдать кроме юридических предписаний, установленных законами о СМИ, предписания, установленные законами о выборах. Цель установления

этих дозволений, обязанностей, ограничений и запретов заключается в необходимости обеспечить равенство избирательных прав участников избирательного процесса.

Распространение связанной с выборами информации в период избирательной кампании, осуществляемое в условиях особого правового режима, выступает в качестве информационного обеспечения избирательного процесса, включающего информирование избирателей и предвыборную агитацию. В соответствии с рамочным Федеральным законом СМИ имеют в избирательном процессе только право на информирование избирателей, т. е. являются субъектами информирования избирателей. СМИ, однако, нередко стремятся оказывать определенное влияние на политические симпатии или антипатии избирателей. В результате этих противоправных действий они, присваивая полномочия субъекта агитационной деятельности, превращаются в орудие манипуляции общественным мнением на выборах.

Если правовое регулирование деятельности СМИ в период избирательной кампании не будет осуществляться нормами избирательного права, деформации в сфере распространения информации о выборах, по сути дела превращающие СМИ в инструмент манипуляции волеизъявлением избирателей, будут неизбежны. Для того чтобы не допустить этого, рамочный Федеральный закон устанавливает для организаций, осуществляющих выпуск СМИ, а также для их представителей, как и для других участников избирательного процесса, особый правовой статус, предполагающий права, обязанности и ответственность за нарушения законов о выборах. Организации, осуществляющие выпуск СМИ, их должностные лица и творческие работники (журналисты) в соответствии с Федеральным законом являются субъектами информирования избирателей, а в предвыборной агитационной деятельности принимают участие только посредством предоставления специальным субъектам предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях бесплатных и оплачиваемых из средств соответствующих избирательных фондов эфирного времени или печатной площади. Федеральный закон прямо запрещает проводить предвыборную агитацию, выпускать и

распространять любые агитационные материалы представителям организаций, выпускающих СМИ, при осуществлении ими профессиональной деятельности. Кроме того, Федеральный закон запрещает гражданам (в том числе представителям СМИ) и юридическим лицам (включая редакции периодических печатных изданий и организации телерадиовещания) выполнять за плату любую работу, оказывать любые платные услуги, прямо или косвенно связанные с выборами, без оплаты этих работ, услуг из средств соответствующего избирательного фонда. Запрещаются бесплатное или по необоснованно заниженным расценкам выполнение юридическими лицами (в том числе редакциями периодических печатных изданий, организациями телерадиовещания) работ, оказание услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах. Федеральный закон содержит также положение, согласно которому любые расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Это означает, что платное предоставление эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации производится исключительно при условии оплаты из средств соответствующего избирательного фонда, а также в соответствии с договором, заключенным в письменной форме до предоставления эфирного времени, печатной площади. Из этого следует также, что редакция периодического печатного издания, организация телерадиовещания не вправе предоставить для предвыборной агитации гражданину, в том числе и находящемуся в правовом статусе зарегистрированного кандидата, печатную площадь или эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату, если такая оплата производится помимо избирательного фонда из любых иных средств.

Бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь для агитационных целей могут быть предоставлены только специальным субъектам агитационной деятельности — гражданам, находящимся в правовом статусе зарегистрированного кандидата, а также избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим списки кандидатов. И наконец,

редакции периодических печатных изданий и организации телерадиовещания как юридические лица не вправе оказывать кому-либо бесплатно услуги или выполнять работы, связанные с выборами. Следовательно, должностные лица и творческие работники организаций, осуществляющих выпуск СМИ, не являющиеся кандидатами (физические лица), а также организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий (юридические лица) не вправе вести предвыборную агитацию или предоставлять эфирное время, печатную площадь для предвыборной агитации другим гражданам, находящимся в статусе избирателей, как бесплатно, так и за плату. В том случае, если представитель организации, осуществляющей выпуск СМИ, приобретает в период избирательной кампании правовой статус кандидата, его доступ к СМИ для проведения предвыборной агитации осуществляется в соответствии с Федеральным законом на равных условиях с другими кандидатами.

В соответствии с Федеральным законом участвовать в информационном обеспечении выборов вправе государственные и муниципальные, а также негосударственные организации телерадиовещания и периодические печатные издания. Федеральный закон устанавливает критерии отнесения организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий к государственным, негосударственным или муниципальным.

Так, организация, осуществляющая выпуск СМИ, рассматривается в качестве *государственной* в том случае, если она имеет в составе учредителей государственные органы, организации и (или) за год, предшествующий началу избирательной кампании, этой организации оказывалась государственная поддержка за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) в уставном (складочном) капитале этой организации на день начала избирательной кампании имеется государственная доля. К *муниципальным* относятся осуществляющие выпуск СМИ организации, которые имеют в составе учредителей муниципальные органы, организации, либо если за год, предшествующий началу избирательной кампании, этой организации оказывалась муниципальная поддержка за счет средств местного бюджета, либо если в уставном (складоч-

ном) капитале этой организации на день начала избирательной кампании имеется муниципальная доля. К *негосударственным* относятся все остальные организации телерадиовещания и периодические печатные издания. При этом установлено, что участвовать в предвыборной агитации посредством предоставления специальным субъектам агитационной деятельности (зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим списки кандидатов) эфирного времени, печатной площади за плату вправе только те негосударственные организации телерадиовещания и периодические печатные издания, которые учреждены не менее чем за один год до начала избирательной кампании. Исключение из этого правила составляют негосударственные организации телерадиовещания и периодические печатные издания, которые учреждены избирательными объединениями. Кроме того, Федеральный закон предусматривает разделение участвующих в информационном обеспечении выборов организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий на *общероссийские* и *региональные*. Установлено также, что периодические печатные издания, учрежденные органами государственной власти и органами местного самоуправления для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов, не вправе участвовать в информировании избирателей и предвыборной агитации, т. е. не могут публиковать агитационные материалы субъектов агитационной деятельности, а также материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Установлена обязанность организующих выборы избирательных комиссий по представлению МПТР России либо его территориальных подразделений, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации публиковать перечень государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий, обязанных в соответствии с Федеральным законом предоставлять эфирное время, печатную площадь для предвыборной агитации.

Федеральный закон обязывает государственные и муниципальные СМИ обеспечить специальным субъектам агитационной деятельности равные условия проведения предвыборной

агитации, в том числе представления избирателям предвыборных программ кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. При этом эфирное время, печатная площадь для предвыборной агитации предоставляются указанным субъектам предвыборной агитации за плату, а также в случаях и в порядке, предусмотренных рамочным Федеральным законом, бесплатно. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки могут использовать бесплатные эфирное время, печатную площадь для агитации за других субъектов избирательного процесса только в одном случае: если зарегистрированные кандидаты, выдвинутые избирательным объединением (избирательным блоком), проводят агитацию за других зарегистрированных кандидатов, выдвинутых тем же самым избирательным объединением (блоком). Либо, если избирательное объединение (избирательный блок) агитирует в пользу зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этим же избирательным объединением, избирательным блоком. В иных случаях проведение предвыборной агитации указанными субъектами агитационной деятельности с использованием бесплатных эфирного времени и печатной площади Федеральный закон запрещает.

Установлено также, что увеличение общего объема бесплатных эфирного времени, печатной площади для предвыборной агитации в случае одновременного проведения на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний возможно только с согласия соответствующей организации телерадиовещания, периодического печатного издания. Федеральный закон устанавливает также, что негосударственные СМИ (организации, осуществляющие их выпуск) обязаны установить единые условия оплаты эфирного времени или печатной площади для всех специальных субъектов агитационной деятельности. Это требование не распространяется на те негосударственные СМИ, которые учреждены кандидатами, избирательными объединениями.

Организации, осуществляющие выпуск СМИ, в случае, если они намерены принять участие в избирательной кампании посредством предоставления специальным субъектам агитационной деятельности эфирного времени, печатной площади для

размещения агитационных материалов за плату, обязаны не позднее чем через 30 дней со дня начала избирательной кампании опубликовать сведения о размере (в российской валюте) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади. В этот же срок указанные сведения должны быть представлены в организующую выборы либо нижестоящую по отношению к ней избирательную комиссию вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для предвыборной агитации. Непредоставление в указанные сроки в соответствующую избирательную комиссию указанного уведомления, равно как и неопубликование в указанные сроки сведений о размере и условиях оплаты эфирного времени и печатной площади, считаются в соответствии с Федеральным законом отказом негосударственной организации телерадиовещания, редакции негосударственного периодического печатного издания от участия в избирательной кампании посредством предоставления эфирного времени, печатной площади для предвыборной агитации. Правом отказаться от предоставления эфирного времени, печатной площади для предвыборной агитации Федеральный закон наделяет также редакции государственных периодических печатных изданий, выходящих реже чем один раз в неделю, а также специализированные организации телерадиовещания и редакции специализированных периодических печатных изданий. В период проведения федеральной избирательной кампании, а также при выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации Федеральный закон предоставляет право отказаться от предоставления эфирного времени, печатной площади для предвыборной агитации муниципальным организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации. Федеральный закон устанавливает, что расходы государственных и муниципальных организаций, осуществляющих выпуск СМИ, связанные с предоставлением бесплатных эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации, относятся на результаты деятельности этих организаций.

8. Предвыборная агитация с использованием сетевых ресурсов.

Количество пользователей международной компьютерной сети Интернет (далее — также Сеть) неуклонно растет, что делает ее

важнейшим инструментом формирования информационного общества. В России процесс освоения возможностей Интернета находится на начальной стадии. Однако, уступая другим странам по уровню ее развития и по абсолютным цифрам количества пользователей, Россия обгоняет многие страны по темпам освоения глобального информационного пространства. Так, по данным Министерства Российской Федерации по связи и информатизации, зарегистрировано более 80 тыс. доменов, ежедневно в российском сегменте Сети появляется около 200 новых сайтов. Согласно Концепции развития связи в 2010 г. по сравнению с 2000 г. число телефонных номеров в России возрастет с 32 до 48 млн, число владельцев мобильных телефонов — с 2,5 до 26,5 млн, число пользователей Интернета — с 2,9 до 22,2 млн человек. Таковы прогнозы перспектив развития российского сегмента Сети на ближайшее время, однако уже сегодня влияние Интернета в той или иной степени испытывает четверть населения страны. Около 27 млн жителей России имеют представление о существовании и возможностях Интернета, при этом около 65 процентов активных пользователей его российского сегмента составляют люди в возрасте до 35 лет, больше половины из них имеют высшее или незаконченное высшее образование. Все более популярными становятся сайты политических партий и отдельных политических деятелей, основными задачами которых является, как правило, политическая, в том числе предвыборная, агитация. Предлагая новые технологии информационного обмена, Сеть расширяет коммуникационные возможности участников избирательного процесса, превращаясь в арену информационного противоборства между кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками в период проведения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления.

Зафиксированы факты использования возможностей Интернета для ведения противоправной предвыборной агитации, при этом выяснилось, что его специфические возможности, позволяющие осуществлять информационную экспансию анонимно, в том числе с зарубежных интернет-серверов, делают обращения в суд как способ защиты от подобных действий малоэффективными. С учетом того факта, что наибольшее число нару-

шений законодательства о выборах связано с распространением информации агитационного характера, можно предположить, что Интернет все чаще будет использоваться для размещения противоправных агитационных материалов. Тем более острой становится проблема правового регулирования распространения связанной с выборами информации с использованием сетевых ресурсов. В соответствии с Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» на сайты, которые в установленном порядке прошли процедуру государственной регистрации в МПТР России, распространяется правовой статус СМИ. Следовательно, распространяемая через них в период избирательной кампании связанная с выборами информация, в том числе агитационного характера, должна соответствовать требованиям законодательства о выборах. Рамочный Федеральный закон установил также, что в день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа запрещается публикация (обнародование) данных о результатах выборов, в том числе размещение таких данных в информационно-коммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет). Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что влияние предвыборной агитационной деятельности с использованием сетевых ресурсов на электоральное поведение граждан становится все более реальным и ощутимым. Это, в свою очередь, актуализирует проблемы правового регулирования распространения в Сети информации о выборах в период избирательной кампании. Представляется, что законодатель, с учетом уже имеющегося в ряде стран мира опыта такого регулирования, предпримет своевременные и продуманные шаги в этом направлении.

Глава 17

ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

Голосование, подсчет голосов, определение результатов выборов — завершающая, самая ответственная стадия избирательного процесса. На ней практически подводится итог всей рабо-

ты по подготовке к выборам. Учитывая важность и особую ответственность всех процедур, осуществляемых на этой стадии избирательного процесса, законодатель очень детально регламентирует их, создавая правовой механизм для свободного волеизъявления граждан путем тайного голосования и обеспечивая открытость и гласность всех действий избирательных комиссий при организации голосования, подсчете голосов, заполнении избирательных документов¹. В международных документах для этого этапа избирательной кампании, кроме необходимости обеспечения тайного голосования, закреплены также следующие требования: подсчет голосов и сообщение о нем должны быть честными, а официальные результаты должны быть опубликованы»²; при голосовании должны исключаться подкуп или другие противозаконные действия, сохраняться безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов — проводиться подготовленным персоналом и может быть выведен на монитор и (или) подвергнут беспристрастной проверке³.

1. Избирательный бюллетень для голосования. Российский законодатель для обеспечения тайны голосования предусмотрел заполнение избирателем бюллетеней в закрытом от посторонних взоров месте. Таким образом, избирательный бюллетень — это документ, заполняемый лично избирателем, по которому определяется волеизъявление избирателя. Какие же требования предъявляются к избирательному бюллетеню? Во-первых, он является документом строгой отчетности с определенной степенью защиты. Ответственность за изготовление избирательных бюллетеней, их содержание, доставку, хранение и выдачу избирателям несут избирательные комиссии. Законодательством предусмотрена возможность контроля за всеми этими действиями комиссий со стороны представителей избирательных объединений, блоков, кандидатов, участвующих в выборах, а

¹ Далее будут описаны обязательные для исполнения правила, установленные рамочным Федеральным законом 2002 г. (гл. IX, ст. 61—74).

² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Ч. 1, п. 7 // Международные акты о правах человека. С. 772.

³ См.: О критериях свободных и справедливых выборов. Ч. 4.

также механизм отчетности по каждому бюллетеню. Во-вторых, содержание избирательного бюллетеня не должно создавать трудности избирателю при его заполнении и в то же время нести конкретную информацию об избирательных объединениях, блоках, кандидатах, внесенных в избирательный бюллетень.

В случае, если голосование проводится за кандидатов, избирательный бюллетень должен содержать в алфавитном порядке фамилию, имя, отчество, год рождения, место жительства, основное место работы или службы, занимаемую должность (при их отсутствии — род занятий) каждого зарегистрированного кандидата, информацию о том, кем выдвинут данный кандидат. Принадлежность кандидата к общественному объединению указывается в избирательном бюллетене по желанию самого кандидата. В случае, если голосование проводится за списки кандидатов, в избирательном бюллетене размещаются в порядке, определяемом жеребьевкой, наименование избирательных объединений, избирательных блоков, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и символы избирательных объединений, избирательных блоков. В случае наличия у кандидата, внесенного в бюллетень, неснятой или непогашенной судимости в бюллетене должны указываться сведения об этом. В случае наличия у кандидата гражданства иностранного государства этот факт также отражается в бюллетене с указанием наименования соответствующего иностранного государства. Справа от указанных выше данных о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках помещается пустой квадрат. В конце перечня кандидатов, наименований избирательных объединений, избирательных блоков помещается строка «Против всех кандидатов» или «Против всех списков кандидатов» с расположенным справа от нее пустым квадратом.

Текст бюллетеня должен быть размещен только на одной его стороне и не может содержать никакой другой информации, кроме указанной выше, за исключением краткой памятки о порядке заполнения бюллетеня избирателем. Избирательные бюллетени печатаются на русском языке. По решению избирательной комиссии, организующей изготовление бюллетеней, в до-

полнение к тексту на русском языке может печататься текст на государственном языке соответствующего субъекта Российской Федерации, а в необходимых случаях — на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания.

В дополнение к степени защиты избирательного бюллетеня, устанавливаемой соответствующей избирательной комиссией в зависимости от уровня выборов, на лицевой стороне каждого бюллетеня в правом верхнем углу должны ставиться подписи двух членов участковой избирательной комиссии, заверенные печатью участковой избирательной комиссии.

Законодательством предусмотрено, что в случае выбытия некоторых кандидатов, списка кандидатов после изготовления бюллетеней участковые комиссии по указанию комиссий, зарегистрировавших кандидатов (списки кандидатов), вычеркивают в них данные об этих кандидатах (списках кандидатов). Заказ на изготовление бюллетеней и контроль за их печатанием осуществляет избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидатов (списки кандидатов). Число бюллетеней не должно более чем на три процента превышать число зарегистрированных избирателей. В исключительных случаях на избирательных участках, образованных в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях в соответствии с законами о выборах допускается изготовление бюллетеней непосредственно участковой комиссией. При этом решение об изготовлении бюллетеней с указанием необходимого тиража принимается участковой комиссией по согласованию с вышестоящей комиссией.

2. Голосование в помещении для голосования и вне его. Досрочное голосование. Открепительное удостоверение. Голосование на выборах проводится в календарный выходной день. Время начала и окончания голосования устанавливается законами, как правило, с 8 до 20 часов. Помещение для голосования предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой соответствующего муниципального образования. Наиболее часто для голосования используются помещения школ, других учебных заведений, учреждений культуры. В исключительных случаях, предусмотренных Федеральным законом, помещение для

голосования предоставляется командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции, руководителем дипломатического, консульского учреждения Российской Федерации. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и ящики для голосования одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

Принимая во внимание особое значение гласности как одного из принципов проведения выборов, в федеральном законодательстве содержится ряд требований, касающихся обязанностей участковой комиссии обеспечить при оборудовании помещений для голосования доступность для избирателей информации о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, выдвинувших их избирательных объединениях, избирательных блоках, порядке заполнения бюллетеней для голосования. Для этого в помещении для голосования либо непосредственно перед ним каждая участковая комиссия оборудует специальный информационный стенд. Законодательство оговаривает, что на данном стенде размещается информация обо всех зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, внесенных в бюллетень. При размещении указанной информации действуют следующие правила:

1) биографические данные о кандидатах размещаются на информационном стенде в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;

2) в случае выдвижения кандидата, списка кандидатов избирательным объединением, избирательным блоком, в материалах обязательно делается запись «Выдвинут избирательным объединением (избирательным блоком)» с указанием наименования избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата, список кандидатов;

3) в случае самовыдвижения кандидата на информационном стенде по отношению к нему участковая комиссия делает запись «Независимый кандидат», указывающую на отсутствие юридической связи процедуры его выдвижения с каким-либо избирательным объединением, избирательным блоком;

4) на информационном стенде размещаются сведения об основаниях регистрации кандидатов, списка кандидатов. В качестве таковых в соответствии с законом могут выступать подписи избирателей, избирательный залог, иные основания. При этом следует учитывать, что иные основания регистрации кандидатов должны указываться в случае, если законом субъекта Российской Федерации при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления со средней нормой представительства избирателей менее 10 тыс. вместо сбора подписей в поддержку кандидатов предусмотрен иной порядок выдвижения кандидатов. Не требуется указывать сведения об основаниях регистрации кандидатов, списка кандидатов, если она была осуществлена без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога по решению политической партии, избирательного блока о выдвижении кандидата, списка кандидатов при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политической партией, избирательным блоком были допущены к распределению депутатских мандатов. Последнее положение реализуется, например, в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» (п. 4 ст. 67) следующим образом: в отношении соответствующего кандидата в бюллетене наличествует только запись «Выдвинут политической партией (избирательным блоком)» с указанием краткого наименования соответствующих политической партии, избирательного блока;

5) участковые комиссии обязаны разместить на стенде информацию о доходах и имуществе кандидатов. Объем такой информации определяется решением комиссии, организующей выборы. Данное указание Федерального закона на самостоятельность комиссии, организующей выборы, в принятии подобного решения не означает, однако, что при определении объема указанных сведений она не связана никакими ограничениями. Следует учитывать, что в любом случае объем сведений о финансовом и имущественном положении кандидатов не может выходить за рамки тех, которые согласно федеральному законодательству должны представляться в соответствующую

избирательную комиссию при выдвижении кандидата, списка кандидатов;

б) на стендах должна быть размещена информация о фактах представления кандидатами недостоверных сведений, переданных ими при выдвижении в избирательную комиссию в соответствии с требованиями федеральных законов. Это требование является важной новеллой избирательного законодательства, так как прежде при выявлении существенной недостоверности представленных кандидатом сведений о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, в регистрации могло быть отказано или она могла быть отменена. В настоящее время законодательство не предусматривает отказа в регистрации или ее отмены за предоставление недостоверной информации (за исключением случаев предоставления недостоверной информации биографического характера), вследствие чего особое значение приобретает информирование избирателей о выявлении недостоверных сведений о доходах и имуществе кандидатов. При этом следует подчеркнуть, что такая недостоверность должна быть надлежащим образом установлена и документально подтверждена.

Требование о том, что в случае наличия у кандидата, в том числе из списка кандидатов, неснятой и непогашенной судимости информация об этом должна быть размещена на стенде, имеет особое значение. Дело в том, что в общественном сознании далеко не однозначно воспринимается отсутствие в законодательстве запрета на участие в выборах лиц, имеющих неснятую и непогашенную судимость. Именно по этой причине Федеральный закон требует обязательного доведения до избирателей сведений о наличии у кандидатов криминального прошлого, подтвержденного приговорами судебных органов и не утратившего юридического значения, в том числе на оборудуемых в помещениях для голосования информационных стендах. Данное требование относится также к информации о кандидатах в составе списка кандидатов, при голосовании по пропорциональной части избирательной системы. При этом не имеет значение, на каком месте в списке кандидатов находится соответствующий кандидат, т. е. какой его порядковый номер. В обязательном порядке в информационных материалах долж-

но быть указано наименование иностранного государства в случае наличия у кандидата, включая кандидата из списка кандидатов, гражданства иностранного государства.

На информационном стенде также должны быть размещены образцы заполненных избирательных бюллетеней. При этом образцы бюллетеней не должны содержать фамилий кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, и наименований избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах. Указанные требования обусловлены необходимостью обеспечить избирателям возможность непредвзято и свободно осуществить свое волеизъявление в отношении тех или иных кандидатов, списков кандидатов, а также визуально уяснить, как правильно заполнять бюллетень.

Федеральным законом предусмотрена также обязательность наличия в помещении для голосования увеличенной формы протокола об итогах голосования, которая вывешивается до начала голосования. По мере установления итогов голосования по отдельным позициям (строкам) протокола участковой комиссии в порядке, предусмотренном Законом, аналогичным образом должна заполняться и его увеличенная форма. Указанная процедура расширяет возможности общественного контроля за установлением итогов голосования со стороны членов комиссии с совещательным голосом, наблюдателей и иных лиц, имеющих право присутствовать в помещении для голосования. Для удобства членов комиссии и наблюдателей целесообразно изготавливать форму протокола, увеличенную в 4—6 раз по сравнению с официальным протоколом, и размещать ее так, чтобы наблюдатели и другие заинтересованные лица могли прочесть содержащуюся в ней информацию без какого бы то ни было затруднения.

О времени и месте голосования территориальная и участковые комиссии не позднее чем за 20 дней обязаны оповестить избирателей через СМИ или иным образом.

Перед началом голосования председатель участковой комиссии в присутствии всех членов комиссии, наблюдателей, доверенных лиц кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, представите-

лей СМИ проверяет ящики для голосования и опечатывает их. После этого он сообщает о количестве избирателей, проголосовавших досрочно, предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с бюллетенями и список избирателей, проголосовавших досрочно, вскрывает поочередно каждый конверт и, соблюдая тайну волеизъявления избирателя, опускает бюллетени в стационарный ящик для голосования (в случае, если досрочное голосование проводилось). После этих процедур начинается голосование избирателей на избирательном участке.

Члены участковой комиссии с правом решающего голоса выдают бюллетени избирателям, включенным в список избирателей на данном участке, по предъявлении паспорта или заменяющего его документа. При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа и расписывается. Допускается с согласия избирателя либо по его просьбе внесение в список паспортных данных или данных заменяющего паспорт документа членом участковой комиссии. Член участковой комиссии, выдавший избирателю бюллетень (бюллетени), также расписывается в соответствующей графе списка избирателей.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Голосование проводится путем внесения в бюллетень избирателем любого знака в квадрат, относящийся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов», «Против всех списков кандидатов». В случае, если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня совершил ошибку, он может обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Такая просьба должна быть удовлетворена с проставлением соответствующей отметки в списке избирателей. При этом испорченный бюллетень погашается, о чем составляется акт.

Каждый избиратель голосует лично. В исключительных случаях избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня, заполнить бюллетень,

вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, наблюдателем. Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные ящики для голосования. Участковая комиссия обязана строго следовать указанным правилам голосования. Член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель, иные лица удаляются из помещения для голосования, если они пытаются воспрепятствовать работе комиссии либо осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также нарушить тайну голосования. Решение об этом принимается участковой комиссией. При этом комиссия вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении отстраненного члена участковой комиссии, а также удаленного наблюдателя и иных лиц к ответственности, предусмотренной федеральными законами.

Для реализации конституционных избирательных прав граждан федеральный законодатель предусмотрел возможность досрочного голосования избирателей, голосование вне помещения избирательного участка, голосование по открепительным удостоверениям, голосование по почте¹. Все эти формы голосования применяются только в том случае, если избиратель по уважительным причинам не может прибыть в помещение избирательного участка, где он включен в список избирателей, в день голосования. Рассмотрим каждую из них в отдельности.

Досрочное голосование может осуществляться за 15—4 дня до дня голосования в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии или не ранее чем за три дня — в помещении участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана при этом обеспечить тайну голосования, ис-

¹ Это новая норма, введенная федеральным законодателем. Предусматривается, что голосование по почте может проводиться при выборах в субъектах Российской Федерации. До урегулирования этого вопроса федеральным законом порядок голосования по почте определяется ЦИК России. До 1 сентября 2003 г. такое голосование на выборах в России еще не применялось.

ключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность бюллетеня и учет голосования при установлении итогов голосования. Досрочное голосование, описанное выше, допускается только при выборах в органы местного самоуправления. Проведение такого голосования возможно только в случае, если на данных выборах не применяется открепительное удостоверение. Федеральный закон установил исчерпывающий перечень оснований (причин), в связи с которыми избиратель вправе проголосовать досрочно, а именно: отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья. Какая-либо из вышеуказанных причин должна быть указана в письменном заявлении избирателя с просьбой предоставить возможность проголосовать досрочно. Если избиратель голосует в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии, то на лицевой стороне даваемого ему бюллетеня в правом верхнем углу ставятся подписи двух членов комиссии, которые заверяются печатью комиссии. Территориальная (окружная) избирательная комиссия составляет список досрочно проголосовавших избирателей. Участковая избирательная комиссия продолжает составление поступившего из территориальной (окружной) избирательной комиссии списка избирателей, проголосовавших досрочно. Бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается им в конверт и клеивается. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов соответственно территориальной (окружной) или участковой комиссии, которые заверяются ее печатью, а также подписью избирателя, проголосовавшего досрочно. Запечатанный конверт с бюллетенем хранится у секретаря соответствующей комиссии в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии до момента передачи всех бюллетеней в участковую избирательную комиссию и в помещении участковой комиссии — до дня голосования.

Не ранее чем за 20 дней до дня голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, на одном и более избирательных участках по решению избирательной комиссии, согласованному с вышестоящей комиссией, может быть

проведено досрочное голосование, если это предусмотрено Законом для соответствующих выборов. При этом, естественно, должны быть обеспечены все общие требования к порядку голосования и подведения его итогов.

Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя с указанием уважительной причины, по которой он не может прибыть в помещение для голосования (по состоянию здоровья, инвалидности и другим причинам). Заявление (обращение) может быть сделано избирателем в любое время после формирования участковой избирательной комиссии, но не позднее чем за четыре часа до истечения времени голосования. Участковая комиссия регистрирует все поданные заявления (обращения) в специальном реестре. По прибытии членов комиссии к избирателю обращение подтверждается письменным заявлением. Участковая комиссия должна располагать необходимым количеством (но не более трех) переносных ящиков для голосования, которое определяется решением вышестоящей комиссии. Голосование вне помещения для голосования проводят не менее двух членов участковой комиссии с правом решающего голоса¹, которые должны иметь при себе предварительно опечатанный в участковой комиссии переносной ящик для голосования, необходимое количество полученных под расписку бюллетеней, заверенную выписку из реестра, поступившие письменные заявления избирателей, а также необходимые письменные принадлежности для заполнения избирателем бюллетеня. На письменном заявлении о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования избиратель предоставляет серию и номер своего

¹ В соответствии с п. 14 ст. 66 рамочного Федерального закона при проведении голосования вне помещения для голосования вправе присутствовать члены комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатели. При этом участковая комиссия должна обеспечить равные с выезжающими для проведения голосования членами участковой комиссии возможности прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум членам комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателям.

паспорта или заменяющего его документа и своей подписью удостоверяет получение бюллетеня. Члены комиссии своими подписями на заявлении удостоверяют факт выдачи бюллетеня. В заявлении также делаются отметки о получении нового бюллетеня взамен испорченного, а в случае получения избирателем двух и более бюллетеней (с учетом видов и уровней выборов) — об общем количестве полученных бюллетеней. Члены участковой комиссии при организации голосования вне помещения для голосования вправе выдать бюллетени только тем избирателям, заявления (обращения) которых зарегистрированы в реестре. Серия и номер паспорта или документа, его заменяющего, избирателя, проголосовавшего вне помещения для голосования, вносятся в список избирателей членами участковой комиссии с правом решающего голоса. Одновременно в соответствующей графе списка избирателей делается отметка «Голосовал вне помещения для голосования». Организация голосования вне помещения для голосования должна исключать возможность нарушения избирательных прав граждан, а равно искажения волеизъявления избирателя.

Голосование по открепительным удостоверениям производится в случаях и порядке, предусмотренных законами о выборах. Впервые в Российской Федерации оно применялось в 1996 г. на выборах Президента России. При осуществлении такого голосования избиратель, который не имеет возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, вправе получить в участковой комиссии данного участка открепительное удостоверение для голосования на выборах и проголосовать на том участке, на котором он будет находиться в день голосования, в пределах того избирательного округа, где данный избиратель обладает активным избирательным правом. Применительно к выборам Президента Российской Федерации это означает, что по открепительному удостоверению можно голосовать на любом избирательном участке, а при выборах депутатов Государственной Думы — только в пределах соответствующего одномандатного избирательного округа, за его пределами можно голосовать, получив бюллетень по общефедеральному округу, только за тот или иной список кандидатов,

включенный в бюллетень, а бюллетень по одномандатному округу в этом случае избиратель получить не вправе. Открепительное удостоверение для голосования на выборах является документом строгой отчетности с определенной степенью защиты. При получении открепительного удостоверения избиратель обязан предъявить паспорт или заменяющий его документ на том участке, где он включен в список избирателей, внести в него паспортные данные или данные документа, заменяющего паспорт, и расписаться в получении открепительного удостоверения. После этого из данного списка избирателей он исключается и получает право в день голосования участвовать в голосовании на любом участке при предъявлении открепительного удостоверения с учетом ранее отмеченных ограничений. Можно отметить, что введение института открепительных удостоверений на выборах при определенных условиях позволяет устранить основные недостатки досрочного голосования, в частности уменьшает вероятность подкупа избирателей и скрытого административного воздействия¹.

3. Подсчет голосов и составление протокола об итогах голосования на избирательном участке. Подсчет голосов избирателей и составление протокола об итогах голосования участковыми комиссиями — одна из самых ответственных стадий избирательного процесса. Федеральный законодатель, стремясь сделать данный этап максимально открытым, установил унифицированную детальную регламентацию всех действий комиссий и при этом создал механизм осуществления контроля за этими действиями. Федеральным законом предусматривается, что подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой комиссии с правом решающего голоса сразу после оконча-

¹ На дополнительных выборах депутата Государственной Думы по Орджоникидзевскому округу № 165 Свердловской области в апреле 1998 г. были установлены многочисленные факты подкупа избирателей при организации досрочного голосования сторонниками одного из кандидатов в депутаты. На выборах в ряде субъектов Российской Федерации руководителями предприятий, организаций принимались меры, побуждающие избирателей голосовать досрочно за конкретного кандидата (в частности, участвующим в таком досрочном голосовании предоставлялись отгулы).

ния времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования. При всех действиях по подсчету голосов вправе присутствовать члены участковой комиссии с правом совещательного голоса, члены вышестоящих комиссий как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса, наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели, а также кандидат, зарегистрированный вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, избирательного блока, список кандидатов которого зарегистрирован вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка. При подсчете голосов избирателей и составлении соответствующего протокола указанным лицам должен обеспечиваться полный обзор действий членов комиссии с правом решающего голоса. Установленная процедура подсчета голосов предусматривает последовательное установление числовых данных по строкам протокола об итогах голосования и заполнение строк протокола, а также соответствующих строк увеличенной формы протокола.

В связи с использованием ГАС «Выборы» используется унифицированная форма протокола участковой комиссии. При заполнении строк протокола соответствующие цифры вносятся в предназначенные для этих целей клетки, которые подлежат обязательному заполнению. Если при заполнении протокола количество цифр в строке окажется менее четырех, то в свободных клетках, стоящих в начале ряда, проставляются нули. Числа заносятся в протокол цифрами и прописью. Так выглядит заполненная строка 10 протокола участковой комиссии об итогах голосования (приведено условное число):

10	Число недействительных бюллетеней	0	0	1	2	<i>Двенадцать</i>
----	-----------------------------------	---	---	---	---	-------------------

Аналогичный порядок заполнения строк протокола определен и для других уровней комиссий, но при этом число клеток в строке устанавливается соответствующей комиссией при утверждении формы протокола. Федеральный законодатель не

требует занесения чисел в протокол прописью для вышестоящих по сравнению с участковой комиссией.

В 2002 г. рамочный Федеральный закон впервые установил нормативное закрепление использования при голосовании и подсчете голосов технических средств подсчета голосов, в связи с чем порядок подсчета в случае, если такие технические средства использовались, существенно отличается от обычного подсчета голосов. Если обычный подсчет начинается с работы с неиспользованными бюллетенями и списком избирателей и заканчивается непосредственным (ручным) подсчетом голосов, то при использовании технического средства подсчета голосов непосредственный подсчет производится автоматически, при опускании гражданином бюллетеня в техническое средство подсчета голосов, т. е. еще в процессе голосования. Впоследствии, по окончании времени голосования, в протокол об итогах голосования необходимо ввести данные, полученные при погашении неиспользованных бюллетеней, работе со списком и т. п., после чего готовый протокол об итогах голосования выводится на печать и приобретает юридическую силу после его подписания всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса. В связи с этим особое значение при использовании технических средств подсчета голосов приобретает увеличенная форма протокола об итогах голосования, поскольку только в нее предварительно заносится ряд числовых данных, которые впоследствии должны быть перенесены в протокол.

Федеральный законодатель устанавливает требование непрерывности подсчета голосов. Подсчет голосов включает в себя как действия, связанные с погашением неиспользованных бюллетеней, определением ряда числовых данных по списку избирателей, так и непосредственный подсчет голосов — по бюллетеням, в которых содержатся соответствующие отметки избирателей. Подсчет голосов оканчивается итоговым заседанием участковой комиссии, где подписываются два экземпляра протокола об итогах голосования и выдаются и заверяются копии протокола всем заинтересованным лицам. В Федеральном законе установлена последовательность подсчета голосов избирателей в случае совмещения выборов разных уровней. Так, в этом

случае в первую очередь осуществляется подсчет голосов по выборам в федеральные органы государственной власти, затем — в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, затем — в органы местного самоуправления.

Сразу после окончания времени голосования члены участковой комиссии с правом решающего голоса подсчитывают неиспользованные бюллетени и погашают их путем отрезания левого нижнего угла бюллетеня. В число погашенных бюллетеней также входят бюллетени, испорченные избирателями и погашенные в соответствии с требованиями Федерального закона. Общее число погашенных бюллетеней оглашается и вносится в строку протокола об итогах голосования и его увеличенной формы. Погашенные бюллетени упаковываются отдельно. Затем заполняется строка протокола «Число бюллетеней, полученных участковой комиссией».

Перед непосредственным подсчетом голосов члены участковой комиссии с правом решающего голоса вносят в каждую страницу списка избирателей необходимые данные, перечисленные в Законе. В последний лист списка председатель или секретарь участковой комиссии вносит итоговые данные, определяемые как сумма данных на каждой странице, а затем заверяет его подписью и печатью комиссии. После этого список представляется для визуального ознакомления с ним лицам, присутствующим при подсчете голосов избирателей. Далее председателем, заместителем председателя или секретарем участковой комиссии полученные данные оглашаются и вносятся в соответствующие строки протокола об итогах голосования и его увеличенной формы. В строку 1 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы вносится число избирателей, внесенных в список избирателей, которое должно соответствовать числу избирателей, указанному в заверительной записи на последнем листе списка. В число избирателей, внесенных в список, включаются также избиратели, проголосовавшие по открепительным удостоверениям, и не включаются избиратели, получившие открепительные удостоверения, а также выбывшие по другим причинам. В строку 3 протокола и его увеличенной формы вносится общее число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим досрочно. Строка 4 наличествует в про-

токоле и, соответственно, заполняется только в случае, если проводится досрочное голосование, на выборах в органы местного самоуправления. Федеральный закон установил, что при работе членов участковой комиссии со списком избирателей, число бюллетеней, выданных досрочно проголосовавшим избирателям, не только устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей, но и проверяется по списку досрочно проголосовавших избирателей. В строку 5 протокола и его увеличенной формы вносится число бюллетеней, выданных избирателям в помещении для голосования в день голосования, полученное путем подсчета и суммирования подписей избирателей в получении бюллетеня по соответствующему виду голосования. В строку 6 протокола и его увеличенной формы вносится число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования. Данная строка заполняется на основании суммирования отметок «Проголосовал вне помещения для голосования» по соответствующему виду голосования. Если на выборах используется открепительное удостоверение, то после этого заполняются строки 11а—11г протокола и его увеличенной формы.

После занесения в строки 1, 3, 4, 5, 6, 11а—11г протокола об итогах голосования и его увеличенной формы соответствующих данных председатель или секретарь участковой комиссии обеспечивает хранение списка избирателей, исключающее доступ к нему членов комиссии. Законодатель предусмотрел ряд механизмов, обеспечивающих открытость процесса установления итогов голосования при непосредственном подсчете голосов избирателей, т. е. при работе участковой комиссии непосредственно с бюллетенями. Так, непосредственный подсчет голосов должен производиться в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса. Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии. В процессе непосредственного подсчета голосов при сортировке бюллетеней члены участковой комиссии отделяют из всего массива бюллетени неустановленной формы (либо изготовленные неофициально, либо бюллетене-

ни, на которых не проставлены две подписи членов комиссии с правом решающего голоса, заверенные печатью комиссии), которые при непосредственном подсчете голосов не учитываются.

На первом этапе непосредственного подсчета производится подсчет бюллетеней, находящихся в переносных ящиках для голосования, с соблюдением тайны голосования избирателей. Число извлеченных из переносных ящиков бюллетеней установленной формы оглашается и заносится в строку 8 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы. При обнаружении в переносном ящике большего числа бюллетеней установленной формы, чем число заявлений избирателей, участковая комиссия обязана принять решение о признании недействительными всех находящихся в переносном ящике бюллетеней по соответствующему округу, т. е. в случае, если выборы проводятся по нескольким округам (голосование проводится несколькими бюллетенями), следует точно устанавливать, бюллетени по какому виду выборов следует признавать недействительными. Число признанных в этом случае недействительными бюллетеней оглашается, вносится в соответствующий акт и впоследствии суммируется с числом недействительных бюллетеней, выявленных при сортировке бюллетеней. Бюллетени извлекаются из стационарных ящиков для голосования после проверки неповрежденности печатей на них и смешиваются с бюллетенями установленной формы, извлеченными из переносных ящиков, после чего производится сортировка бюллетеней с отметками избирателей на отдельные пачки по каждому кандидату, списку кандидатов, недействительных бюллетеней.

При сортировке бюллетеней члены комиссии обязаны оглашать содержащиеся в каждом бюллетене отметки избирателя и предоставлять каждый бюллетень для визуального контроля всем присутствующим при непосредственном подсчете голосов. В ходе сортировки бюллетеней необходимо определенным образом обрабатывать недействительные бюллетени, т. е. откладывать недействительные бюллетени в отдельную пачку, если у членов комиссии с правом решающего голоса не возникло сомнения в классификации их недействительными. В случае возникновения сомнения в определении волеизъявления избирателя этот бюллетень откладывается в сторону, в особую пачку.

После завершения сортировки бюллетеней члены комиссии должны первым делом осмотреть бюллетени, по которым возникли сомнения. Участковая комиссия обязана решить голосованием вопрос о действительности каждого из этих сомнительных бюллетеней, при этом на оборотной стороне бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным. Данная запись подтверждается подписями двух или более членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью комиссии. После этого бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней.

Среди рассортированных бюллетеней недействительные бюллетени подсчитываются первыми. Общее число недействительных бюллетеней заносится в строку 10 протокола и его увеличенной формы. Процесс подсчета рассортированных по пачкам бюллетеней с целью более точного подсчета голосов производится путем переключивания их по одному из одной части пачки в другую с предъявлением вновь лицам, присутствующим при подсчете голосов. Полученные данные заносятся в строку 12 и последующие строки протокола и его увеличенной формы. В строку 11 протокола и его увеличенной формы вносятся число действительных бюллетеней. После того как члены участковой комиссии рассортируют бюллетени по кандидатам, спискам кандидатов и заполнят соответствующие строки протокола, с ними визуально, т. е. не прикасаясь к ним, могут ознакомиться наблюдатели, а также иные лица, присутствующие при подсчете голосов участковой комиссией.

Члены участковой комиссии с правом решающего голоса осуществляют проверку контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования. В случае несоответствия контрольных соотношений участковая комиссия принимает решение о дополнительном подсчете по всем или отдельным строкам протокола об итогах голосования, включая дополнительный подсчет бюллетеней. В случае, если в результате дополнительного подсчета контрольные соотношения не совпадают снова, участковая комиссия принимает соответствующее решение, прилагаемое к протоколу об итогах голосо-

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

В рамочном Федеральном законе установлена процедура упаковки обработанных бюллетеней. Установлено, что на мешках и коробках, в которые упаковываются сложенные в отдельные пачки бюллетени, указывается не только номер избирательного участка, но и число бюллетеней.

В связи с возможностью применения на выборах технических средств подсчета голосов установлено право участковой комиссии использовать при голосовании избирателей такие технические средства, в том числе программно-технические комплексы обработки избирательных бюллетеней, и указаны особенности порядка действий при их применении участковой, а также вышестоящей комиссии. Указанные устройства в опытном порядке использовались, в частности, на избирательных участках в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Республике Калмыкия, в Астраханской, Ленинградской, Саратовской и Смоленской областях при проведении региональных и муниципальных выборов и показали свою перспективность. Рамочный Федеральный закон содержит принципиально новый подход к вопросу использования технических средств подсчета голосов, в соответствии с которым протокол участковой комиссии об итогах голосования, полученный с применением технического средства подсчета голосов, приобретает юридическую силу после его подписания всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса. Федеральный закон содержит описание особенностей подсчета голосов при использовании на участке технических средств подсчета голосов, связанных, как указывалось выше, с иной последовательностью и иным содержанием (отсутствие ручного подсчета бюллетеней с отметками избирателей) действий членов участковой комиссии с правом решающего голоса. В случае наличия обоснованных жалоб Закон предусматривает принятие решения участковой комиссией о ручном подсчете бюллетеней, содержащихся в техническом средстве подсчета голосов. Данные ручного подсчета имеют превалирующее значение и вносятся в протокол об итогах голосования в случае несовпадения данных, полученных с помощью технического средства подсчета голосов, и данных

ручного подсчета по строкам 10, 11, 12 и последующим более чем в один процент, но не менее чем в три единицы.

Установлены следующие правила использования технических средств подсчета голосов. Во-первых, использование при голосовании на выборах вместо стационарных ящиков для голосования технических средств подсчета голосов осуществляется по решению ЦИК России или на основании ее поручения — по решению соответствующей ИКС РФ. Перечень избирательных участков, на которых используются технические средства подсчета голосов, определяется ЦИК России или по ее поручению соответствующей ИКС РФ. Во-вторых, Закон, а в отсутствие законодательного регулирования — ЦИК России могут установить необходимость проведения контрольного (ручного) подсчета голосов на ряде участков, выбираемых жребием.

Рамочный Федеральный закон предусмотрел необходимость обязательного проведения итогового заседания участковой комиссии и рассмотрения на нем поступивших в день голосования до окончания подсчета голосов избирателей, жалоб (заявлений) лиц, присутствовавших при подсчете голосов. При этом принятые решения приобщаются к первому экземпляру протокола участковой комиссии об итогах голосования. Участковая комиссия обязана заполнить протокол об итогах голосования в двух экземплярах, каждый из которых подписывают все присутствующие члены комиссии с правом решающего голоса. Протокол считается действительным, если подписан большинством от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. После подписания протокола об итогах голосования участковая комиссия по требованию лиц, имеющих право вести наблюдение, обязана немедленно им выдать или предоставить возможность изготовить копию протокола и заверить ее. Первый экземпляр протокола об итогах голосования вместе с приобщенными к нему особыми мнениями членов участковой комиссии с правом решающего голоса, составленными комиссией актами, а также поступившими в указанную комиссию в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей жалобами и заявлениями на нарушение соответствующего закона и решениями комиссии по ним незамедлитель-

но направляется в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежат.

Итоги голосования устанавливаются соответствующими комиссиями путем суммирования данных, содержащихся в протоколах нижестоящих комиссий. Предусмотрена необходимость фиксирования этих данных в увеличенной форме сводной таблицы, которая не является точным отражением сводной таблицы, составляемой в соответствии с требованиями Закона, а должна содержать подробную информацию о движении протоколов нижестоящих комиссий. В увеличенную форму сводной таблицы данные протокола нижестоящей комиссии вносятся непосредственно после прибытия председателя или иного члена указанной комиссии до проверки правильности составления протокола вышестоящей комиссией. В отличие от этого, в сводную таблицу вышестоящей комиссии данные протокола нижестоящей комиссии об итогах голосования вносит член вышестоящей комиссии только в том случае, если после предварительной проверки установит, что протокол и сводная таблица нижестоящей комиссии об итогах голосования составлены в соответствии с требованиями Закона, предъявляемыми к составлению протокола и сводной таблицы. Член вышестоящей комиссии после внесения в сводную таблицу данных протокола нижестоящей комиссии об итогах голосования указывает в увеличенной форме сводной таблицы время внесения данных протокола, а председатель, секретарь или иной член нижестоящей комиссии с правом решающего голоса, передавший члену вышестоящей комиссии протокол об итогах голосования, проверив соответствие внесенных данных данным протокола об итогах голосования, расписывается в увеличенной форме сводной таблицы под данными протокола соответствующей комиссии об итогах голосования. Если же протокол (сводная таблица) нижестоящей комиссии не соответствует требованиям Закона, должен быть составлен повторный протокол, при этом данные не соответствующего Закону протокола не вносятся в сводную таблицу. При доставке повторного протокола в вышестоящую комиссию вновь заполняется увеличенная форма сводной таблицы, и, таким образом, наглядно фиксируется отличие данных первоначально составленного и повторного протоколов. Непол-

средственно в сводную таблицу вносятся только данные протокола, соответствующие требованиям Закона. При составлении увеличенной формы сводной таблицы должна быть обеспечена возможность наблюдения за этим процессом лиц, имеющих право присутствовать при подсчете голосов избирателей, именно поэтому Закон требует, чтобы все действия по приему протоколов нижестоящих комиссий осуществлялись в одном помещении. Такая мера, по мнению законодателя, должна повысить доверие к определяемым итогам голосования и результатам выборов.

Федеральный закон предусматривает не автоматическое суммирование непосредственно вышестоящей комиссией данных поступивших протоколов нижестоящих комиссий, а возлагает на вышестоящую комиссию обязанность предварительно проверить правильность составления протоколов нижестоящими комиссиями. Только после этого комиссия может установить итоги голосования на соответствующей территории, в избирательном округе, в субъекте Российской Федерации, в России в целом. Положение Закона о том, что суммирование данных, содержащихся в протоколах нижестоящих комиссий, осуществляется непосредственно членами вышестоящей комиссии с правом решающего голоса, призвано подчеркнуть персональную ответственность членов этих комиссий за обработку итогов голосования. Они не вправе передоверить указанную процедуру кому бы то ни было, включая членов комиссии с правом совещательного голоса или работников аппарата комиссии, что, однако, не исключает возможности создавать рабочие группы из указанных лиц для предварительной обработки итогов голосования, в том числе с использованием ГАС «Выборы» или отдельных ее технических средств.

По итогам голосования каждая вышестоящая комиссия обязана на основе поступивших протоколов составить сводную таблицу и соответствующий протокол. В дополнение к данным протоколов участковых комиссий в этот протокол вышестоящей комиссии заносятся данные о числе непосредственно нижестоящих комиссий, а также о числе поступивших из этих комиссий протоколов. Одновременно к протоколу вышестоящей комиссии предъявляется требование, чтобы в нем путем сложения

ния были указаны все без исключения суммарные данные протоколов нижестоящих комиссий, на основании которых составлен протокол. Сокращение перечня данных протокола участковой комиссии недопустимо. Таким образом обеспечивается неоднократность и последовательность контроля за итогами голосования на соответствующей территории, вводятся дополнительные гарантии «прозрачности» выборов и объективного определения их результатов. Подписывать каждый из двух экземпляров протокола комиссии вправе только присутствующие члены комиссии с правом решающего голоса. Протокол избирательной комиссии об итогах голосования имеет юридическую силу, если он подписан большинством членов комиссии от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Начиная с протокола территориальной комиссии к каждому экземпляру протоколов вышестоящих комиссий в обязательном порядке приобщается сводная таблица об итогах голосования на соответствующей территории: избирательного округа, муниципального образования, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, включающая в себя полные данные всех поступивших в соответствующую комиссию протоколов об итогах голосования. Так, при выборах депутатов Государственной Думы к экземплярам протокола № 1 территориальной комиссии приобщается сводная таблица № 1 об итогах голосования на соответствующей территории по одномандатному избирательному округу, а к экземплярам протокола № 2 — сводная таблица № 2 об итогах голосования на соответствующей территории по федеральному избирательному округу. В них содержатся полные данные всех поступивших от участковых комиссий соответствующих протоколов № 1 и № 2 об итогах голосования. Окружная избирательная комиссия приобщает к экземплярам протокола № 1 о результатах выборов по одномандатному избирательному округу сводную таблицу № 1, включающую в себя полные данные всех поступивших от территориальных комиссий протоколов № 1 об итогах голосования, а к экземплярам протокола № 2 об итогах голосования по федеральному избирательному округу — сводную таблицу № 2, включающую в себя полные данные всех поступивших прото-

колов № 2 территориальных комиссий об итогах голосования по федеральному избирательному округу. ЦИК России составляет протокол о результатах выборов по федеральному избирательному округу, к которому приобщается сводная таблица о результатах выборов по данному округу, включающая в себя полные данные всех поступивших протоколов № 2 окружных избирательных комиссий об итогах голосования. Сводная таблица составляется, так же как и протокол, в двух экземплярах. Как правило, сводная таблица подписывается председателем и секретарем комиссии, однако для комиссии, определяющей результаты выборов, необходимо, чтобы сводная таблица подписывалась в том же порядке, что и протокол, — всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса.

Рамочный Федеральный закон предоставляет право члену комиссии с правом решающего голоса, несогласному с протоколом в целом или отдельными его положениями, приложить к протоколу особое мнение. Это обычно делается в случае, если у кого-то из членов комиссии возникает сомнение в точности или объективности сведений, содержащихся в протоколе. Особое мнение выражается в письменном виде с изложением соответствующих доводов. В протоколе рядом с подписью члена комиссии, выразившего особое мнение, обычно делается запись «Особое мнение» или «Имеется особое мнение». Вышестоящая комиссия, если она имеется, обязана проверить правильность, обоснованность или законность внесения данных в протокол об итогах голосования с учетом доводов, приведенных в особом мнении. Особое мнение члена комиссии приобщается к первому экземпляру составленного комиссией протокола. К этому же экземпляру протокола приобщаются поступившие в комиссию жалобы (заявления) в связи с проводимыми выборами и принятые по ним решения. Заверенные копии указанных документов приобщаются ко второму экземпляру протокола. Такой порядок обусловлен тем, что вышестоящая комиссия на основании конкретных законов о выборах обязана осуществлять контроль за соблюдением избирательных прав граждан на соответствующей территории.

Помимо протокола и сводной таблицы об итогах голосования в территориальных комиссиях, ИКМО, окружных избира-

тельных комиссиях, ИКС РФ и ЦИК России должны составляться списки членов соответствующей комиссии с правом совещательного голоса, а также списки наблюдателей и иных лиц, присутствовавших при установлении итогов голосования и составлении протокола. Хранение второго экземпляра протокола, второго экземпляра сводной таблицы, перечисленных выше списков и другой документации, предусмотренной в соответствующих нормативных правовых актах, касающихся выборов, организует секретарь комиссии. Предоставление второго экземпляра протокола и второго экземпляра сводной таблицы об итогах голосования для ознакомления и снятия копий членам комиссии, составившей протокол, членам вышестоящей комиссии с правом совещательного голоса, а также наблюдателям и другим лицам является одной из форм проявления гласности и общественного контроля за деятельностью комиссий. По требованию перечисленных лиц соответствующая комиссия обязана обеспечить изготовление копий документов (или представить документы для изготовления копий) и заверить эти копии. Заверение копий производится председателем или секретарем комиссии. В заверяемом документе указанные лица делают запись «Копия верна», указывают дату и время заверения, расписываются и проставляют печать комиссии. Для снятия копий в комиссии, исходя из имеющихся возможностей, устанавливается копировальный аппарат или иное оборудование, позволяющее осуществить эту процедуру.

Если комиссия после подписания протокола об итогах голосования и (или) сводной таблицы и направления их первых экземпляров в вышестоящую комиссию либо вышестоящая комиссия в ходе предварительной проверки указанных документов выявила в них неточность (описку, опечатку либо ошибку в сложении данных протоколов нижестоящих комиссий), она вправе рассмотреть вопрос о внесении уточнений в протокол и (или) сводную таблицу и может это сделать только на своем заседании. Для принятия решения о внесении уточнений в протокол и (или) сводную таблицу требуется, чтобы за него проголосовало большинство членов комиссии с правом решающего голоса от установленного числа членов комиссии, поскольку это связано с итогами голосования. В случае принятия решения

о внесении уточнений в ранее утвержденный протокол и (или) сводную таблицу комиссия составляет новый протокол и (или) сводную таблицу об итогах голосования, на котором делается отметка «Повторный», «Повторная». Этот протокол и (или) сводная таблица незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию. О принятом решении комиссия в обязательном порядке информирует своих членов с правом совещательного голоса, наблюдателей и других лиц, присутствовавших при составлении ранее утвержденного протокола, а также представителей средств массовой информации. Итоги голосования должны быть уточнены до определения окончательных результатов выборов.

Несколько иные процедуры установлены при выявлении комиссией ошибок, несоответствий в протоколах и (или) сводных таблицах об итогах голосования или возникновении сомнений в правильности составления этих документов, если они поступили из нижестоящих комиссий. В этих случаях вышестоящая комиссия вправе принять одно из двух решений: о проведении повторного подсчета голосов избирателей нижестоящей комиссией или о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов на соответствующей территории. Решение может быть принято, если за него проголосовало большинство членов комиссии с правом решающего голоса от установленного числа членов комиссии, при этом любое из указанных решений вышестоящая комиссия вправе принять не позднее чем за один день до истечения установленных законом сроков определения результатов выборов.

Если принято первое решение, повторный подсчет голосов проводится членами комиссий, составившей и утвердившей протокол и (или) сводную таблицу, данные которых подлежат проверке. При этом должен присутствовать член (члены) вышестоящей комиссии, которая приняла решение о повторном подсчете голосов. При принятии второго решения повторный подсчет голосов проводится членами той вышестоящей комиссии, которая приняла решение. Она должна известить о предстоящей процедуре членов комиссии, документы которой проверяются, наблюдателей и других лиц, имеющих право присутствовать при подсчете голосов. По итогам повторного подсчета

голосов комиссия, проводившая подсчет, составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка «Повторный подсчет голосов». Его заверенные копии выдаются (заверяются изготовленные копии) наблюдателям, иным лицам, после чего указанный протокол незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию, принявшую решение о повторном подсчете голосов.

Результаты выборов определяет комиссия, наделенная этим правом соответствующим законом, на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из непосредственно нижестоящих избирательных комиссий. О результатах выборов составляются протокол и сводная таблица. Термин «определение результатов выборов» является устоявшимся и в отличие от термина «установление итогов голосования» обозначает получение определенного результата: признание кого-либо из кандидатов избранным (избранными), либо признание выборов несостоявшимся, либо признание результатов выборов недействительными.

Выборы признаются соответствующими избирательными комиссиями несостоявшимися в случаях: 1) если в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено законом (например, на выборах Президента Российской Федерации это число определено в 50 процентов, а на выборах депутатов Государственной Думы — в 25 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей); 2) если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов; 3) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов; 4) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании за списки кандидатов; 5) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования; 6) если законом предусмотрено проведение повторного голосования (второй тур), а в бюллетенях на общих выборах

были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей. В этих случаях назначаются повторные выборы.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными: 1) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; 2) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее одной четвертой части от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем округе; 3) по решению суда.

Организация и проведение повторного голосования при проведении выборов осуществляется в соответствии с законами в том случае, если по итогам голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания числа голосов избирателей. В этом случае повторное голосование проводится по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов избирателей, и победитель определяется по относительному большинству голосов избирателей, поданных за кандидата при повторном голосовании.

Документация избирательных комиссий всех уровней, включая избирательные бюллетени и открепительные удостоверения, подлежит хранению в течение сроков, установленных соответствующими законами. При этом устанавливаемые сроки хранения бюллетеней не могут быть менее одного года со дня опубликования итогов голосования и результатов выборов, а протоколов и сводных таблиц избирательных комиссий — менее одного года со дня объявления даты следующих выборов того же уровня.

Избирательные комиссии, определяющие результаты выборов, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в СМИ в течение суток после определения результатов выборов. Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о количестве голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), го-

лосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в срок, не превышающий одного месяца со дня голосования. Официальное опубликование полных данных о результатах выборов, включая все данные, содержащиеся в протоколах комиссий всех уровней, осуществляется в течение трех месяцев со дня голосования. Кроме этого, итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность избирательной комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей комиссии и непосредственно нижестоящих комиссий, предоставляются для ознакомления избирателям, наблюдателям, представителям кандидатов, избирательных блоков, избирательных объединений, СМИ по их требованию. Предоставление указанных данных осуществляют избирательные комиссии. Следует также подчеркнуть, что в новых федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, вступивших в силу в конце 2002 и начале 2003 гг. соответственно, установлено следующее требование: данные протоколов участковых комиссий об итогах голосования по мере их введения в ГАС «Выборы», но не позднее суток со дня голосования размещаются избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет. Указанный порядок публикации и ознакомления с итогами голосования и результатами выборов позволяет осуществлять действенный контроль за работой комиссий по установлению итогов голосования и результатов выборов.

Глава 18

РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

1. Общие вопросы разрешения избирательных споров. По мере формирования демократических институтов представительной и исполнительной государственной власти избирательные комиссии и судебные органы страны накопили опыт разрешения

спорных, конфликтных ситуаций, возникавших при проведении выборов. Анализ действующего законодательства и практики его применения позволяет заключить, что *электоральные споры — это споры по поводу применения избирательного законодательства, возникающие при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также в период между выборами, которые разрешаются избирательными комиссиями разных уровней (их должностными лицами) либо в судебном порядке.*

Причины возникновения избирательных споров весьма разнообразны. Наиболее характерными, типичными причинами возникновения избирательных споров являются: а) нарушения выборного законодательства избирателями, политическими избирательными объединениями и блоками, их региональными отделениями, инициативными группами; б) неправильное понимание и применение норм выборного законодательства членами избирательных комиссий с правом решающего голоса; в) нарушения требований избирательного законодательства органами и должностными лицами исполнительной и законодательной власти; г) нарушения предписаний избирательного законодательства со стороны средств массовой информации и их работников; д) нарушения требований избирательного законодательства кандидатами на выборные должности, их представителями, доверенными лицами, наблюдателями и членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса; е) применение «грязных» избирательных технологий в ходе подготовки и проведения выборов; ж) несовершенство избирательного законодательства; з) несоответствие регионального избирательного законодательства федеральному законодательству; и) неоптимальная практика применения выборного законодательства избирательными комиссиями разных уровней; к) несоблюдение норм избирательного законодательства со стороны судебных органов («пестрая» судебная практика разрешения избирательных споров) и др.

Названные причины возникновения избирательных споров, как правило, взаимообусловлены, взаимосвязаны, а потому существенно усугубляют и обостряют друг друга. Обобщенный

анализ избирательных споров, разрешенных избирательными комиссиями в ходе подготовки и проведения выборов, показывает, что количество и острота конфликтных ситуаций ниже в тех регионах, где проводится целенаправленная профессиональная подготовка организаторов выборов, придается важное значение устранению нарушений избирательного законодательства, правовому просвещению избирателей и кандидатов, обеспечена гласность в работе избирательных комиссий в плане реализации избирательных прав граждан. Анализ практики рассмотрения избирательных споров также свидетельствует: их рост имеет место на выборах определенного уровня, что объясняется особой заинтересованностью политических сил общества в их результатах. Так, максимальное количество конфликтных ситуаций отличает выборы депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, а также глав исполнительной власти ее субъектов и муниципальных образований.

Законодательная база разрешения избирательных споров. Федеральное избирательное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации урегулировали порядок обжалования участниками избирательного процесса нарушений избирательных прав граждан как поводов для возникновения электоральных споров. Порядок обжалования регулируется федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», гл. 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), другими федеральными законами, а также соответствующими положениями законов субъектов Российской Федерации. В настоящее время правовая база регионального избирательного законодательства включает более 300 законов. По состоянию на 1 июня 2003 г. во всех регионах имеются законы о выборах глав исполнительной власти, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного само-

управления. Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по пути кодификации законодательства о выборах и референдумах, приняли избирательные кодексы. Следует отметить, что в деле совершенствования законодательства о выборах и устранения нарушений его норм, о которых сообщается в жалобах (заявлениях) граждан, кандидатов в депутаты, избирательных объединений, большое значение имеет право законодательной инициативы ИКС РФ, предоставленное им региональными конституциями (уставами), законами (в 50 регионах избирательные комиссии наделены правом законодательной инициативы). Не имеет права законодательной инициативы и ЦИК России.

Классификация избирательных споров. Избирательные споры можно классифицировать по нескольким основаниям: *по уровню проводимых выборов, предмету спора, оспаривающей стороне, причине возникновения, времени подачи жалобы и др.* Большое разнообразие возникающих во время выборов конфликтных ситуаций делает затруднительным выявление всех оснований их возникновения: от выборов к выборам происходит их постепенная трансформация и модификация. При классификации по *уровню проводимых выборов* можно выделить федеральный, региональный и муниципальный уровни. Каждый уровень имеет некоторые специфические особенности разрешаемых избирательных споров. Кроме того, следует отметить, что на каждом из названных уровней могут проводиться основные (очередные или внеочередные), дополнительные, повторные, повторные дополнительные выборы. Это также придает возникающим избирательным спорам определенную специфику. Если классифицировать наиболее характерные *предметы возникших избирательных споров*, то результатом явится *схема 1*. Конфликтные ситуации в ходе подготовки и проведения выборов могут возникнуть между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и гражданами; между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и избирательными комиссиями; между избирательными комиссиями и гражданами; между избирательными комиссиями и их членами; между гражданами.



Схема 1

Оспаривающей стороной могут быть инициаторы и организаторы избирательного процесса, избиратели, кандидаты на выборные должности, их представители, наблюдатели и т. д. Ими могут быть политические партии и общественные движения, их региональные отделения, инициативные группы, избирательные объединения и избирательные блоки, органы и должностные лица государственной власти, а также органы местного самоуправления. Правом обжалования решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан, обладают также избирательные комиссии всех уровней, начиная с ИКМО, участковых комиссий и заканчивая ЦИК России. Чаще других оспаривающей стороной в избирательном споре становятся граждане, которые по той или иной причине не зарегистрированы в качестве кандидатов либо сняты с регистрации, а также кандидаты, проигравшие на выборах. С учетом уровня выборов и предмета спора заинтересованная сторона обычно сама определяет, куда ей обратиться для его разрешения по существу.

Если взять в качестве основания классификации избирательных споров *время их возникновения*, то можно выделить те споры, которые возникают до начала избирательной кампании (агитация за того или иного претендента на выборную должность, за политическую партию, начатая до назначения даты выборов), во время избирательной кампании (основная масса конфликтных ситуаций) и в период после выборов (оспаривание правомерности получения мандата выборного должностного лица и т. п.). Здесь особо следует выделить жалобы, поступающие в день голосования, поскольку их рассмотрение осложнено очень жесткими временными параметрами, исчисляемыми буквально в часах и минутах. Избирательные споры можно также классифицировать следующим образом.

1. *По степени сложности*: 1) возникающие по жалобам, не требующим дополнительных проверочных действий; 2) возникающие по жалобам, требующим дополнительной проверки. Последние, в свою очередь, можно подразделить на: а) требующие проверки с выездом на место нарушения избирательных прав граждан; б) не требующие выезда; в) требующие подключения к проверке компетентных (как правило, правоохрани-

тельных) органов; г) проверяемые силами членов избирательной комиссии соответствующего уровня либо объединенными усилиями вышестоящей и нижестоящей избирательных комиссий.

2. *По характеру нарушенных избирательных прав:* 1) споры о защите пассивного избирательного права; 2) споры о защите активного избирательного права (например, невключение в списки избирателей, отказ в выдаче избирательного бюллетеня по надуманным основаниям).

3. *По значимости для избирательного процесса:* 1) споры, разрешение которых устраняет незначительные нарушения законодательства о выборах (большинство жалоб); 2) споры, разрешение которых существенно влияет на ход и результаты избирательного процесса (отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов, снятие их с регистрации и т. п.).

4. *По методу разрешения комиссией:* 1) разрешаемые в упрощенном порядке (членом или должностным лицом избирательной комиссии); 2) требующие предварительного разбирательства на заседании рабочей группы; 3) требующие коллегиального разрешения всем составом избирательной комиссии.

Эта классификация нуждается в дополнительном пояснении. Поскольку первоисточниками избирательных споров являются жалобы, то первой категории споров соответствуют те, которые полностью не обоснованы, т. е. требования заявителя не базируются на избирательном законодательстве либо в них поднимаются вопросы, не входящие в компетенцию комиссий (такие жалобы следует направлять в соответствующие органы). Второй категории споров соответствуют жалобы, частично обоснованные. И лишь третья категория избирательных споров возникает вследствие поступления жалоб на действительные и, как правило, серьезные нарушения избирательных прав граждан.

Следует учитывать, что нарушения избирательного законодательства год от года становятся все более изощренными, а потому разрешение возникающих избирательных споров постоянно усложняется, как, впрочем, и само избирательное законодательство. На выискивание различных «лазеек» в действующем законодательстве о выборах, разработку и реализацию правона-

рушающих избирательных технологий в настоящее время нацелена целая инфраструктура: политтехнологи, имиджмейкеры, работающие в «независимых» институтах, центрах, фирмах, фондах. «Черные» или «грязные» пиар-технологии становятся обыденным явлением даже на выборах муниципального уровня. Одним из приемов таких технологий стали «поточные» жалобы, когда в избирательную комиссию поступают сотни заявлений по самым разным, зачастую незначительным, поводам. Целью таких жалоб является не защита нарушенных избирательных прав, а дестабилизация и даже парализация работы избирательной комиссии, а также штаба наиболее опасного конкурента в предвыборной гонке. Цель здесь очевидна и заключается в том, чтобы помешать эффективной правоприменительной деятельности избирательных комиссий, «выбить из седла» конкурента, а в итоге выиграть выборы неправыми методами. Помимо первичных, можно выделить также жалобы повторные, когда заявитель сообщает о тех же нарушениях, недовольный полученным ответом, и «серийные», когда заявитель рассылает такие жалобы сразу в несколько инстанций, откуда они потом обычно поступают для рассмотрения в соответствующую избирательную комиссию.

Порядок разрешения избирательных споров может быть как административным (инстанционным), так и судебным (*схема 2*). Действующее законодательство не случайно предусматривает две инстанции разрешения избирательных споров — судебную и административную. Они существенно отличаются по кругу лиц, наделенных правом подачи соответствующей жалобы, по предмету обжалования (содержанию электорального конфликта), по установленным процедурам рассмотрения жалоб и юридическим последствиям принимаемых решений. Вместе с тем следует отметить, что административный и судебный порядок разрешения избирательных споров взаимно дополняют друг друга относительно автономными (с юридической точки зрения) способами обеспечения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией в сфере организации и проведения свободных выборов.

2. Разрешение электоральных споров избирательными комиссиями. ЦИК России и ИКС РФ придают важное значение

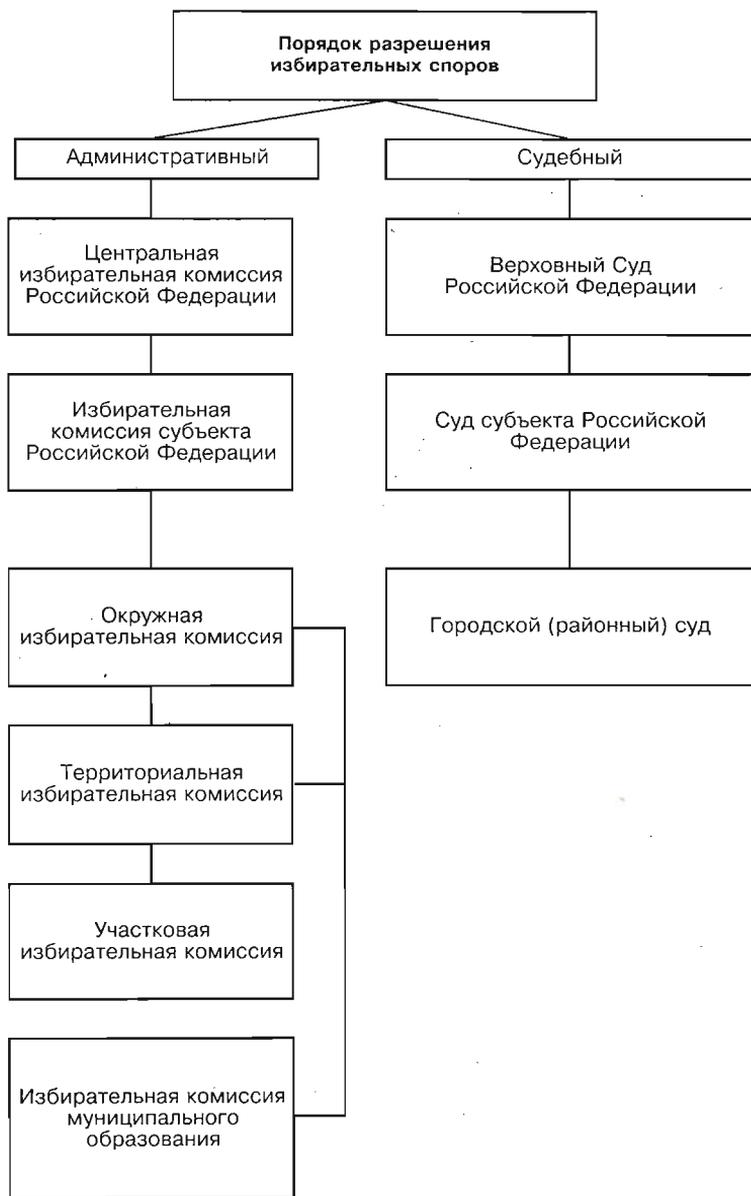


Схема 2

четкой организации работы с жалобами и заявлениями избирателей, избирательных объединений (блоков), общественных объединений, связанными с нарушениями федерального законодательства о выборах, несоблюдением региональных избирательных законов. Своевременное разрешение избирательных споров, в первую очередь, зависит от четкой организации этого процесса в избирательных комиссиях всех уровней.

Порядок разрешения избирательных споров. Хотя в действующем законодательстве отсутствуют специальные правовые нормы, регламентирующие процедурные правила рассмотрения избирательными комиссиями электоральных споров, уже выработаны достаточно удачные формы разрешения конфликтных ситуаций: создание рабочих групп, рассмотрение спорных вопросов в присутствии заявителя и других заинтересованных лиц, привлечение специалистов и экспертов, выезд в необходимых случаях на место возникновения конфликта, взаимодействие с правоохранительными органами и др.

ЦИК России рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации либо их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан. При этом она вправе принять решение по существу возникшего избирательного спора независимо к уровню выборов, например отменить незаконное решение ИКС РФ и принять свое обоснованное решение. В иных случаях спорный вопрос прежде должен быть рассмотрен всеми избирательными комиссиями нижестоящего уровня. Поэтому ЦИК России может вынести решение по существу жалобы на нарушения избирательного законодательства даже в ходе муниципальных выборов, но лишь после того, как свое решение по данному вопросу примет ИКС РФ. Возникшие в ходе выборов избирательные споры рассматриваются членами ЦИК России с правом решающего голоса после подготовки вопроса рабочей группой Комиссии. Затем вопрос выносится на коллегиальное рассмотрение ЦИК России на ее ближайшем заседании. Решение по существу спора принимается большинством голосов от числа присутствующих членов ЦИК России. Решения о регистрации (об отмене регистрации) кандидатов (списков кандидатов), об отмене решений ИКС РФ, других

нижестоящих избирательных комиссий, а также решения по вопросам финансового обеспечения выборов, о результатах последних, о признании выборов несостоявшимися или недействительными и о проведении повторного голосования (повторных выборов) считаются принятыми, если за них проголосовало более половины от установленного числа членов ЦИК России.

Рассмотрению в избирательных комиссиях подлежат обращения избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков, политических партий, общественных объединений, доверенных лиц зарегистрированных кандидатов, наблюдателей, нижестоящих избирательных комиссий, иных участников и организаторов избирательного процесса. Письменное обращение о нарушении избирательных прав должно отражать суть допущенного нарушения, быть подписано заявителем и содержать сведения о нем, необходимые для направления ответа. Жалоба, не содержащая этих данных, признается анонимной и рассмотрению не подлежит.

Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц (кроме ЦИК России), нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию. Вышестоящая комиссия вправе отменить решение нижестоящей избирательной комиссии, обязать ее повторно рассмотреть заявление о нарушении избирательных прав либо принять решение по существу возникшего электорального спора. Для рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные и территориальные комиссии обычно создают рабочие группы по предварительному разрешению электоральных споров. Деятельность такой группы должна осуществляться на основании положения, утвержденного избирательной комиссией, решением которой она создана. Решение рабочей группы по электоральному спору является предварительным, оно подлежит рассмотрению соответствующей избирательной комиссией.

Выяснив обстоятельства возникновения конфликтной ситуации и дав им надлежащую правовую оценку, рабочая группа

готовит ее разрешение на заседании соответствующей избирательной комиссии, где и принимается итоговое решение. Готовя материалы, рабочая группа в необходимых случаях запрашивает дополнительную информацию, касающуюся существа конфликта, выясняет привходящие моменты. Затем все материалы передаются для рассмотрения на ближайшем заседании избирательной комиссии, которая может предварительно обсудить их на рабочем совещании. О дне и времени разрешения избирательного спора информируются заинтересованные стороны, которые приглашаются для участия в заседании. В нем вправе активно участвовать заявитель, его представители, сторона, допустившая нарушение законодательства о выборах, члены комиссии с правом совещательного голоса, а также, в необходимых случаях, эксперты и специалисты, например проверявшие правильность отбраковки подписей избирателей в подписных листах либо правомерность расходования средств из избирательного фонда.

Избирательные комиссии в пределах своей компетенции рассматривают жалобы, проводят по ним проверки и направляют заявителям ответы в сроки, предусмотренные законом. Поступившее обращение избирательная комиссия может направить в нижестоящую комиссию для рассмотрения по существу в случае, если оно касается вопросов, входящих в компетенцию этой комиссии. О направлении жалобы в нижестоящую избирательную комиссию заявитель должен быть уведомлен письменно. Направлять заявление для рассмотрения избирательной комиссии и должностным лицам, решения или действия (бездействие) которых обжалуются, запрещено. Исключение здесь составляют случаи, когда жалоба должна быть рассмотрена по существу коллегиально на заседании соответствующей избирательной комиссии. С учетом специфики поступившей жалобы избирательная комиссия может направить в правоохранительные органы представление о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений избирательного законодательства. Избирательная комиссия приостанавливает рассмотрение электорального спора до вступления в законную силу решения суда в случае, если аналогичная жалоба от этого же заявителя принята к судебному рассмотрению. При вступлении в закон-

ную силу решения суда по существу жалобы дальнейшее ее рассмотрение в избирательной комиссии не производится.

Выезды членов Рабочей группы на место возникновения избирательного спора особенно актуальны в тех случаях, когда требуется повторный подсчет (пересчет) голосов, поданных за кандидатов, если между победившим и его основным соперником разрыв незначителен. Чаще всего таким местом бывает нижестоящая избирательная комиссия. На месте выясняются непосредственные причины нарушений избирательных прав граждан в ходе сбора подписей в поддержку того или иного кандидата, при финансировании выборов, проведении предвыборной агитации, голосования избирателей вне избирательных участков и др. В аналогичном порядке разрешают избирательные споры ИКС РФ, а также территориальные и окружные избирательные комиссии, естественно, по спорам их уровня.

Следует отметить, что на процесс разрешения электоральных споров избирательными комиссиями влияет специфика их формирования и деятельности. Поскольку комиссии — коллегиальные органы, далеко не прост вопрос о правомерности единоличного рассмотрения обращений их должностными лицами или членами, многие из которых к тому же работают в комиссиях на непостоянной основе. Здесь есть проблемные моменты. В соответствии с действующим законодательством члены избирательных комиссий (за исключением ЦИК России) не обязаны иметь высшего юридического образования и профессиональной подготовки. Этот факт нельзя оценить только отрицательно, однако определенные трудности при разрешении избирательных споров, особенно возникших в связи с изощренными нарушениями требований избирательного законодательства, он вызывает. Кроме того, члены избирательных комиссий обычно представляют интересы различных политических и общественных организаций, что может стать (и становится) источником внутренних противоречий и конфликтов. Данное обстоятельство может повлиять на объективность разрешения возникающих избирательных споров. Ждет своего окончательного разрешения и вопрос обеспечения независимости избирательных комиссий, в первую очередь от местных администраций, а иногда и от вышестоящих комиссий. Отсутствие независимости, как и преуве-

личное представление о ней, особенно сильно сказывается на результатах разрешения конфликтных ситуаций на выборах регионального и муниципального уровня.

Комиссии не имеют механизмов и возможностей по предупреждению избирательных правонарушений, выяснению обстоятельств их совершения, которыми располагают правоохранительные органы. Несомненно, что избирательным комиссиям следует ориентировать свою работу на перспективу освобождения избирательного процесса от противоречий, вызывающих конфликтные ситуации. Поэтому своевременному и тщательному рассмотрению избирательных споров весьма способствует взаимодействие избирательных комиссий с правоохранительными органами. Немаловажное значение в практике рассмотрения этих споров имеет позиция прокурора, поскольку он вправе вносить протесты и представления об устранении выявленных нарушений избирательных прав граждан. Вмешательство органов прокуратуры на местах наиболее уместно в тех случаях, когда речь идет об издании правовых актов, противоречащих действующему избирательному законодательству, и когда органы местной власти не принимают обязательные организационные решения, чем нарушается процесс подготовки и проведения выборов. Не должны оставаться без прокурорского реагирования и факты нарушений избирательного законодательства, содержащие признаки преступлений или проступков, когда должен решаться вопрос о привлечении конкретных виновников к уголовной или административной ответственности.

Большую помощь при разрешении избирательных споров могут оказать также органы МВД России. Они, в частности, активно помогают в установлении достоверности данных паспортов или заменяющих их документов при проверке подписных листов, выверке списков избирателей, разрешении противоречий относительно постоянного или временного проживания граждан в конкретных населенных пунктах, наличия российского гражданства и др. Расширение объемов и содержания требуемой информации о кандидатах, представление ими по разным причинам неполных сведений, необходимость обращения избирательных комиссий в соответствующие органы с просьбой о проверке достоверности сведений, затягивающийся

период ожидания результатов проверки при жестких сроках всех избирательных действий приводят к принятию избирательными комиссиями фактически промежуточных решений о регистрации кандидатов, которые впоследствии отменяются и зачастую переходят в стадию судебных разбирательств.

Законодательство о выборах предусматривает определенные сроки рассмотрения жалоб и обращений, поступивших в избирательные комиссии. В соответствии с рамочным Федеральным законом решения по жалобам, поступившим в период избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за ним, — немедленно. Если указанные в жалобе факты требуют дополнительной проверки, срок принятия решения увеличивается вдвое и составляет не более 10 дней. Отсчет срока рассмотрения избирательного спора ведется со дня поступления обращения в соответствующую комиссию. Обращения граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, о невключении в список избирателей, о любой ошибке или неточности в этом списке рассматриваются участковой избирательной комиссией в течение суток, а в день голосования — в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования. Жалоба на решение участковой избирательной комиссии о включении (невключении) гражданина в список избирателей может быть подана в вышестоящую избирательную комиссию, которая обязана рассмотреть ее в трехдневный срок. В случае поступления жалобы за три дня до дня голосования или в день голосования она должна быть рассмотрена немедленно.

При рассмотрении избирательных споров по поводу регистрации, отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены регистрации зарегистрированного кандидата, рассмотрения вопроса об обращении в Верховный Суд Российской Федерации с представлением о признании избрания зарегистрированного кандидата недействительным жалоба может быть подана в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения. Восстановлению этот срок не подлежит. Избирательная комиссия при этом вправе истребовать необходимые документы и

материалы, заслушать сообщения должностных лиц и граждан. Государственные органы и учреждения, их должностные лица обязаны давать ответы на такие обращения в пятидневный срок, а за пять дней до дня голосования и в день голосования — немедленно. Аналогичные нормы содержат законы о выборах депутатов и о выборах Президента Российской Федерации.

Электоральные споры, непосредственно не связанные с избирательной кампанией, разрешаются в срок до одного месяца со дня поступления в избирательную комиссию. При необходимости проведения дополнительной проверки председателем или заместителем председателя избирательной комиссии срок рассмотрения жалобы может быть продлен не более чем на один месяц, о чем должно быть сообщено заявителю. Решения по жалобам или заявлениям, не требующим дополнительной проверки и изучения, принимаются безотлагательно, но не позднее 15 дней. Обращения по вопросам, не относящимся к компетенции избирательной комиссии, направляются для рассмотрения в соответствующий орган или организацию в пятидневный срок, о чем уведомляется заявитель.

Своевременность рассмотрения и единообразный подход к разрешению жалоб и заявлений избирателей необходим еще и потому, что закон предусматривает различные меры ответственности к нарушителям. Анализ практики разрешения электоральных споров показывает, что за однотипные нарушения различные избирательные комиссии нередко применяют разные меры воздействия: от нереагирования вообще до снятия с регистрации. В то же время специфика правоотношений между участниками избирательного процесса, скоротечность его отдельных процедур, статус избирательных комиссий ограничивают правовые возможности последних, делая их весьма уязвимыми в качестве звена механизма защиты избирательных прав граждан. Так, при нарушении прав, которыми закон наделяет участников избирательного процесса, избирательные комиссии не всегда могут восстановить эти права (в частности, при нарушении права кандидата на предвыборную агитацию через СМИ или при незаконном отказе ему в регистрации, когда эти факты установлены уже после выборов). Количество обращений, свя-

занных с нарушением порядка ведения предвыборной агитации, заметно превышает все иные конфликтные ситуации, поэтому необходимо остановиться на специфике информационных избирательных споров.

Наиболее распространенными нарушениями законодательства о выборах со стороны СМИ либо иных субъектов избирательного процесса с участием СМИ являются: 1) проведение через СМИ предвыборной агитации лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности, либо государственными или муниципальными служащими, т. е. с использованием преимуществ служебного или должностного положения; 2) участие в избирательной кампании юридических лиц из числа СМИ, не являющихся субъектами избирательного процесса; 3) распространение через СМИ представителями различных кандидатов анонимных агитационных материалов; 4) проведение предвыборной агитации через СМИ в сроки, когда ее ведение запрещено, включая обнародование агитационных материалов под видом информационных, не оплачиваемых из избирательного фонда; 5) невыполнение организациями телерадиовещания в срок и в полном объеме условий, на которых СМИ разрешается предоставление информационных услуг кандидатам на выборные должности; 6) нарушение установленного законодательством запрета на субъективное комментирование в информационных программах избирательных действий конкретных кандидатов; 7) самостоятельное, без согласия конкретного кандидата, ведение выдвинувшим его общественным объединением (политической партией) предвыборной агитации через СМИ; 8) самостоятельное ведение СМИ предвыборной агитации в пользу одного или нескольких «полюбившихся» кандидатов в ущерб всем остальным; 9) публикация под видом результатов опроса общественного мнения материалов, содержащих недостоверную информацию и фактически являющихся контрагитационными; 10) распространение сведений клеветнического и оскорбительного характера в отношении конкретных кандидатов; 11) выпуск агитационных печатных материалов без выходных данных, непредставление копий этих материалов в избирательные комиссии для контроля и др.

Анализ нарушений законодательства о выборах в этой сфере показывает, что наиболее часто допускается оказание предпочтения определенным кандидатам. При этом обычно игнорируются нормы закона, согласно которым эфирное время и печатная площадь для агитационной деятельности должны оплачиваться исключительно через избирательные фонды.

Прошедшие выборы выявили необходимость дальнейшего совершенствования федерального избирательного законодательства с целью обеспечения: прозрачности и полноты финансирования предвыборной агитации через СМИ из избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и блоков; достоверности информации о кандидатах, избирательных объединениях (политических партиях) и блоках, получаемой гражданами из средств массовой информации; увеличения объема информации о кандидатах, публикуемой избирательными комиссиями через СМИ; реализации прав кандидатов на ответ в СМИ на публикации, способные нанести ущерб их чести, достоинству и деловой репутации; невозможности публикации (обнародования) результатов недостоверных опросов общественного мнения, издания большими тиражами газет-однодневок, газет-«двойников» и т. д. Однако следует иметь в виду, что избирательные комиссии не имеют реальных механизмов воздействия на СМИ при нарушениях ими правил ведения предвыборной агитации.

Отсутствие в действующем законодательстве четкого разграничения полномочий между судами и избирательными комиссиями по рассмотрению избирательных споров ведет к тому, что многих судебных разбирательств могло вообще не быть — споры были вполне разрешимы в административном (инстанционном) порядке. Поэтому в федеральном законодательстве необходимо закрепить единые правила рассмотрения избирательных споров конкретных категорий в административном и судебном порядке. При законодательном разделении полномочий судов и избирательных комиссий предпочтение должно быть отдано праву последних рассматривать основную массу избирательных споров в последовательности от низших инстанций к высшим. Суды же, наверное, должны подключаться лишь после того, как возможности административного рас-

смотрения реализованы полностью. Конечно, при таком подходе необходимо четко регламентировать полномочия избирательных комиссий разных уровней, правила, сроки и процедуры разрешения избирательных споров.

Предварительный (несудебный) порядок рассмотрения электоральных споров совершенно необходим. Только в случае несогласия гражданина с решением, принятым по его жалобе, должно реализовываться его право на обращение в суд за защитой нарушенного или утраченного избирательного права. Это исключит ненужное дублирование, более четко разграничит компетенцию избирательных комиссий и судов при разрешении избирательных споров, повысит их ответственность за принимаемые решения. Поэтому представляется необходимым:

а) установление запрета на проведение до или после регистрации кандидатов повторных проверок достоверности подписей, представленных в их поддержку, и правильности оформления подписных листов;

б) ужесточение требований к точности и полноте сведений, представляемых кандидатами о своих имуществе и доходах, установление обязательности их представления за два года, предшествовавших году назначения выборов, включая сведения о доходах и имуществе его супруги, в том числе находящихся за рубежом;

в) установление обязательности возврата бюджетных средств, выделенных для финансирования избирательных кампаний кандидатов, не избранных в органы государственной власти и набравших по результатам голосования менее установленного законодательством числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании; то же самое следует установить в отношении избирательных объединений и блоков, выдвинувших кандидата (списки кандидатов);

г) увеличение пятидневного срока рассмотрения избирательных споров, так как в случае удаленности вышестоящей избирательной комиссии этого времени недостаточно для проверки материалов жалобы, вызова заинтересованных лиц, получения заявителем решения избирательной комиссии;

д) уточнение законодательного регулирования в части коллегияльного и единоличного рассмотрения жалоб и обращений избирателей с учетом высказанных предложений;

е) урегулирование возможности внесения избирательными комиссиями представлений в правоохранительные органы и получения на них мотивированных ответов.

3. Разрешение избирательных споров в судебном порядке. Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Судебная власть должна стоять в стороне от конкурентной борьбы кандидатов на выборные должности в государственные органы и в органы местного самоуправления. Она формируется иначе, чем законодательная и исполнительная ветви власти, а потому должна выступать гарантом законности проведения выборов любого уровня. Таким гарантом во время проведения избирательных кампаний выступают суды общей юрисдикции. Им отводится важная роль как инструменту пресечения нарушений законодательства, допускаемых в ходе выборов, обеспечения законности действий и решений организаторов избирательного процесса¹.

Компетенция судов общей юрисдикции по разрешению избирательных споров. ГПК РФ в ст. 26 и 27 устанавливает подсудность избирательных споров. Решения и уклонение от принятия решения ЦИК России, за исключением тех, которые остаются в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации. Решения, действия (бездействие) ИКС РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за тем же исключением, — в суды субъектов Российской Федерации,

¹ См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995—2000): В 2 т. / Отв. ред. О. Ю. Вельяшев. М., 2001; Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2001. М., 2002.

а решения иных избирательных комиссий обжалуются в районные (городские) суды.

В соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, учреждений, предприятий и их объединений, органов местного самоуправления, общественных организаций, должностных лиц или государственных служащих нарушены его права и свободы, либо созданы препятствия их осуществлению, либо на него незаконно была возложена какая-либо обязанность, либо он незаконно был привлечен к ответственности. Согласно ст. 4 указанного Закона, заявление может быть подано гражданином, права которого нарушены, а также его представителем. Пределы и механизм судебного разрешения избирательных споров регулируются избирательными законами, а также нормами гражданского процессуального права (ст. 259—261 гл. 26 «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ГПК РФ). Хотя за период с 1994 г. судебными инстанциями Российской Федерации рассмотрено несколько тысяч дел по избирательным спорам, основательная и непротиворечивая судебная практика пока не сформировалась, ибо какого-либо опыта судебного рассмотрения таких споров до 1994 г. фактически не было. Сами суды оказались не вполне готовыми правильно применять постоянно обновляющееся федеральное и региональное законодательство о выборах, а избирательные комиссии — профессионально выносить и защищать в судебных инстанциях свои решения и действия, а также избирательные права граждан с учетом изменившихся принципов отправления гражданского судопроизводства. Противоречивые решения судов по однотипным делам указывают также на необходимость специализации судей при рассмотрении гражданских дел, связанных с защитой избирательных прав граждан. Поэтому практика разрешения Верховным Судом Российской Федерации избирательных споров должна обязательно учитываться нижестоящими судами при разрешении ими споров по аналогичным вопросам.

Дела о нарушении избирательных прав рассматриваются судами по правилам гражданского судопроизводства. Сторона, действия (решения) которой обжалуются, несет процессуальную обязанность документально доказать законность оспариваемых действий (решений). Гражданин, обратившийся в суд за защитой своих избирательных прав, освобождается от уплаты государственной пошлины (ст. 89 ГПК РФ) и обязанности доказывать незаконность оспариваемого им обстоятельства. Однако он обязан доказать факт нарушения своих избирательных прав. Конкретизируя эти нормы, законодатель в рамочном Федеральном законе закрепил положение о том, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и общественных объединений, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Дела данной категории возбуждаются путем представления в суд жалобы или искового заявления. При этом обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Решаясь на тот или иной порядок разрешения избирательных споров, следует учитывать, что с жалобами на решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц можно обращаться только в судебные органы.

В соответствии со ст. 259 ГПК РФ избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, избирательные блоки, их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, наблюдатели, прокурор, считающие, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, должностного лица нарушаются избирательные права граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд по подсудности, установленной ст. 24, 26, 27 ГПК РФ и другими федеральными законами. Чаще других в суд обращаются граждане, которые по той или иной причине не были зарегистрированы в качестве кандида-

тов, снятые с регистрации, а также проигравшие кандидаты. В случае, если указанные в заявлении нарушения касаются значительного числа граждан или в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, ЦИК России вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан рассмотреть ее заявление по существу.

ЦИК России, ИКС РФ, ИКМО, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии вправе обратиться с заявлением в суд в связи с нарушением избирательного законодательства органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами, кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, политической партией, ее региональным отделением, а также иным общественным объединением, избирательной комиссией.

Определенной гарантией прав кандидатов является возможность только судебной отмены регистрации за 8—5 дней до дня голосования в случаях, предусмотренных рамочным Федеральным законом, если они установлены после регистрации. Признав жалобу обоснованной, суд выносит решение об обязанности соответствующих государственных органов, общественных организаций или должностных лиц восстановить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина. На основании Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», установив обоснованность заявления, суд признаёт обжалуемое действие (решение) незаконным и обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяя примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливая его нарушенные права. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие (бездействие) является законным. Суд может отменить решение любой избирательной комиссии, причем его решение обязательно для исполнения соответствующей комиссией. После отмены решения избирательной комиссии судом она обязана принять новое решение по существу вопроса. В противном случае в отношении членов комиссии может быть возбуждено уголовное преследование по такому составу преступления, как неисполнение решения суда, а сама комиссия расформирована.

Порядок и сроки судебного разрешения избирательных споров.

Заявление или жалоба на нарушение избирательных прав, согласно ст. 260 ГПК РФ, могут быть поданы в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известным допущенное нарушение норм избирательного законодательства, либо одного месяца со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящей избирательной комиссии, либо со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. После опубликования результатов выборов жалоба на нарушение избирательных прав граждан, имевшее место в период избирательной кампании, может быть подана в суд в течение одного года со дня этой публикации.

Решения по жалобам, поступившим в суд в ходе избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в следующий за ним — немедленно. Если излагаемые в заявлении факты требуют дополнительной проверки, судебные решения принимаются не позднее, чем в десятидневный срок. По жалобам на решения избирательных комиссий об итогах голосования суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи заявления. Решение по делу о расформировании избирательной комиссии принимается судом не позднее чем через 14 дней, а в ходе избирательной кампании — не позднее чем через 3 дня со дня подачи заявления.

Обращение в суд производится путем подачи заявления или жалобы. Эти документы подаются в письменной форме и должны содержать: 1) наименование суда, в который обращается заявитель; 2) наименование истца, его место жительства или, если истцом является юридическое лицо, его место нахождения, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем; 3) наименование ответчика, его место жительства или, если ответчиком является юридическое лицо, его место нахождения; 4) обстоятельства, на которых истец основывает свое требование, и доказательства, подтверждающие изложенные истцом обстоятельства; 5) суть нарушения или угрозы нарушения прав, свобод или охраняемых законом интересов истца и его требования; 6) цену иска, если

он подлежит оценке; 7) перечень документов, прилагаемых к заявлению.

Следует учитывать, что заявление и прилагаемые документы, которые подаются непосредственно в суд, должны быть оригиналами или по крайней мере заверенными копиями. Необходимо также учесть, что на документы как письменные доказательства распространяется требование относимости, т. е. они должны относиться к разрешаемому избирательному спору. Подготовка дела к судебному разбирательству направлена на своевременное и правильное разрешение возникшего избирательного спора. Она включает в себя уточнение обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела; уяснение правоотношений сторон и норм закона, которыми следует руководствоваться; определение состава лиц, участвующих в деле, и доказательств, которые каждая из сторон должна представить в обоснование своих утверждений. В суде первой инстанции дела обычно рассматриваются судьей единолично, если какая-либо из сторон не возражает против этого. Если же такое возражение заявлено, то объявляется перерыв и дальше дело рассматривается коллегиально. Дела о расформировании комиссии рассматриваются судом в коллегиальном составе трех профессиональных судей. При рассмотрении дела суд обязан непосредственно исследовать представленные доказательства: заслушать объяснения участвующих лиц, показания свидетелей, заключения экспертов, ознакомиться с письменными документами, осмотреть вещественные доказательства.

Доказательствами по делу об избирательном споре являются фактические данные, на основе которых суд может установить наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иные обстоятельства, значимые для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются объяснениями сторон и третьих лиц, показаниями свидетелей, письменными и вещественными доказательствами, заключениями экспертов. Учитывая специфику избирательных споров, по каждому судебному делу избирательным комиссиям и иным заявителям следует представлять полные, подробные письменные объяснения, позволяющие суду еще до начала судебного заседания правильно определить предмет спора, обо-

значить подлежащие применению нормы материального и процессуального права. Квалифицированные письменные объяснения сторон позволяют судам общей юрисдикции оперативно принимать решения и определения, базирующиеся на требованиях избирательного и иного законодательства.

В судебном заседании могут принимать участие: стороны, прокурор, свидетели, эксперты, переводчики, представители соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, избирательной комиссии, политических партий, иных общественных организаций. Сторонами в гражданском процессе — истцом или ответчиком по избирательному спору — могут быть зарегистрированные кандидаты, кандидаты, их доверенные и уполномоченные лица, граждане, а также учреждения и организации, обладающие правами юридического лица (например, редакции газет, телерадиокомпаний). Неявка в суд указанных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не препятствует рассмотрению и разрешению дела. Рассмотрение спора начинается с доклада дела председательствующим, после чего суд заслушивает стороны и других лиц, участвующих в деле. Стороны вправе задавать друг другу вопросы по существу разрешаемого избирательного спора. Суд также может задавать вопросы участвующим в деле лицам, причем в любой момент их выступлений. При рассмотрении дела производится допрос свидетелей и экспертов, исследуются вещественные доказательства и документы. Заявителям необходимо помнить, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований или возражений. Если обжалуются действия избирательной комиссии, то на нее возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность ее обжалуемых решений (действий) или бездействия.

Решение суда, вступившее в законную силу, направляется руководителю соответствующего органа или должностному лицу и подлежит реализации в указанные судом сроки по правилам, установленным ч. 2 ст. 206 ГПК РФ. При принятии по данной категории гражданских дел решения районным (городским) судом кассационная жалоба подается в кассационную коллегию вышестоящего суда — городского, областного, вер-

ховного суда (республики, края, области, автономной области или автономного округа). Если решение принято данными судами, кассационная жалоба подается в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации. Кассационная жалоба на решение суда по делу о защите избирательных прав подается в ходе избирательной кампании в течение пяти дней со дня принятия судом оспариваемого решения. При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет законность и обоснованность решения суда первой инстанции в пределах поданной жалобы. Он может исследовать также новые доказательства и устанавливать новые факты. Вновь представленные доказательства суд исследует, если признает, что они не могли быть представлены в суд первой инстанции. В интересах соблюдения законности суд кассационной инстанции вправе проверить решение суда первой инстанции в полном объеме.

При рассмотрении дела в надзорном порядке суд по имеющимся в деле материалам и в пределах доводов протеста проверяет правильность применения и толкования норм материального и процессуального права судами первой и кассационной инстанций. Суд здесь не может выйти за пределы принесенного протеста.

Дела, рассмотренные Верховным Судом по первой инстанции с 1995 г., в основном касались отказа ЦИК России в регистрации инициативных групп избирателей и избирательных блоков, в заверении копий федеральных списков кандидатов, в принятии подписных листов и других документов, необходимых для регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, в регистрации федеральных списков, признания неправильным исключения из федеральных списков, а также ошибки в списках и др. Обжаловались и отдельные постановления ЦИК России об утверждении разъяснений и инструкций о применении федерального законодательства по вопросам организации и проведения выборов. Наибольшее количество споров возникало при решении вопросов о регистрации либо об отказе в регистрации кандидатов и об исключении кандидатов из федеральных списков. Значительное место в деятельности Верховного Суда заняло рассмотрение обращений участников избирательного процесса, связанных с во-

просами предвыборной агитации, а также жалоб на решения нижестоящих судов по разрешению избирательных споров, возникших в ходе региональных выборов. Верховный Суд при рассмотрении жалоб и заявлений, связанных с проведением выборов, разрешал сложные избирательные споры на основе глубокого изучения избирательных документов, обеспечивал равенство сторон и состязательность участников судебных заседаний, способствуя своими решениями совершенствованию судебной практики применения избирательного законодательства. Таким должен быть подход к разрешению избирательных споров и нижестоящих звеньев судебной системы страны.

Глава 19

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

1. Общая характеристика юридической ответственности за нарушение избирательных прав участников выборов. Юридическая ответственность выступает в качестве одной из правовых гарантий проведения свободных демократических выборов, осуществляемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Под юридической ответственностью в публично-правовой сфере понимается применение к нарушителю определенных правовых мер государственного принуждения уполномоченными на то органами, возлагающими на правонарушителя определенные правовые ограничения личного или имущественного характера. Мерами публично-правовой ответственности являются регламентированные в законодательстве принудительные санкции (наказания), которые традиционно именуется в литературе карательными или штрафными. За нарушение избирательных прав и законодательства о выборах федеральными законами предусмотрено несколько видов юридической ответственности: 1) *конституционно-правовая ответственность* (она также именуется в научной литературе государственно-правовой ответственностью или ответственностью по избирательному праву); 2) *административная ответственность*; 3) *уголовная ответственность*.

Указанные виды юридической ответственности отличаются друг от друга основаниями (правовыми, фактическими и процессуальными), санкциями (взысканиями), субъектным составом, процессуальной формой реализации, правовыми последствиями наказания виновных лиц. *Конституционно-правовая ответственность* за нарушение законодательства о выборах состоит в применении к виновным участникам выборов определенных конституционно-правовых санкций. К последним относятся: предупреждение, отказ в регистрации инициативной группы, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), признание результатов выборов недействительными, отмена решения о признании кандидата избранным, расформирование избирательной комиссии. Фактическим основанием конституционно-правовой ответственности в рассматриваемом случае является совершение избирательного правонарушения. В зависимости от субъектного состава, индивидуальных особенностей оснований и правового содержания санкций конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения подразделяется на: 1) конституционно-правовую ответственность кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков; 2) конституционно-правовую ответственность избирательных комиссий.

Административная ответственность регламентируется в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и состоит в применении к виновным физическим и юридическим лицам административных наказаний (как правило, административного штрафа). Административная ответственность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, закреплена в ст. 5.1—5.25, 5.45—5.25 КоАП РФ.

За совершение общественно опасных посягательств на избирательные права граждан в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее — УК РФ) предусмотрена *уголовная ответственность*. Так, уголовная ответственность наступает за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141), за нарушение порядка финансирования избирательной кампании (ст. 141¹), фальсифика-

цию избирательных документов (ст. 142), а также за фальсификацию итогов голосования (ст. 142¹). Совершение виновными лицами уголовно-наказуемых нарушений избирательных прав граждан и законодательства о выборах влечет применение к ним уголовных наказаний (штраф, исправительные работы, лишение свободы и др.).

2. Конституционно-правовая ответственность кандидатов, избирательных объединений и блоков за нарушение законодательства о выборах. За совершение избирательных правонарушений к гражданам (кандидатам, определенным группам избирателей), избирательным объединениям и блокам применяются следующие меры конституционно-правовой ответственности: 1) предупреждение; 2) отказ в регистрации инициативной группы; 3) отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов); 4) отмена регистрации кандидата (списка кандидатов); 5) признание результатов выборов недействительными; 6) отмена решения о признании кандидата избранным. Рассмотрим особенности применения каждой из указанных мер конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах:

1) **предупреждение** является морально-правовой мерой конституционно-правовой ответственности за совершение избирательных правонарушений. В законодательстве о выборах не раскрывается само правовое содержание предупреждения. Основания и условия применения данной меры конституционно-правовой ответственности сформулированы законодателем в довольно общей форме. Предупреждение как мера ответственности за совершение избирательных правонарушений предусмотрено в законах о конкретных видах выборов. Законодатель предусмотрел вынесение предупреждения не только за нарушение правил предвыборной агитации, но и за другие нарушения норм законов о выборах. Причем закреплена возможность вынесения предупреждения в отношении не только зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков, но и в отношении незарегистрированных кандидатов. Так, в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено, что в случае нарушения кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, изби-

рательным блоком данного Федерального закона соответствующая избирательная комиссия вправе вынести этим участникам избирательного процесса предупреждение. Аналогичная норма закреплена и в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации». Предупреждение представляет собой наиболее мягкую меру конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства и применяется за малозначительные избирательные правонарушения, не являющиеся грубыми или существенными. Как представляется, *предупреждение состоит в официальном осуждении от имени государства совершенного избирательного правонарушения и предостережении участника избирательного процесса (кандидата либо избирательного объединения (блока) о недопустимости противоправного поведения.* В действующем избирательном законодательстве не определены условия применения предупреждения как меры конституционно-правовой ответственности (представляется, что данный пробел должен быть восполнен). Анализ законодательства о выборах и практики его применения позволяет отнести к таким условиям два основных фактора: 1) отсутствие фактических и правовых оснований для отмены регистрации кандидата (списка кандидатов); 2) малозначительный (несущественный) характер совершенного избирательного правонарушения. Решение о вынесении предупреждения выносится избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов). Такое решение передается в СМИ для опубликования в целях информирования избирателей и других участников избирательного процесса;

2) **отказ в регистрации инициативной группы по выдвижению кандидата** как мера конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах предусмотрен Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», а также в ряде законов субъектов Российской Федерации. Отказ в регистрации инициативной группы выступает как мера конституционно-правовой ответственности в случаях нарушения установленного порядка выдвижения кандидатов и выражается в лишении граждан вследствие совершенного ими избирательного правонарушения права выдвинуть определенного гражданина кандидатом в депутаты или на выборную долж-

ность. Вместе с тем указанная мера не препятствует инициативной группе в ином составе выдвинуть того же кандидата на тех же выборах;

3) отказ в регистрации кандидата (отказ в регистрации списка кандидатов) — другая мера конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах, которая носит ярко выраженный правоограничительный характер — в качестве порицания за совершение избирательного правонарушения определенным участникам выборов отказывается в регистрации кандидата (списка кандидатов). Тем самым отдельным гражданам и их группам отказывается в реализации пассивного избирательного права при наличии соответствующих фактических и правовых оснований. Основания для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) перечислены в п. 23 ст. 38 рамочного Федерального закона. Так, в качестве основания для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) законодатель определил *несоблюдение требований к выдвижению кандидата, списка кандидатов (для кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком)*. Здесь избирательное правонарушение выражается в нарушении требований, изложенных в п. 2 ст. 35 рамочного Федерального закона: например, выдвижение кандидатов (списка кандидатов) осуществлялось открытым, а не тайным голосованием на съезде (конференции) политической партии, как это предусмотрено Законом. Другим основанием применения санкции в виде отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) является *грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей избирателей в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен*, если представленные для регистрации кандидата, списка кандидатов подписи были собраны с нарушением этого запрета. Грубым нарушением указанного запрета считается сбор не менее 20 процентов от представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей в местах, где сбор подписей запрещен.

Недостоверность сведений, представленных кандидатом в соответствующую избирательную комиссию, также является достаточным основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов). Согласно п. 2 ст. 33 рамочного Федерального за-

кона, гражданин при его выдвижении для приобретения статуса кандидата представляет в избирательную комиссию письменное заявление о согласии баллотироваться по определенному избирательному округу. В этом заявлении указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), адрес места жительства, вид, серия и номер документа, удостоверяющего личность, наименование или код органа, выдавшего данный документ, и дата его выдачи, сведения о судимостях кандидата, гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и оснований его приобретения). Гражданин собственноручно подписывает данное заявление, удостоверяя тем самым действительность сообщаемых о себе сведений, и несет за это ответственность. Сообщение в данной ситуации несоответствующих действительности сведений из перечня, установленного законом, расценивается законодателем в качестве избирательного правонарушения и влечет отказ в регистрации. Недостоверность сведений, относящихся к отдельным кандидатам, включенным в список кандидатов, может служить основанием только для исключения из списка кандидатов соответствующих кандидатов. Приведенный выше перечень сведений не подлежит расширительному толкованию. Так, указание недостоверных сведений об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, в настоящее время уже не является основанием для отказа в регистрации; вместе с тем о таком факте соответствующая избирательная комиссия обязана проинформировать избирателей.

К числу избирательных правонарушений, являющихся основанием в отказе регистрации кандидата (списка кандидатов), законодатель относит *несоздание кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком избирательного фонда*. Своевременное создание избирательного фонда является юридической обязанностью указанных участников избирательного процесса, поэтому неисполнение ими данной обязанности влечет отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов). Региональный законодатель может в своем законе освободить от обя-

занности создания кандидатом избирательного фонда на выборах в органы местного самоуправления при численности избирателей в избирательном округе не более пяти тысяч при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.

*Использование кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более пяти процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда, также является избирательным правонарушением и влечет применение санкции в виде отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов). В круг оснований отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) законодатель включил такое финансовое избирательное правонарушение, как *превышение кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании размера расходования из избирательного фонда более чем на пять процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда.* Законодатель признает основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) и установленный решением суда факт нарушения в течение агитационного периода кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока п. 1 ст. 56 рамочного Федерального закона, запрещающего *злоупотребление свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации.* Данное правонарушение выражается в учинении при проведении агитации общественно опасных призывов (в предвыборных программах, выступлениях соответствующих участников избирательного процесса, в иных агитационных материалах) к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также призывов, направленных на пропаганду войны. Запрещена также и агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. При этом*

необходимо учитывать, что не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идеи социальной справедливости.

Избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата (списка кандидатов) также и в случае *использования кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения*. Понятие «преимущества должностного или служебного положения» сформулировано в п. 5 ст. 40 рамочного Федерального закона.

В целом ряде случаев отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) является применением не санкции (меры конституционно-правовой ответственности за совершение избирательного правонарушения), а *правообеспечительной или право-восстановительной меры*. Последняя направлена на обеспечение либо восстановление правопорядка, безусловное выполнение в конкретных правоприменительных ситуациях квалификационных и иных юридических требований. Здесь основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) выступает не избирательное правонарушение (виновное противоправное деяние определенных участников выборов, нарушающее законодательство о выборах и влекущее применение установленных законом мер ответственности), а сам объективный юридический факт несоответствия (противоречия) определенным требованиям закона статуса, состояния, результата деятельности (например, факт отсутствия определенного избирательного документа, факт наличия двойной регистрации кандидата в разных избирательных округах, факт утраты пассивного избирательного права и др.).

Отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) как применение правовосстановительной меры воздействия возможен в следующих случаях, определенных в п. 23 ст. 38 рамочного Федерального закона: а) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права; б) отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых в соответствии с законом о выборах для регистрации кандидата (списка кандидатов); в) недостаточное количество представленных достоверных и действительных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата (списка кандидатов); г) превыше-

ние числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения, избирательного блока об исключении кандидатов из списка кандидатов более чем на 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов; д) наличие факта регистрации кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением, избирательным блоком одновременно в одномандатном и (или) многомандатном избирательном округе и в составе списка кандидатов. Перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению соответствующей избирательной комиссии, установленный рамочным Федеральным законом, является исчерпывающим и не подлежит расширению в законах субъектов Российской Федерации;

4) отмена регистрации кандидата (списка кандидатов). Применение меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) допустимо в порядке и на основаниях, определенных законом. Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов) состоит в лишении граждан, обладающих пассивным избирательным правом, статуса зарегистрированных кандидатов. Тем самым гражданину (группе граждан) отказывается в праве реализации ими пассивного избирательного права на конкретных выборах.

В п. 5 ст. 76 рамочного Федерального закона установлен перечень избирательных правонарушений, за совершение которых возможна отмена регистрации. Такими правонарушениями законодатель признает противоправные (нарушающие нормы законодательства о выборах) виновные деяния кандидатов, доверенных лиц кандидатов, избирательных блоков, избирательных объединений и их руководителей, иных организаций, действующих в целях избрания определенных кандидатов. К числу оснований отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) отнесены:

а) *вновь открывшиеся обстоятельства*, являющиеся основанием для отказа в регистрации (их перечень приведен в п. 23 ст. 38);

б) *использование* кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, их уполномоченными представителями в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила пять процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или *превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда*, установленного законом, более чем на пять процентов;

в) *использование* кандидатами, руководителями избирательных объединений, избирательных блоков *преимуществ должностного или служебного положения*;

г) *установление фактов подкупа избирателей* кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, иными лицами и организациями, действующими по поручению кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, их доверенных лиц и уполномоченных представителей. Под подкупом избирателей понимается предоставление или обещание предоставления имущественных выгод избирателям с целью реализации ими своих избирательных прав в интересах определенного кандидата. Например, вручение избирателям денежных средств с условием, что они будут голосовать за (или против) определенного кандидата; подкуп может осуществляться и с целью отказа гражданина в реализации им его избирательных прав;

д) *нарушение* кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком *запрета на злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации*;

е) *установление факта сокрытия кандидатом сведений* о своей судимости или наличии гражданства иностранного государства (установление аналогичного факта в отношении кандидата из списка кандидатов может служить только основанием для исключения данного кандидата из списка кандидатов).

В соответствии с п. 5 ст. 76 рамочного Федерального закона регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), кандидата, зарегист-

рированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, список которого зарегистрирован по тому же избирательному округу. Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Рамочный Федеральный закон (2002 г.), в отличие от прежнего (1997 г.), во-первых, сузил круг оснований отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), а также круг лиц, наделенных правом обращения с заявлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов); во-вторых, отнес отмену регистрации кандидата (списка кандидатов) к ведению суда по соответствующим правилам подсудности; в-третьих, сократил сроки обращения в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), а также сроки принятия судом решения по делу об отмене регистрации.

Отмену регистрации кандидата (списка кандидатов) следует отличать от такой меры воздействия, как *аннулирование регистрации кандидата (списка кандидатов)*. Аннулирование регистрации не является мерой конституционно-правовой ответственности и направлено не на наказание правонарушителей, а на обеспечение исполнения норм избирательного законодательства. Субъектом осуществления аннулирования регистрации является не суд, а соответствующая избирательная комиссия. Основания аннулирования регистрации перечислены в ст. 76 рамочного Федерального закона, и их несколько. Так, в соответствии с п. 1 ст. 76 решение избирательной комиссии о регистрации кандидата аннулируется вышестоящей комиссией в случае нарушения требования п. 19 ст. 38 рамочного Федерального закона, заключающегося в том, что кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу; при этом аннулированию подлежат все решения о регистрации кандидата, за исключением первого. Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть аннулирована решением избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), на основании заявления кандидата о снятии своей кандидату-

ры, решения избирательного объединения (блока) об отзыве кандидата (списка кандидатов). Также подлежит аннулированию регистрация кандидата в случае утраты им пассивного избирательного права. Аннулируется и регистрация списка кандидатов, если число исключенных из списка кандидатов превышает 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов;

5) **признание итогов голосования и результатов выборов недействительными.** Данная мера конституционно-правовой ответственности предусмотрена в ст. 77 рамочного Федерального закона: если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения законов о выборах, регламентирующих проведение соответствующих выборов, вышестоящая избирательная комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей — о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

После определения результатов выборов решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов может быть отменено только судом с учетом установленных в законодательстве правил подсудности. Основанием для судебной отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов являются следующие установленные судом обстоятельства:

а) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие 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, или более чем на 10 процентов превысили предельный размер расходования средств избирательного фонда, установленный законом;

б) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

в) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации нарушили п. 1 ст. 56 рамочного Федерального закона (запрет на злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации), и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

г) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

В соответствии с п. 3 ст. 77 суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей. Как видим, не каждое нарушение законодательства о выборах, допущенное в ходе проведения избирательной кампании (за исключением нарушения, указанного в подп. «а» п. 2 ст. 77), является само по себе достаточным основанием для отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, поскольку в соответствии с подп. «б»—«г» п. 2 и п. 3 ст. 77 судебная отмена ре-

шения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов возможна при таких указанных в законе конкретных нарушениях, которые «не позволяют выявить действительную волю избирателей». В прежнем рамочном Федеральном законе основания для отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов формулировались с использованием формулировки «нарушения (действия или бездействие), которые не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей» (ст. 64). Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 15 января 2002 г.¹ отметил, что формулировка «достоверность результатов волеизъявления избирателей» позволяла правоприменителю отказываться при рассмотрении соответствующих споров от установления влияния обнаруженных существенных нарушений в ходе выборов на адекватное отражение действительной воли избирателей в итогах голосования, результатах выборов, что фактически приводило к отказу от эффективной судебной защиты избирательных прав граждан. По мнению Конституционного Суда, при оценке выраженной на выборах воле избирателей на предмет ее действительности суды должны ориентироваться прежде всего на обеспечение реальных условий для подлинного свободного волеизъявления избирателей в ходе выборов, а не на простую формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов. Оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей шире указанной формальной проверки и предполагает анализ обеспечения необходимых условий, существенно влияющих на свободное волеизъявление избирателей на конкретных выборах. Отмена результатов выборов возможна, когда судом будут установлены перечисленные в

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Траспова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

законе нарушения избирательного законодательства, которые привели к искажению характера выборов как свободных и подлинных выборов, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. При этом помимо качественных характеристик суд должен обосновать свое решение и соответствующими количественными характеристиками степени влияния допущенных нарушений на осуществленное коллективное волеизъявление на выборах. Одного перечисления большого числа допущенных нарушений законодательства о выборах недостаточно для отмены решения о результатах выборов, необходимо определение степени влияния этих нарушений на результаты выборов.

В ст. 77 рамочного Федерального закона не закреплены четкие критерии, на основании которых должен делаться однозначный вывод о том, что определенное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей. В такой ситуации оценка нарушений законодательства о выборах основывается на анализе многих конкретных факторов. Рассматривая дело, суд должен произвести: а) оценку характера допущенных нарушений (насколько массовый и масштабный характер носят эти нарушения); б) оценку степени влияния допущенных нарушений на волеизъявление избирателей с учетом имеющихся количественных показателей состоявшегося голосования (нарушают они существенные условия свободного волеизъявления избирателей или нет; если нарушают, то в какой мере); в) результативную оценку (возможно в данной конкретной ситуации совершения нарушений выявить действительное волеизъявление избирателей или нет). Избрание гражданина депутатом или выборным должностным лицом является юридическим результатом конкретных выборов. Избранный кандидат не может нести ответственность за нарушения законодательства о выборах, совершенные в интересах неизбранных кандидатов. В этой связи не могут служить основанием для отмены решения о результатах выборов нарушения избирательного законодательства, имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам

голосования кандидатов либо совершенные в интересах последних;

б) к избранному кандидату может быть применена конституционно-правовая санкция в виде **отмены решения избирательной комиссии о признании кандидата избранным**. Согласно п. 6 ст. 70 рамочного Федерального закона соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании избранным кандидата, набравшего необходимое для избрания число голосов избирателей либо признанного избранным по результатам голосования за список кандидатов, если он не позднее чем в течение семи дней со дня официального опубликования общих результатов не представит в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (распоряжения) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей. При этом законом может быть предусмотрено, что, если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов.

3. Расформирование избирательной комиссии как мера конституционно-правовой ответственности. Мера государственно-принудительного правового воздействия в виде расформирования избирательной комиссии по своей юридической природе относится к мерам конституционно-правовой ответственности, а основания и порядок ее применения регламентируются в ст. 31 рамочного Федерального закона. В качестве санкции здесь выступает принудительный досрочный роспуск в судебном порядке комиссии в ранее сформированном составе. Прекращаются полномочия только членов комиссии с правом решающего голоса. Расформирование комиссии не влечет прекращения полномочий ее членов с правом совещательного голоса. Федеральный закон предусматривает два вида фактических оснований расформирования избирательной комиссии: а) нарушение ко-

миссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание ЦИК России или ИКС РФ итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов недействительными; б) неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, принятого по результатам рассмотрения жалоб.

При разрешении вопроса о расформировании избирательной комиссии следует учитывать, что признание недействительными итогов голосования либо результатов выборов должно быть осуществлено в порядке, установленном федеральными законами (в том числе и на основании судебного решения) и законами субъектов Российской Федерации. Дела о расформировании избирательных комиссий рассматриваются судами в соответствии с правилами подсудности, установленными п. 2 ст. 75 рамочного Федерального закона. Согласно этой норме: Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела о расформировании ЦИК России; федеральный суд общей юрисдикции субъекта Российской Федерации (республиканский, краевой, областной, окружной) рассматривает дела о расформировании ИКС РФ; районные суды рассматривают дела о расформировании территориальных, участковых избирательных комиссий.

Суды рассматривают дела о расформировании избирательных комиссий не по собственной инициативе, а только по заявлениям перечисленных в законе органов и лиц. С заявлением в суд о расформировании ЦИК России вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. С аналогичным заявлением в суд о расформировании ИКС РФ вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, либо не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного органа данного субъекта Российской Федерации. С заявлением в суд о расформировании ИКС РФ также может обратиться и ЦИК России. Правом обращения в суд с заявлением о расформировании окружной избирательной комиссии по выборам в законодательный (представительный) ор-

ган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган местного самоуправления, а также о расформировании ИКМО, территориальной, участковой комиссии наделены соответственно либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо группа депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа, а также ЦИК России и ИКС РФ. Рамочный Федеральный закон не исключает правовой возможности одновременного обращения с заявлением в суд о расформировании определенной избирательной комиссии нескольких субъектов, имеющих такое право. В этом случае суд рассматривает эти заявления одновременно в рамках одного дела.

Заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано в период после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня окончания избирательной кампании. Заявление в суд о расформировании иной комиссии может быть подано не позднее чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии. При проведении повторного голосования заявление в суд о расформировании участковой комиссии может быть также подано в период после установления итогов голосования на данном участке, но не позднее чем за семь дней до дня повторного голосования. Заявление о расформировании комиссии принимается судом к рассмотрению немедленно и решение по нему выносится не позднее чем через 14 дней, а в период избирательной кампании — не позднее чем через три дня со дня подачи заявления. Дело о расформировании избирательной комиссии рассматривается судом коллегиально по процессуальным правилам, установленным ГПК РФ.

В случае принятия судом решения о расформировании ЦИК России указанная комиссия формируется в соответствии правилами, установленными в ст. 21 рамочного Федерального закона. При принятии судом решения о расформировании ИКС

РФ в период избирательной кампании ЦИК России формирует временную избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в новом составе. По окончании периода избирательной кампании ИКС РФ формируется органами государственной власти субъекта Российской Федерации с соблюдением соответствующих общих правил, предусмотренных рамочным Федеральным законом. Аналогичный порядок формирования новых избирательных комиссий после судебного расформирования прежних комиссий установлен и для других видов избирательных комиссий. Так, в случае принятия судом решения о расформировании ИКМО (территориальной, участковой избирательной комиссии) в период избирательной кампании временную комиссию в новом составе формирует вышестоящая избирательная комиссия, а если она отсутствует — ИКС РФ. Временная комиссия должна быть сформирована не позднее чем через три дня после вступления в силу решения суда о расформировании комиссии. Вне периода избирательной кампании новая избирательная комиссия должна быть сформирована соответствующими органами не позднее чем через один месяц со дня вступления в силу решения суда о расформировании комиссии. Расформирование избирательной комиссии влечет за собой прекращение полномочий членов соответствующей комиссии с правом решающего голоса. При этом полномочия членов расформированной комиссии с правом совещательного голоса не прекращаются. Последние могут принимать участие в работе соответствующих временных комиссий, а также комиссий, сформированных в новом составе.

4. Административная ответственность за нарушение избирательных прав участников выборов. Административная ответственность физических и юридических лиц за нарушение избирательных прав участников выборов регламентирована в КоАП РФ. Установление административной ответственности за нарушения законодательства о выборах относится к ведению федерального законодателя. Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. Согласно ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие)

физического или юридического лица, за которое КоАП РФ установлена административная ответственность.

Конкретные составы административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, сформулированы в гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» Особенной части КоАП РФ (ст. 5.1—5.25, 5.45—5.52).

Рассмотрим правовые особенности квалификации отдельных видов административно-наказуемых нарушений законодательства о выборах, ответственность за совершение которых предусмотрена новым КоАП РФ¹.

Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей (ст. 5.1). В указанной норме КоАП РФ сформулировано три состава административных правонарушений: 1) нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей; 2) нерассмотрение в установленный федеральным законом срок заявления о неправильности в списке избирателей; 3) отказ выдать гражданину письменный ответ с указанием причины отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей. С объективной стороны данные административные правонарушения могут быть совершены в различных формах. Например: нарушение срока представления для ознакомления списков избирателей; отказ гражданину в ознакомлении со списком избирателей; нерассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в этом списке; отказ выдать гражданину ответ в письменной форме с изложением мотивов отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей; выдача гражданину ответа в письменной форме без изложения мотивов отклонения заявления. Субъективная сторона правонарушений характеризуется тем, что они могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности. Субъектами рассматриваемых правонарушений являются члены участковой избирательной комиссии, которые обязаны рассматривать заявления

¹ Подробно о квалификации этих нарушений см.: *Игнатенко В. В.* Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан и их права на участие в референдуме. Иркутск, 2003.

граждан, как правило, председатели, заместители председателей и секретари данных комиссий.

Неисполнение решения избирательной комиссии (ст. 5.3). С объективной стороны неисполнение решения избирательной комиссии осуществляется, как правило, в форме бездействия. Субъектами данного административного правонарушения являются должностные лица и юридические лица, на которых возложено исполнение решения избирательной комиссии. С субъективной стороны административное правонарушение может быть совершено должностными лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Нарушение порядка предоставления сведений об избирателях (ст. 5.4). Данное правонарушение имеет специальный субъект — уполномоченные должностные лица органов местного самоуправления (главы местных администраций, мэры районов и городов), командиры воинских частей. С субъективной стороны административное правонарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формами вины.

Нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5) влечет наложение административного штрафа на виновных должностных лиц. Субъектами правонарушения являются главные редакторы СМИ, редакции СМИ, организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, а также иные организации, осуществляющие выпуск или распространение СМИ. Ответственность наступает за нарушение порядка опубликования материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе агитационных материалов. С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено главными редакторами СМИ как умышленно, так и по неосторожности.

Нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, избирательного блока либо представителя СМИ (ст. 5.6) влечет наложение административного штрафа на виновных лиц. Нарушение установленных законом прав отдельных участников избирательного процесса, перечень которых приведен в указанной статье, может осуществляться как в фор-

ме противоправных действий (например, отказ наблюдателю в ознакомлении с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования; отказ в предоставлении члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса копий избирательных документов, получение которых предусмотрено законом), так и в форме противоправного бездействия (например, неоповещение члена комиссии о заседании комиссии). Субъектами правонарушения могут быть как граждане, так и должностные лица, правонарушение может быть совершено умышленно и по неосторожности.

Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах (ст. 5.7). Совершение данного правонарушения влечет наложение административного штрафа на виновных лиц в размере от 15 до 20 МРОТ. В статье установлена ответственность за два вида административных правонарушений: 1) отказ работодателя (администрации) предоставить предусмотренный законом отпуск для участия в выборах зарегистрированного кандидата и доверенных лиц; 2) отказ работодателя освободить в установленном законом порядке члена избирательной комиссии для работы в комиссии на период подготовки и проведения выборов (референдума). Отказ может быть совершен в форме неправомерного бездействия (неиздания приказа (распоряжения) о предоставлении отпуска или освобождении от работы) либо в форме неправомерного действия (письменного или устного отказа в предоставлении отпуска или освобождении от работы). Для квалификации правонарушений не имеет значения мотивация отказа в предоставлении отпуска или освобождении от работы. Достаточно, чтобы зарегистрированный кандидат, доверенное лицо или член комиссии с правом решающего голоса представил работодателю письменное заявление о предоставлении отпуска (освобождении от работы) и документ, подтверждающий специальный статус заявителя (копию соответствующего решения комиссии). Рассматриваемые административные правонарушения могут быть совершены только специальным субъектом — теми руководителями организаций и учреждений любых форм собственности, которые обладают правами найма (назначения на должность) и увольнения работников, а также предоставления им соответствующих отпусков.

Нарушение предусмотренных законодательством о выборах порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8) влечет наложение административного штрафа на виновных лиц. С объективной стороны нарушение установленных законом порядка и условий проведения агитации через СМИ может выражаться в совершении следующих деяний (действий и бездействия): а) использование зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями (блоками) платного эфирного времени и платной печатной площади для проведения предвыборной агитации без предварительной оплаты этих эфирного времени и печатной площади либо с оплатой, но не в полном объеме; б) непредставление зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями (блоками) СМИ информации копии платежного документа с отметкой филиала Сбербанка об оплате в полном объеме стоимости эфирного времени или выделенной печатной площади; в) использование зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями (блоками) предоставленного им бесплатного эфирного времени либо бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения (блоки); г) проведение агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях лицами, замещающими государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, когда указанные лица не являются зарегистрированными кандидатами в депутаты или на выборные должности. Субъектами анализируемого правонарушения являются кандидаты, избирательные объединения (блоки), иные лица, уполномоченные выступать от имени этих участников выборов, а также лица, замещающие государственную должность категории «А» или выборную муниципальную должность. С субъективной стороны правонарушение может быть совершено указанными физическими лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Административная ответственность за *нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и*

иной деятельности установлена в ст. 5.9. Реклама предпринимательской (коммерческой) и иной деятельности кандидатов, избирательных объединений (блоков) может распространяться в виде наружной рекламы, в радио- и телепрограммах, в периодических печатных изданиях, в кино- и видеообслуживании, в справочном обслуживании, на транспортных средствах и в почтовых отправлениях, а также в других не запрещенных законом формах. С объективной стороны правонарушение выражается в совершении деяний (действий или бездействия), нарушающих именно те условия рекламы, которые предусмотрены законодательством о выборах. К таким условиям относятся: а) оплата рекламы из избирательного фонда кандидата, избирательного объединения (блока); б) запрет на проведение рекламы в день голосования и в день, предшествующий дню голосования. Субъектами правонарушения являются граждане, должностные лица и юридические лица. Данное правонарушение может быть совершено физическими лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах (ст. 5.10), наказывается наложением административного штрафа на виновных лиц. Правонарушение может быть совершено в следующих формах: проведение агитации после ноля часов за сутки до дня голосования; агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений в любое время избирательной кампании. С субъективной стороны правонарушение может быть совершено физическими лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11), влечет наложение административного штрафа на виновных граждан, должностных лиц и юридических лиц. В соответствии с п. 7 ст. 48 рамочного Федерального закона запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы: а) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления; б) лицам, находящимся на государ-

ственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного или служебного положения; в) воинским частям, военным учреждениям и организациям; г) благотворительным организациям и религиозным объединениям, учрежденным ими организациями, а также представителям религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний; д) избирательным комиссиям и членам этих комиссий с правом решающего голоса; е) иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам; ж) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности. На основании данной статьи наступает административная ответственность и за привлечение к проведению агитации лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет. Субъективная сторона правонарушения характеризуется тем, что оно может быть совершено физическими лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона (ст. 5.12) влечет наложение административного штрафа на виновных лиц. Административно наказуемым признается нарушение правил, изложенных в ст. 54 рамочного Федерального закона, которые сводятся к следующим положениям. Все агитационные печатные материалы должны содержать наименования и адреса организаций (фамилии, имена, отчества и места жительства лиц), изготовивших печатные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей изготовление данных печатных материалов, а также информацию об их тираже и о дате их выпуска. Экземпляры агитационных печатных материалов или их копии до начала их распространения должны представляться в избирательную комиссию, зарегистрировавшую соответствующего кандидата (соответствующий список кандидатов), или в нижестоящую избирательную комиссию. Вместе с данными материалами в избирательную комиссию

должны быть представлены также сведения о месте нахождения (адресе места жительства) организаций (лиц), изготовивших и заказавших эти материалы. Изготовление и распространение агитационных печатных материалов без согласия в письменной форме соответствующих зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков не допускаются. С объективной стороны правонарушения могут быть совершены в форме как действий, так и бездействия. Квалифицирующее значение имеет время совершения правонарушений — период подготовки и проведения выборов, который начинается со дня официального опубликования решения о назначении выборов и завершается окончанием дня голосования. Субъектами правонарушений могут быть граждане, должностные лица и юридические лица. С субъективной стороны правонарушения могут быть совершены гражданами и должностными лицами как умышленно, так и по неосторожности.

В соответствии со ст. 5.13 *непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации* зарегистрированного кандидата до окончания срока предвыборной агитации в случае обнародования (опубликования) в теле-, радиопрограммах на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата, если в соответствии с федеральным законодательством о выборах предоставление такой возможности является обязательным, — влечет наложение административного штрафа на виновных лиц. Организации, осуществляющие выпуск СМИ, обязаны отказаться от обнародования (опубликования) агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода. Право гражданина, в отношении которого СМИ

опубликованы сведения, ущемляющие его права или охраняемые законом интересы, на опубликование своего ответа в тех же СМИ предусмотрено и в п. 3 ст. 152 ГК РФ. Оценка опубликованной информации с точки зрения ее способности нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата носит формальный характер и зависит от того, потенциально порочат кандидата или нет опубликованные о нем сведения. Сам факт опубликования негативных сведений о кандидате, независимо от того, соответствуют они действительности или нет, насколько обосновано опровержение или иное разъяснение кандидата, порождает юридическую обязанность СМИ предоставить зарегистрированному кандидату возможность обнаружить (опубликовать) до окончания срока предвыборной агитации опровержение либо иное разъяснение в свою защиту. С объективной стороны правонарушение может быть совершено в форме неправомерного действия или неправомерного бездействия (например, должностное лицо СМИ не реагирует на обращение кандидата опубликовать опровержение). Субъектами правонарушения могут быть только должностные лица соответствующих СМИ (главные редакторы, их заместители, ответственные секретари и др.) и соответствующие СМИ как юридические лица. Правонарушение может быть совершено должностными лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам (ст. 5.14), влечет наложение на виновных лиц административного штрафа. С объективной стороны правонарушение может совершаться в форме уничтожения, повреждения вывешенных информационных или агитационных печатных материалов, а также их порчи путем нанесения на них надписей или изображений. Субъектами правонарушения могут быть как граждане, так и должностные лица. Субъективная сторона правонарушения характеризуется умыслом.

Нарушение установленного законодательством о выборах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании. В соответствии со ст. 5.15 совершение правонарушения влечет наложение административного штрафа на виновных должност-

ных лиц. Общий порядок пользования помещениями в ходе избирательной кампании определен в ст. 53 рамочного Федерального закона. Нарушение этого порядка со стороны должностных лиц влечет ответственность на основании ст. 5.15. Правонарушение может быть совершено как в форме неправомерного действия (например, незаконный отказ зарегистрированному кандидату в предоставлении помещения для встречи с избирателями), так и в форме неправомерного бездействия (например, нерассмотрение должностным лицом соответствующего заявления зарегистрированного кандидата). Субъектами правонарушения являются должностные лица государственных и муниципальных органов, организаций и учреждений, которые в рамках своих служебных обязанностей регулируют пользование соответствующими помещениями. Правонарушение может быть совершено этими лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Подкуп избирателей является одним из серьезных административных правонарушений, ответственность за которое закреплена в ст. 5.16. Вручение избирателям денежных средств, подарков, иных материальных ценностей, проведение льготной распродажи товаров либо безвозмездное или на льготных условиях предоставление услуг, а равно осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах влечет наложение административного штрафа: на граждан в размере от 20 до 25 МРОТ; на должностных лиц — от 30 до 40 МРОТ; на юридических лиц — от 300 до 500 МРОТ. Правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Административная ответственность за *непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов*, предусмотрена ст. 5.17. С объективной стороны правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 5.17, выражается в совершении следующих деяний: 1) непредставление в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах выделенных средств (пожертвований) в избирательный фонд и обо всех произведенных затратах на проведение избирательной кампа-

нии; 2) неполное представление таких сведений; 3) представление недостоверных отчета и сведений. Субъектами правонарушения по ч. 1 ст. 5.17 являются: кандидаты; лица, являвшиеся кандидатами; лица, избранные депутатами или на иную выборную должность; уполномоченные представители по финансовым вопросам избирательного объединения (блока); должностные лица кредитных организаций, в которых открыты счета избирательных фондов.

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 5.17, нарушает информационные права избирателей и затрудняет осуществление контроля за финансированием избирательных кампаний со стороны различных институтов гражданского общества. С объективной стороны правонарушение может быть совершено в виде следующих деяний (действий и бездействия): 1) непредставления в СМИ для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов либо финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (блоков); 2) неполное представление; 3) несвоевременное представление такой информации. Правонарушение имеет специальный субъект — председателей избирательных комиссий. Правонарушения, предусмотренные указанной статьей, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Незаконное использование денежных средств кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком влечет административную ответственность на основании ст. 5.18. Объективную сторону правонарушения составляют: 1) действия по использованию денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда; 2) действия, выразившиеся в превышении установленных законом предельных сумм расходования денежных средств из избирательного фонда; 3) действия по расходованию денежных средств избирательного фонда на не предусмотренные законом цели. Субъектами правонарушения являются: кандидаты; лица, являвшиеся кандидатами; лица, избранные депутатами; избирательные объединения либо избирательные объединения, входящие (входившие) в избирательный блок. Субъективная сторона правонарушения характеризуется

тем, что оно может быть совершено физическими лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком. Данное правонарушение предусмотрено ст. 5.19. С объективной стороны незаконная материальная поддержка выражается в передаче не финансовых, а материальных средств. Поэтому предметом правонарушения являются любые материальные ценности, пригодные для использования при проведении выборов. Например, компьютерная техника, оргтехника, канцелярские товары, бумага, бензин и другие горюче-смазочные материалы, запасные части к транспортным средствам и др. Предмет правонарушения подлежит обязательной административной конфискации в качестве дополнительного административного наказания. Незаконной признается материальная поддержка, которая оказывается в целях проведения избирательной кампании помимо средств избирательного фонда, т. е. без оплаты из средств этих фондов. Субъектами правонарушения являются: кандидат; зарегистрированный кандидат; лицо, избранное депутатом, избирательное объединение либо избирательное объединение, входящее (входившее) в избирательный блок. С субъективной стороны правонарушение, совершенное физическими лицами, характеризуется умыслом (лицо осознает незаконный характер материальной поддержки и использует ее) или неосторожностью (лицо в силу правовой неосведомленности не осознает незаконный характер материальной поддержки, тем не менее использует ее).

Административная ответственность за *финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов и оказание иной запрещенной законом материальной поддержки* предусмотрена в ст. 5.20. Административная ответственность установлена не только за использование отдельными участниками избирательного процесса незаконной финансовой и материальной поддержки (ст. 5.19), но и за само оказание финансирования и иной материальной поддержки избирательной кампании помимо избирательных фондов. К субъектам правонарушения относятся граждане, должностные лица и юридические лица.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено гражданами и должностными лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам (ст. 5.21 КоАП РФ). С объективной стороны правонарушение выражается в совершении следующих деяний: 1) неперечисление; 2) перечисление с нарушением установленных сроков определенными органами (организациями) средств указанным в законе организаторам и участникам выборов. Субъектами правонарушения могут быть только должностные лица, ответственные за перечисление соответствующих денежных средств (министры финансов, начальники финансовых управлений, управляющие банками, начальники отделений связи). Данное правонарушение может быть совершено виновными лицами как умышленно, так и по неосторожности.

Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня (ст. 5.22) влечет наложение административного штрафа. С объективной стороны правонарушение выражается в совершении следующих деяний: 1) выдача избирательного бюллетеня гражданину, чтобы он проголосовал за других лиц или более одного раза в ходе одного и того же голосования; 2) выдача гражданину заполненного избирательного бюллетеня. Для совершения рассматриваемого правонарушения достаточно выдать гражданину незаполненный или заполненный бюллетень (или несколько таких бюллетеней) для того, чтобы он проголосовал не за себя, а за других лиц. При этом не имеет правового значения желание гражданина проголосовать за родственника, соседа с согласия этих и других лиц или нет. Правонарушение признается совершенным и в тех случаях, когда гражданин неправомерно получил бюллетень и не успел проголосовать за другое лицо. Правонарушение имеет специальный субъект — членов участковой или территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. Именно эти лица имеют право выдавать гражданам бюллетени при проведении голосования (в том числе и досрочного). Субъективная сторона правонарушения характеризуется тем, что оно может быть совершено только умышленно. При этом квалифицирующее значение

имеет цель незаконной выдачи бюллетеня — предоставление возможности гражданину проголосовать за других лиц либо проголосовать хоть и от себя, но по заранее заполненному бюллетеню. Незаконная выдача бюллетеня без указанной цели не влечет ответственности по указанной статье, например выдача гражданину незаполненного бюллетеня для его личного голосования на основании ненадлежащего документа, удостоверяющего его личность (например, по предъявлении не паспорта, а водительского удостоверения).

Административная ответственность за *сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней* предусмотрена в ст. 5.23 в виде административного штрафа. При квалификации данного правонарушения следует учитывать, что в соответствии с п. 2 ст. 63 рамочного Федерального закона бюллетени изготавливаются исключительно по распоряжению и под наблюдением соответствующей избирательной комиссии, являются документами строгой отчетности и имеют несколько степеней защиты. Число избирательных бюллетеней, изготовленных в порядке, установленном федеральными и региональными законами, не должно превышать более чем на три процента число зарегистрированных избирателей. Объективная сторона сокрытия остатков тиражей бюллетеней состоит в тайном незаконном изъятии и утаивании части тиража бюллетеней, подлежащей в соответствии с законом уничтожению. Остатком тиража бюллетеней является совокупность бюллетеней, изготовленная в рамках одного тиража по заказу соответствующей избирательной комиссии сверх заказанного количества. Субъектами правонарушения могут быть граждане, должностные лица (председатели, заместители председателя, секретари избирательной комиссии, руководители полиграфических предприятий и др.) и юридические лица (как правило, полиграфические предприятия). С субъективной стороны правонарушение может быть совершено только умышленно.

Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов (ст. 5.24) влечет наложение административного штрафа. С объективной стороны данное правонарушение может быть совершено в форме действий или бездействия, нарушающих установленный законом порядок подсчета голосов. Порядок под-

счета голосов есть закрепленная в законодательстве о выборах совокупность процедурных правил, определяющих содержание и последовательность осуществления избирательных действий и операций при подсчете голосов избирателей по итогам соответствующего голосования. Как показывает практика, наиболее типичными формами нарушения порядка подсчета голосов избирателей являются следующие неправомерные деяния: а) допуск к совершению действий по подсчету голосов лиц, которые не являются членами участковой комиссии с правом решающего голоса; б) вскрытие ящиков для голосования без предварительной проверки неповрежденности печатей (пломб) на них; в) проведение подсчета голосов с перерывом (перерывами) до установления итогов голосования; г) нарушение правил погашения неиспользованных избирательных бюллетеней; д) неприменение увеличенной формы протокола об итогах голосования при проведении подсчета голосов; е) нарушение установленной законом последовательности внесения суммарных данных в протокол об итогах голосования; ж) проведение непосредственного подсчета голосов лицами, которые не являются членами комиссии с правом решающего голоса (например, членами комиссий с правом совещательного голоса); з) пользование письменными принадлежностями при подсчете голосов (за исключением председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии); и) нарушение правил сортировки бюллетеней при подсчете голосов; к) заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений; л) отказ в выдаче копий подписанного протокола об итогах голосования определенному законом кругу лиц (членам комиссии, наблюдателям и др.); м) нарушение установленных законодательством о выборах правил проведения повторного подсчета голосов. Правонарушение имеет специальный субъект — председателя или другого члена комиссии с правом решающего голоса. С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной или неосторожной формами вины.

Административная ответственность за непредставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов предусмотрена в ст. 5.25. Субъектами правонарушений выступают председатели соответствующих избирательных комиссий. Не-

представление сведений об итогах голосования или о результатах выборов влечет наложение на виновных руководителей избирательных комиссий административных штрафов.

Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании влечет административную ответственность в виде административного штрафа на основании ст. 5.45. Содержание понятия «использование преимуществ должностного или служебного положения» раскрыто в ст. 40 рамочного Федерального закона. Субъект правонарушения специальный — лицо, замещающее государственную или муниципальную должность, в том числе государственный или муниципальный служащий. Правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

В ст. 5.46 предусмотрена административная ответственность в виде административного штрафа за два правонарушения: *подделка подписей избирателей* и *заверение заведомо подделанных подписей*. Объективная сторона подделки подписей избирателей состоит в простановке подписи на подписном листе за другое лицо, являющееся избирателем. Субъект данного правонарушения общий — лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста. Для правонарушения характерна умышленная форма вины.

Заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) выражается в простановке соответствующей удостоверяющей подписи в подписном листе уполномоченным лицом. При этом лицо осознает, что оно удостоверяет заведомо подделанные подписи, поэтому это правонарушение может быть совершено только с умышленной формой вины. Субъект правонарушения специальный — лицо, осуществляющее сбор подписей избирателей, либо лицо, специально уполномоченное заверять подписи избирателей в подписном листе (например, кандидат в депутаты).

Административная ответственность за *сбор подписей избирателей в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом*, предусмотрена в ст. 5.47. В соответствии со ст. 37 рамочного Федерального закона сбор подписей избирателей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, посо-

бий, иных социальных выплат запрещается. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается. Виновное нарушение этих запретов влечет ответственность на основании ст. 5.47.

Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при выделении площадей для размещения агитационных материалов (ст. 5.48) влечет наложение административного штрафа. В данной статье предусмотрена административная ответственность за два правонарушения: 1) нарушение прав участников выборов на размещение их агитационных материалов на объектах, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности; 2) нарушение организациями, оказывающими рекламные услуги, условий размещения агитационных материалов. Эти правонарушения выражаются в совершении деяний: а) нарушающих равные условия размещения агитационных материалов на объектах, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности; б) нарушающих правило безвозмездного размещения агитационных материалов на объектах, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности; в) нарушающих равные условия размещения агитационных материалов организациями, оказывающими рекламные услуги.

Административная ответственность за *нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании лотерей, тотализаторов и других основанных на риске игр, объектом которых являются выборы и их результаты*, предусмотрена в ст. 5.49 в виде административного штрафа. Объективная сторона правонарушения состоит в совершении действий, выражающихся в проведении лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр, объектом которых являются выборы и их результаты. Под *лотереей* понимается групповая или массовая игра, в ходе которой организатор лотереи проводит между участниками лотереи (собственниками лотерейных биле-

тов) розыгрыш призового фонда лотереи. При этом выпадение выигрыша на какой-либо из лотерейных билетов не зависит от воли и действий всех субъектов лотерейной деятельности, является исключительно делом случая и не может быть никем специально устроено. *Тотализатор* — это игра, в которой участник делает прогноз (заключает пари) на возможный вариант какой-либо социально значимой ситуации (в рассматриваемом случае связанной с выборами, референдумом и их результатами), где выигрыш зависит от частичного или полного совпадения прогноза с наступившими реальными, документально подтвержденными фактами. Другими основанными на риске играми могут быть, например, игры с использованием специальных автоматов с денежными или натуральными выигрышами. Квалифицирующее значение имеет время совершения правонарушения — период избирательной кампании. Субъектами правонарушения являются граждане, должностные лица и юридические лица. Правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд (ст. 5.50), влечет наложение административного штрафа. В указанной статье установлена административная ответственность за три правонарушения: 1) невозврат жертвователю в установленный законодательством о выборах срок пожертвований или их части, перечисленных в избирательный фонд с нарушением требований законодательства о выборах; 2) неперечисление в указанный срок в доход соответствующего бюджета пожертвований, внесенных анонимными жертвователями; 3) невозврат неиспользованных средств, предназначенных для внесения избирательного залога. С объективной стороны данные правонарушения выражаются в совершении деяний (как правило, в форме бездействия), которые нарушают установленные законодательством о выборах правила перечисления средств, внесенных в избирательные фонды. Субъектами правонарушений являются: кандидаты; лица, являвшиеся кандидатами; лица, избранные депутатами; избирательные объединения; избирательные объединения, входящие (входившие) в избирательный блок. Физическими лицами правонарушения

могут быть совершены как с умышленной, так и неосторожной формами вины.

Административная ответственность за *нарушение полиграфической организацией правил изготовления агитационных материалов* предусмотрена в ст. 5.51. Объективная сторона правонарушения состоит в нарушении полиграфической организацией равных условий оплаты работ по изготовлению агитационных материалов, а также изготовлению ею агитационных материалов без предварительной публикации условий оплаты этой работы. Субъектом правонарушения является полиграфическая организация как юридическое лицо. Полиграфическая организация — это организация любой формы собственности, выполняющая все или некоторые виды полиграфических работ. Полиграфические работы включают совокупность всех технологических процессов воплощения издательского оригинала в тираж издания (набор, верстка, репродуцирование изооригиналов, печать, брошюровочно-переплетные и отделочные процессы).

Невыполнение должностным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий предвыборной деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (ст. 5.52) влечет наложение административного штрафа. С объективной стороны правонарушения, предусмотренные указанной статьей, выражаются в совершении следующих деяний: а) неизвещение уполномоченным на то должностным лицом всех зарегистрированных по соответствующему избирательному округу кандидатов о мероприятии, которое финансируется, организуется или проводится для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями и на которое допускается для выступления один из зарегистрированных кандидатов; б) непредоставление возможности выступления всем заинтересованным по соответствующему избирательному округу кандидатам на таком мероприятии; в) несоздание предусмотренных ст. 53 рамочного Федерального закона условий для проведения массовых мероприятий зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями (блоками); г) нарушение иных пре-

дусмотренных законодательством о выборах прав кандидата, избирательного объединения (блока). Субъектами правонарушений являются должностные лица, уполномоченные обеспечивать предусмотренные законодательством о выборах права кандидатов, избирательных объединений и блоков. Правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Дело об административно наказуемом нарушении законодательства о выборах возбуждается при наличии достаточных оснований.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

а) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

б) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

в) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Указанные материалы, сообщения и заявления подлежат рассмотрению должностными лицами участковой избирательной комиссии.

Дело об административно наказуемом нарушении законодательства о выборах может быть возбуждено только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

По общему правилу дело об административно наказуемом нарушении законодательства о выборах считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении.

Правилам составления протокола об административном правонарушении посвящена гл. 28 КоАП РФ. Рассмотрим эти правила.

Протокол об административном правонарушении — один из важнейших процессуальных документов, который в производстве по делам об административных правонарушениях играет роль своеобразного обвинительного заключения. Это стартовый документ в производстве, от качества которого во многом зависит исход рассмотрения дела об административном правонарушении. Юридическое значение протокола по делу об административном правонарушении состоит в том, что в данном процессуальном документе содержатся доказательства совершения правонарушения конкретным физическим или юридическим лицом и дается юридическая квалификация совершенному правонарушению.

Протокол по делу об административном правонарушении должен быть составлен уполномоченным должностным лицом (членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченным на то решением избирательной комиссии), причем своевременно и оперативно.

Согласно ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении указываются:

- 1) дата и место составления;
- 2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;
- 3) сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- 4) фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие;
- 5) место, время совершения и событие административного правонарушения;
- 6) статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное правонарушение;
- 7) объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;
- 8) иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим (уполномоченным членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса), физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему по их просьбе вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В соответствии с ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Составленный протокол об административном правонарушении со всеми прилагаемыми к нему документами направляется судье, уполномоченному рассматривать данное дело, в течение суток с момента составления протокола об административном правонарушении

5. Уголовная ответственность за нарушения избирательных прав. Уголовная ответственность наступает за совершение общественно опасных нарушений избирательных прав граждан, законодательства о выборах, причиняющих существенный вред охраняемым законом общественным отношениям в сфере реализации гражданами избирательных прав, организации и проведения выборов. Уголовная ответственность регламентируется в УК РФ, который насчитывает четыре статьи, посвященные посягательствам на избирательные права граждан. Это ст. 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», ст. 141¹ «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума», ст. 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума» и ст. 142¹ «Фальсификация итогов голосования». Существенные новеллы в законодательство об уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан были внесены Федеральным законом от 4 июля 2003 г.¹

В соответствии с ч. 1 ст. 141 УК РФ уголовно наказуемым является *воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей*. Данное преступление наказывается штрафом в размере от 50 до 100 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами на срок от 120

¹ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 июля.

до 180 часов, либо исправительными работами на срок до одного года. Непосредственным *объектом преступления*, предусмотренного ч. 1 ст. 141 УК РФ, являются право гражданина избирать и быть избранным, тайна голосования, законная деятельность избирательной комиссии любого уровня и ее членов.

Воспрепятствование осуществлению гражданином своего избирательного права может иметь место применительно ко всем образующим конституционное право граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления правомочиям. В частности, к избирательным правам относятся право избирать; право быть избранным; право на участие в выдвижении кандидатов; право на предвыборную агитацию; право наблюдения за проведением выборов; право знакомиться со списком избирателей.

Объективная сторона рассматриваемого преступления выражается в совершении действия или бездействия, нарушающих право гражданина избирать или быть избранным, тайну голосования и препятствующих работе избирательной комиссии или ее члена. Законодатель не предусматривает конкретного способа совершения преступления, поэтому оно может быть совершено любым способом. Например, больному не доставили урну для голосования или к нему незаконно не допустили с ней члена избирательной комиссии. С субъективной стороны преступление может быть совершено только с *прямым умыслом* — виновный осознает, что препятствует осуществлению гражданином его избирательного права, нарушает тайну голосования, препятствует деятельности избирательной комиссии, и желает достижения этого. Совершение деяний, указанных в ч. 1 ст. 141 УК РФ, с дополнительными квалифицирующими обстоятельствами (соединенных с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения; совершенных лицом с использованием своего служебного положения; совершенных группой лиц по предварительному сговору или организованной группой) наказывается согласно ч. 2 ст. 141 УК РФ штрафом в размере от 200 до 500 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 2 до 5 месяцев, либо исправительными работами на срок от

1 года до 2 лет, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 5 лет.

В ч. 2 ст. 141 УК РФ под *подкупом* понимается предоставление или обещание предоставления имущественных выгод за отказ гражданина в реализации им его избирательных прав; под *обманом* — преднамеренное введение в заблуждение гражданина при сообщении ложных сведений, предоставлении подложных документов или совершении других подобных действий; под *насилием* — причинение побоев, легкого и средней тяжести вреда здоровью, незаконное лишение свободы; под *использованием служебного положения* — воспрепятствование осуществлению избирательных прав с использованием служебного положения в любой форме¹. *Принуждение* лица заключается в применении по отношению к нему незаконных методов психического или физического воздействия. Такое принуждение может выражаться как в физическом насилии (побои, пытки, причинение телесных повреждений, незаконное лишение свободы и др.), так и в психическом воздействии (различные угрозы, объектом которых может стать безопасность жизни, здоровья, честь, достоинство, имущественные интересы).

Вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией ее полномочий, установленных законодательством о выборах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, избирательных блоков, подсчета голосов избирателей и иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» влечет уголовную ответственность на основании ч. 3 ст. 141 УК РФ и наказывается штрафом в размере от 500 до 700 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 5 до 7 месяцев либо лишением свободы на срок до 4 лет со штрафом в размере до 50 МРОТ либо без такового.

¹ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Особенная часть. М., 1996. С. 88—89; Практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 2001. С. 347—348.

Уголовная ответственность за *нарушение порядка финансирования избирательной кампании* кандидата, избирательного объединения, избирательного блока установлена в ст. 141¹ УК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 141¹ УК РФ оказание финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, а также внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд через подставных лиц наказываются штрафом в размере от 500 до 700 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 5 до 7 месяцев, либо обязательными работами на срок до 180 часов, либо исправительными работами на срок до 1 года, либо лишением свободы на срок до 1 года. Уголовно наказуемым является также и использование в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании. Данное деяние наказывается согласно ч. 2 ст. 141¹ УК РФ штрафом в размере от 700 до 1000 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 7 месяцев до 1 года, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 1 года до 5 лет, либо обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо исправительными работами на срок от 1 года до 2 лет, либо лишением свободы на срок до 2 лет. *Крупным размером* в ст. 141¹ УК РФ признается размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения (блока), установленной законодательством о выборах на момент совершения деяния, но при этом составляют не менее 2000 МРОТ.

Фальсификация избирательных документов влечет уголовную ответственность на основании ст. 142 УК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 142 УК РФ *фальсификация избирательных документов*, если это деяние совершено членом избирательной комиссии, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, группы избирателей, а также кандидатом или уполномоченным им представителем, наказывается штра-

фом в размере от 500 до 700 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 5 до 7 месяцев либо лишением свободы на срок до 4 лет. Данное преступление может быть совершено только с *прямым умыслом*. Под *фальсификацией документов* в данном составе преступления следует понимать действия по изменению содержания подлинного документа путем внесения в него заведомо ложных сведений, подделки, подчистки или пометки другим числом, а также изготовлению другого документа с ложным содержанием. При этом избирательными документами являются предусмотренные законодательством о выборах письменные документы, имеющие определенное юридическое значение в избирательном процессе (фиксируют юридические факты, предоставляют субъективные права и др.). К избирательным документам законодательство относит, в частности, избирательные бюллетени; списки избирателей; удостоверение кандидата; протоколы избирательных комиссий.

Согласно ч. 2 ст. 142 УК РФ *подделка подписей избирателей* в поддержку выдвижения кандидата, избирательного объединения (блока) или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказываются штрафом в размере от 500 до 1000 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 6 месяцев до 1 года, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 2 до 5 лет, либо лишением свободы на срок до 3 лет.

В качестве преступления законодатель расценивает *незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозку незаконно изготовленных избирательных бюллетеней* (ч. 3 ст. 142 УК РФ). Данное преступное деяние наказывается штрафом в размере от 700 до 1000 МРОТ или в размере заработной платы или иного до-

хода осужденного за период от 7 месяцев до 1 года либо лишением свободы на срок до 3 лет.

Рамочный Федеральный закон в ст. 79 впервые определил понятие *фальсификации итогов голосования*. Законодатель установил, что под этим понимается: а) включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании; б) заведомо неправильное составление списков избирателей, включение в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, либо вымышленных лиц; в) замена действительных бюллетеней; г) незаконное уничтожение официальных бюллетеней; д) заведомо неправильный подсчет голосов избирателей; е) подписание членами комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или подведения итогов голосования, заведомо неверное (не соответствующее действительным результатам голосования) составление протокола об итогах голосования; ж) незаконное внесение изменений в протокол об итогах голосования после его заполнения. Совершение указанных виновных общественно опасных деяний влечет уголовную ответственность на основании ст. 142¹ УК РФ и наказывается штрафом в размере от 500 до 700 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 5 до 7 месяцев либо лишением свободы на срок до 4 лет.

Глава 20

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «ВЫБОРЫ»

1. Понятие и принципы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Использование ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов является одной из гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полной информации о выборах.

С ростом социальной роли и числа выборов обработка данных об итогах голосования избирателей становилась очевидным организационно-правовым тормозом на пути развития государственности Российской Федерации, современного избиратель-

ного процесса¹. Следует иметь в виду, что помимо федеральных избирательных кампаний в стране ежегодно проводятся многочисленные региональные и муниципальные выборы, которые также нуждаются в быстром и корректном подведении итогов голосования и определении результатов выборов. ГАС «Выборы» технологически разрешила проблему проверки протоколов избирательных комиссий и контрольных соотношений данных, содержащихся в них. Вопрос о случайных ошибках подсчета потерял смысл: дефектные протоколы система не принимает, а «внутренние» ошибки в процессе суммирования данных практически невозможны. Единообразные требования к заполнению протоколов в соответствии с решением законодателя, заложенные в программное обеспечение, сняли проблему неединообразного применения правовых норм избирательными комиссиями. ГАС «Выборы» повысили дисциплину и профессиональную ответственность членов избирательных комиссий, создав условия, при которых неправильное применение норм избирательного права фиксировалось и блокировалось информационной системой. Любые сбои при подсчете голосов, поданных за того или иного кандидата, которых едва ли можно избежать без применения современных информационных технологий, грозят серьезными политическими и экономическими последствиями в зависимости от уровня и вида выборов. Технология избирательного процесса должна быть гибкой и мобильной, чтобы успевать за

¹ Необходимо отметить, что в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ в ст. 19 сформулировано положение о том, что Стороны обязуются стремиться к созданию системы *информационных* гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня; внедрять *новые информационные технологии*, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов; способствовать созданию в целях обмена информацией и совместного использования *межгосударственного единого банка данных*, содержащего информацию об избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса (с учетом того, что персональные данные имеют конфиденциальный характер), правоприменительной и судебной практике, законодательных предложениях по совершенствованию избирательной системы, а также иную информацию, относящуюся к организации избирательного процесса (приложение 1).

требованиями политического и электорального времени, в полной мере соответствовать духу и букве закона, международным обязательствам государства¹. Необходим современный подход к осуществлению процессов подготовки и проведения выборов, основанных на автоматизированных технологиях с применением компьютерной техники, средств связи и телекоммуникаций. Решение этой задачи потребовало создания соответствующих организационного и информационного механизмов.

Эффективное информационное обеспечение технологических процессов подготовки и проведения выборов, подведения итогов голосования в современных условиях оказалось возможным только путем создания многоуровневой территориально распределенной и вертикально интегрированной государственной автоматизированной системы для сбора, обработки, передачи и отображения информации в реальном масштабе времени о выборах. Впервые в Российской Федерации идея использования

¹ В п. 5.5 «Технические средства голосования и подсчета голосов» Рекомендаций международным наблюдателям Содружества Независимых Государств по наблюдению на выборах, принятых 7 декабря 2002 г., указано, что в целях повышения доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов, ускорения обработки бюллетеней законы о выборах или специальные законы и иные нормативные правовые акты могут предусматривать возможность проведения голосования на избирательных участках (в целом или на ряде участков) при помощи технических средств подсчета голосов. В соответствии с национальным законодательством о выборах полученные при помощи технических средств подсчета голосов данные или результаты голосования могут являться предварительной, не имеющей юридического значения информацией либо иметь юридическое значение после их подписания членами избирательного органа. Выводимые с помощью технических средств данные протокола об итогах голосования, протокола о результатах выборов после их подписания членами избирательного органа могут передаваться по техническим каналам связи в электронном виде в вышестоящий избирательный орган, а компьютерные распечатки указанных протоколов — передаваться для ознакомления всем лицам, имеющим в соответствии с законом право на получение копий документов избирательного органа, а также направляться в средства массовой информации и телекоммуникаций. В случае использования избирательными органами, проводящими выборы, технических средств голосования и подсчета голосов они должны ознакомить международных наблюдателей с принципами их работы и использования в избирательной кампании.

средств автоматизированной обработки информации в ходе подготовки и проведения избирательных кампаний была сформулирована в разработанной по инициативе ЦИК России «Концепции создания Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»¹. Основные положения Концепции базировались на имевшемся в стране опыте применения средств вычислительной техники и телекоммуникаций, в том числе в ходе подготовки и проведения выборов в Государственную Думу и Совет Федерации, всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г., а также на творческом освоении зарубежного опыта. Идеи, изложенные в Концепции, нашли свое нормативно-правовое закрепление в принятых в 1994—1995 гг. указах Президента Российской Федерации, а именно: от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», от 28 февраля 1995 г. № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и от 18 августа 1995 г. № 861 «Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Для России эти документы означали начало прорыва в новое будущее избирательных технологий. Во исполнение указов Правительство Российской Федерации приняло 18 декабря 1995 г. постановление «О Федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы «Выборы» на 1996—2000 годы». Государственным заказчиком системы являлась ЦИК России.

С момента начала разработки системы и по мере ее развития ГАС «Выборы» осуществляет информационное обеспечение деятельности избирательных комиссий на всех этапах проведения избирательных кампаний от планирования до подведения итогов голосования. В ней реализуются современные компьютерные технологии регистрации и учета избирателей, кандидатов в депутаты и на выборные должности, регистрации избирательных объедине-

¹ Утверждена постановлением ЦИК России от 12 июля 1994 г. № 223 // Бюллетень ЦИК РФ. 1994. № 19. С. 13; см. также: Волкова О. Н. Проблемы правового регулирования отношений в области использования, эксплуатации и развития Государственной автоматизированной системы «Выборы». М., 2002.

ний и блоков, планирования этапов избирательной кампании, контроля за поступлением и расходованием средств избирательных фондов, подведения итогов голосования и решения других задач, стоящих перед избирательными комиссиями. Помимо обеспечения деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации по подготовке и проведению конкретных выборов, ГАС «Выборы» обеспечивает информатизацию технологических процессов совмещенных избирательных кампаний (при совмещении федеральных и региональных, федеральных и муниципальных, региональных и муниципальных выборов и т. д.). С момента ввода в опытную эксплуатацию и по настоящее время ГАС «Выборы» успешно использовалась в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы второго и третьего созыва в 1995 и 1999 гг., выборов Президента Российской Федерации в 1996 и 2000 гг. С 1996 г. ГАС «Выборы» использовалась при подготовке и проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Опыт эксплуатации ГАС «Выборы» дал положительные результаты, свидетельствующие о правильности сделанного выбора в пользу создания данной технической системы, о ее надежности и эффективности применения компьютерных технологий практически во всех избирательных действиях, прежде всего при проведении регистрации и учета избирателей, регистрации кандидатов на выборные должности, информировании об уровне активности избирателей, предварительных итогах голосования. Были подтверждены экономичность, универсальность и гибкость системы, достоверность подготавливаемой, обрабатываемой и передаваемой в системе информации, в том числе при ее использовании для решения локальных целевых задач. Сейчас ГАС «Выборы» представляет собой одну из самых крупных активно действующих территориально распределенных вертикально интегрированных автоматизированных информационных систем России.

В настоящее время ГАС «Выборы» используется при подготовке и проведении выборов всех уровней в целях: а) повышения уровня гарантий избирательных прав; б) унификации технологий избирательных процессов и реализации единой технической политики, стандартизации технологического оборудования, необ-

ходимого для обеспечения работы избирательных комиссий; в) повышения эффективности и надежности процессов сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, передачи и отображения информации, используемой в ходе подготовки и проведения выборов, обеспечения оперативности сбора, обработки и получения информации о них и ее полноты; г) обеспечения достоверности обрабатываемой информации; д) повышения эффективности информационного обеспечения деятельности избирательных комиссий; е) повышения эффективности использования телекоммуникационной среды; ж) обеспечения широкого информирования избирателей, общественности и СМИ о ходе выборов и их результатах.

Отношения, возникающие в области использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы», стали предметом специального Федерального закона от 10 января 2003 г. «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Кроме того, правовой основой использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» являются Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», федеральные законы от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации», от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации», от 10 января 2002 г. «Об электронной цифровой подписи»¹, указы Президента, постановления Правительства, нормативные правовые акты ЦИК России.

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 127. См. также п. 13 ст. 2 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: «Электронная цифровая подпись в ГАС «Выборы» — реквизит подготовленного с использованием ГАС «Выборы» электронного документа, предназначенный для защиты этого документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе».

Необходимо различать содержание понятий «использование», «эксплуатация» и «развитие» ГАС «Выборы». Если использование ГАС «Выборы» — это применение данной системы при подготовке и проведении выборов, при осуществлении иных полномочий избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан, а также при решении задач не связанных с выборами, то эксплуатация ГАС «Выборы» — это обеспечение устойчивого функционирования системы при ее использовании. Развитие системы — это целенаправленное улучшение характеристики ГАС «Выборы» или расширение ее функций. Таким образом, эти понятия взаимосвязаны между собой и неразрывны.

Основными принципами использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» являются:

1) *соблюдение конституционных прав граждан при автоматизированной обработке информации о них.* Каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, включая сведения личного характера, при этом сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 23, 24 Конституции). Необходимые для составления списков избирателей персональные данные о гражданах Российской Федерации, введенные в ГАС «Выборы», относятся к категории конфиденциальной информации. Доступ к информационным ресурсам ГАС «Выборы», содержащим персональные данные, определены нормами Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», регулирующего правовой режим формирования и использования информационных ресурсов ГАС «Выборы», а также условия и порядок доступа к ним (ст. 16—18);

2) *обеспечение гласности деятельности избирательных комиссий при использовании ГАС «Выборы».* ГАС «Выборы» — электронная система, которая полностью соответствует масштабу и структуре избирательной системы в Российской Федерации. Деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно. ГАС «Выборы» позволяет решать задачи изби-

рательного процесса на всех этапах, включая планирование подготовки и проведения выборов, учет избирателей, «нарезку» избирательных округов, ввод сведений о кандидатах, подведение (практически в реальном масштабе времени) итогов голосования, статистическую обработку результатов выборов, и с помощью систем коллективного отображения, телевидения и других СМИ доводить эти данные до всеобщего сведения граждан;

3) *оперативное информирование избирателей о ходе и результатах выборов.* В ГАС «Выборы» на современном уровне решается проблема оперативного представления информации средствам массовой информации. Информация ГАС «Выборы», доступная нескольким тысячам специалистов, переводится на язык наглядных образов, в результате количество пользователей системы значительно увеличивается, ими становятся миллионы людей. В соответствии с рамочным Федеральным законом при использовании в ходе выборов ГАС «Выборы» (отдельных ее технических средств) данные об участии избирателей в выборах, о предварительных и об окончательных итогах голосования должны быть оперативно доступны (в режиме «только чтение») абонентам информационно-коммуникационной сети общего пользования Интернет. Благодаря ГАС «Выборы» и электронным СМИ практически можно наблюдать за подведением итогов голосования в режиме реального времени;

4) *недопустимость вмешательства в информационные процессы в ГАС «Выборы».* В соответствии с рамочным Федеральным законом выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Поскольку ГАС «Выборы» обеспечивает информационный процесс деятельности избирательных комиссий, вмешательство указанных органов и лиц в функционирование системы также недопустимо;

5) *сочетание централизации и децентрализации в управлении процессами использования и эксплуатации ГАС «Выборы».* ГАС «Выборы» является универсальной системой поддержки всех электоральных процессов в Российской Федерации. При разра-

ботке ГАС «Выборы» учтена иерархическая структура избирательного законодательства, а именно: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральные законы о федеральных выборах, законы о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, о выборах в органы местного самоуправления. Это позволило реализовать универсальную электоральную технологию, поддерживаемую специальным программным обеспечением ГАС «Выборы», адаптированным к требованиям избирательного законодательства соответствующего уровня. Управление процессами использования и эксплуатации ГАС «Выборы» осуществляется с учетом уровня проводимых выборов: при проведении выборов федерального уровня — Федеральным центром информатизации при ЦИК России (далее — также ФЦИ), при проведении региональных выборов или муниципальных выборов — информационным центром ИКС РФ, который при решении этих вопросов самостоятелен. Определенную самостоятельность информационный центр ИКС РФ имеет и при решении задач, не связанных с выборами. При этом Федеральный центр информатизации при ЦИК России обеспечивает целостность системы;

б) *обязательное применение ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов, недопустимость использования для этих целей иных автоматизированных систем и информационных технологий.* Данный принцип основан на положениях рамочного Федерального закона, позволяет сохранить целостность системы и обеспечить ее единообразное применение на выборах различного уровня на всей территории страны, что дает возможность обобщать информацию, создавать соответствующие базы данных, гарантировать надежность и объективность информации;

в) *обеспечение безопасности информации в ГАС «Выборы» в сочетании с открытостью системы и доступностью информации, содержащейся в ее информационных ресурсах, в соответствии с федеральными законами.* С учетом назначения и большой общественной значимости данных, полученных с использованием системы о ходе голосования и подведения итогов выборов, одно из центральных мест в комплексе задач по созданию и

функционированию ГАС «Выборов» отводится вопросам безопасности информации и надежности функционирования системы. Одновременно обеспечивается открытость системы и доступность информации. Данный фактор, а также учет характера самой электоральной информации изменяют принципиальные подходы к этой проблеме. Защита информации в ГАС «Выборы» обеспечивается комплексным применением программно-технических средств защиты и принятием организационных мер, позволяющих осуществить защиту информации от несанкционированного доступа. Но главной линией «обороны» стали специально разработанные средства контроля достоверности электоральной информации. В общем плане эффективным методом защиты открытой социально значимой информации от искажений является скорейшее ознакомление с ней широкой общественности на всех уровнях избирательной системы. Для этого в ГАС «Выборы» используются средства визуализации коллективного пользования и средства взаимодействия со СМИ. Необходимо также отметить, что введенные в ГАС «Выборы» данные об участии избирателей в выборах, о предварительных и окончательных итогах голосования, о результатах выборов должны быть оперативно доступны (в режиме «только чтение») абонентам информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет в порядке, устанавливаемом ЦИК России. Практически это означает, в частности, размещение в течение суток после окончания голосования на сайтах ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации данных об итогах голосования на всех избирательных участках, что дает дополнительную и реальную возможность для осуществления общественного (гражданского) контроля за подведением итогов голосования и установлением результатов выборов;

8) *обеспечение достоверности информации, получаемой с использованием ГАС «Выборы».* Неукоснительное выполнение этого принципа вызывает доверие к системе. В процессе ввода в ГАС «Выборы» данных документа на бумажном носителе формируется электронный документ. Соответствие данных электронного документа документу на бумажном носителе подтверждается компьютерной распечаткой этого документа, которая подписывается должностными лицами и приобщается к отчетной изби-

рательной документации. Факт ввода данных в ГАС «Выборы» и формирование электронного документа фиксируются в специальном журнале. Передача электронных документов в вышестоящую избирательную комиссию с использованием ГАС «Выборы» осуществляется при надлежащем контроле и проверке подлинности документа. Результаты проверки подтверждаются компьютерной распечаткой, которая подписывается должностными лицами в установленном порядке. Внедрение в систему электронных цифровых подписей должностных лиц увеличивает степень достоверности информации. Все проведенные с использованием средств ГАС «Выборы» избирательные кампании показали, что предварительные итоги голосования, полученные по каналам ГАС «Выборы», практически не отличались от соответствующих данных протоколов избирательных комиссий, заполненных ручным способом и представленных на бумажных носителях. Более того, там, где имели место небольшие расхождения (сотые или тысячные доли процента), компьютеры выявляли ошибки именно ручного заполнения.

Одним из ключевых моментов нового механизма правового регулирования использования ГАС «Выборы» и достоверности результатов ее деятельности является законодательное закрепление перечня условий придания юридической силы документам, подготовленным с использованием ГАС «Выборы». Данные условия учитывают «материал» документа, подготовленного с использованием ГАС «Выборы», и последовательность совершения определенных действий по приданию ему юридической силы. Так, если документ *на бумажном носителе*, подготовленный с использованием ГАС «Выборы» в соответствии с федеральными законами, приобретает юридическую силу после его подписания соответствующими должностными лицами, то *электронный документ* приобретает юридическую силу после его подписания электронными цифровыми подписями соответствующих должностных лиц. При этом протокол, сводная таблица от итогах голосования, иные сводные документы, подготовленные в электронном виде с использованием ГАС «Выборы», приобретают юридическую силу после *обязательной проверки* в установленном порядке с помощью открытых ключей электронных цифровых подписей *подлинности всех исход-*

ных электронных документов, на основе которых готовится сводный электронный документ¹;

9) применение лицензионных программных средств общего назначения, сертифицированных специализированных программно-технических средств и средств связи ГАС «Выборы». В ГАС «Выборы» в соответствии с требованиями законодательства применяются только лицензированные программные средства общего назначения и сертифицированные программно-технические, телекоммуникационные и иные средства;

10) недопустимость подключения ГАС «Выборы» к сети Интернет. Коммуникационные сети ГАС «Выборы» и сеть Интернет являются физически разорванными сетями. Это исключает несанкционированный доступ к информационным ресурсам ГАС «Выборы» через Интернет. В то же время вся интересующая информация согласно действующему законодательству

¹ Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» в п. 7 ст. 80 предусматривает использование следующего механизма придания юридической силы документу на бумажном носителе, подготовленному с использованием ГАС «Выборы»: данные о результатах голосования, полученные через государственную автоматизированную информационную систему, являются *предварительной, не имеющей юридического значения информацией, за исключением случаев использования технических средств подсчета голосов в порядке, установленном рамочным Федеральным законом*. Это означает не только, что расширены возможности применения на избирательных участках технических средств подсчета голосов избирателей в день голосования, в том числе досрочного, но и то, что результаты, которые будут получены по итогам голосования на участке при помощи технических средств подсчета, не потребуют ручного пересчета бюллетеней. На основании данных, полученных с применением технических средств, будет составлен протокол участковой избирательной комиссии, который при отсутствии сомнений у членов комиссии и наблюдателей будет подписываться в установленном порядке. В то же время наряду с этой новеллой рамочным Федеральным законом предлагается выборочно проводить контрольный пересчет бюллетеней на части избирательных участков, где применялись технические средства. Участки будут определяться по жеребьевке в соответствии с процедурой, прописанной в законе, и под контролем ЦИК России. Если данные ручного пересчета будут отличаться от результатов автоматического подсчета, то именно традиционно (вручную) подсчитанные голоса будут приняты за юридическую основу. На всех других участках данной территории также будет осуществлен ручной пересчет.

оперативно размещается в сети Интернет. Осуществляется этот процесс специальными средствами;

11) *недопустимость подключения ГАС «Выборы» при ее использовании при проведении выборов к иным информационным системам и сетям связи, не применяемым в ГАС «Выборы»*. В период проведения голосования и подведения его итогов обеспечивается полная автономность функционирования системы, ее изолированность от внешних информационных систем. Этот принцип также связан с требованием исключить несанкционированный доступ к выборной информации и незаконное влияние на информационные процессы во время проведения избирательной кампании.

2. Статус ГАС «Выборы». ГАС «Выборы» является федеральной автоматизированной системой, которая функционирует в рамках единого информационного производства и применяется для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов, обеспечения деятельности избирательных комиссий, а также для решения задач, непосредственно не связанных с выборами. К *основным функциям* ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов относятся: 1) регистрация (учет) избирателей; 2) образование избирательных округов и избирательных участков; 3) составление списков избирателей; 4) регистрация кандидатов, их доверенных лиц, уполномоченных представителей; 5) оперативная передача документов из ЦИК России в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и окружные избирательные комиссии; 6) оперативное отслеживание активности избирателей в ходе голосования; 7) оперативный обмен информацией между вышестоящими и нижестоящими комиссиями; 8) получение и обработка предварительной информации по результатам голосования; 9) информационная поддержка деятельности избирательных комиссий в целях исполнения ими законодательства Российской Федерации о выборах.

ГАС «Выборы» выполняет и *дополнительные функции*, в частности информационное обеспечение деятельности законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления; систематизацию актов законодательства о выборах; финансовое планирование избирательных кампаний, подготовку и контроль финансовой и других видов статистической отчетности; обеспе-

чение различных потребителей информацией, содержащейся в ГАС «Выборы».

Определяющим фактором функционирования ГАС «Выборы» являются полномочия ЦИК России, ИКС РФ, ИКМО, окружных и территориальных избирательных комиссий в области использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы». Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» содержит перечень основных полномочий избирательных комиссий. Так, ЦИК России: а) устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов, этот порядок утверждается постановлением Комиссии и является единым, обязательным для всех избирательных комиссий при проведении федеральных выборов; б) утверждает регламент перевода ГАС «Выборы» в режим подготовки и проведения выборов; в) устанавливает порядок обеспечения безопасности информации в ГАС «Выборы»; г) организует и осуществляет контроль за соблюдением единого порядка использования и эксплуатации ГАС «Выборы», а также за соблюдением требований безопасности информации в ГАС «Выборы»; д) устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» для решения задач, не связанных с выборами, в соответствии с федеральными законами; е) осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами. ЦИК России утверждает положение о Федеральном центре информатизации при ЦИК России и может передавать часть своих полномочий в области использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» ФЦИ, например по заключению договоров на обслуживание системы. Кроме того, ЦИК России в пределах своей компетенции и полномочий издает нормативные правовые акты по вопросам использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» (регламент, типовые положения и т. п.), а также определяет основные направления развития ГАС «Выборы» (например, программа развития ГАС «Выборы» на 2001—2004 гг.).

Полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, муниципальных, окружных и территориальных избирательных комиссий сведены в основном к обеспечению использования и эксплуатации ГАС «Выборы» на соответствующей территории; предоставлению в ЦИК России информации о

ходе и результатах выборов всех уровней; обеспечению безопасности информации и осуществлению контроля за соблюдением требований безопасности информации; содействию реализации программы развития ГАС «Выборы».

3. Структура ГАС «Выборы». Иерархическая структура построения ГАС «Выборы» технологически дублирует структуру организации системы избирательных комиссий в Российской Федерации. В состав ГАС «Выборы» входят: 1) Комплекс средств автоматизации (КСА) ЦИК России; 2) КСА избирательных комиссий субъектов Российской Федерации; 3) КСА муниципальных, окружных, территориальных избирательных комиссий. Комплексы средств автоматизации представляют собой совокупность взаимосвязанных программно-технических средств, предназначенных для сбора, обработки, наполнения, хранения, поиска и передачи информации. Кроме того, в состав ГАС «Выборы» могут входить комплексы средств автоматизации участковых избирательных комиссий для обеспечения их деятельности, в том числе для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей.

В основу построения системы заложен модульный принцип в виде региональных фрагментов ГАС «Выборы», который позволяет развивать ее, не прерывая функционирования базовых сетей, а также дает возможность автономного использования фрагментов сети в привязке к ограниченной территории при проведении различного рода выборов и решении иных задач местного значения. Предусмотрено сопряжение ГАС «Выборы» с другими информационными системами, разработанными в соответствии с федеральными программами и проектами. Можно констатировать, что в России формируется широкая и интегрированная телекоммуникационная информационная сеть, одним из основных компонентов которой является ГАС «Выборы».

В целях организационного, технического, информационного и методического обеспечения ГАС «Выборы» создан Федеральный центр информатизации при ЦИК России. ФЦИ является государственным учреждением, юридическим лицом и действует в соответствии с положением о нем. В пределах своих полномочий он осуществляет организационное, техническое, информационное, методическое и иное обеспечение ГАС «Выборы», организационно-методическое руководство деятельностью

информационных центров ИКС РФ и системных администраторов; обеспечивает взаимодействие ГАС «Выборы» с информационными системами органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, другими информационными системами; осуществляет функции владения, пользования и распоряжения имуществом, входящим в состав комплекса ГАС «Выборы»; обеспечивает безопасность информации в ГАС «Выборы»; издает документы организационного, нормативно-технического и методического характера, заключает договоры и соглашения. Кроме того, на ФЦИ могут быть возложены иные полномочия, предусмотренные положением о нем.

В соответствии с федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» в каждой ИКС РФ создан информационный центр, являющийся структурным подразделением штатного аппарата комиссии. Информационный центр действует на основании нормативных правовых актов ЦИК России, нормативных правовых актов ИКС РФ, организационных, нормативно-технических и методических документов ФЦИ при ЦИК России. Информационный центр осуществляет эксплуатацию и развитие фрагмента ГАС «Выборы» в целях технического и информационного обеспечения деятельности избирательных комиссий, действующих на территории субъекта Российской Федерации, автоматизации информационных процессов в ГАС «Выборы», реализуемых в ходе подготовки и проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации. Эксплуатацию КСА ГАС «Выборы» осуществляют системные администраторы, которые являются работниками информационных центров ИКС РФ и наделены статусом государственных служащих.

4. Правовой режим имущественного комплекса ГАС «Выборы». Имущество, входящее в состав комплексов средств автоматизации, созданное или приобретенное за счет средств федерального бюджета, является федеральной собственностью. ФЦИ при ЦИК России осуществляет функции владения, пользования и распоряжения имуществом, входящим в состав комплекса ГАС «Выборы», и в соответствии с Федеральным зако-

ном о ГАС «Выборы» передает ИКС РФ по договору безвозмездного пользования имущество, входящее в КСА, в составе и количестве, необходимом для решения задач ГАС «Выборы» на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Изменить состав имущества КСА, например пополнить, модернизировать или заменить отдельные его части, элементы и т. д., возможно лишь по решению ФЦИ при условии сохранения целостности и работоспособности системного фрагмента и системы в целом. Обязанности по сохранности комплексов средств автоматизации, переданных избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, возлагаются на эти комиссии.

5. Информационные ресурсы ГАС «Выборы». Информационные ресурсы ГАС «Выборы» (документы и массивы документов, их отдельные части, формируемые, хранимые и используемые в системе) независимо от уровня и способа их формирования и использования являются государственной собственностью. В состав информационных ресурсов системы включаются: персональные данные об избирателях, о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах, об избранных кандидатах, о доверенных лицах, об уполномоченных представителях, о членах избирательных комиссий (перечень таких данных устанавливается федеральными законами); информация о ходе и итогах голосования; картографическая информация об административно-территориальном делении (устройстве) федерального и регионального уровней, о муниципальных образованиях, используемая при подготовке и проведении выборов; информация, связанная с деятельностью избирательных комиссий; информация о нормативных правовых актах о выборах, а также иная информация, предусмотренная федеральными законами, нормативными правовыми актами ЦИК России.

Информационные ресурсы ГАС «Выборы», содержащие персональные данные, являются федеральными информационными ресурсами независимо от источника их формирования. Данные ресурсы формируются, хранятся и используются в условиях конфиденциальности в порядке, установленном Федеральным законом о ГАС «Выборы», иными федеральными законами, нормативными правовыми актами ЦИК России (например, Положением о Государственной системе регистрации (учете) изби-

рателей, участников референдума в Российской Федерации). Что касается иных информационных ресурсов ГАС «Выборы», не содержащих персональных данных, то их правовой режим зависит от источника формирования и уровня проводимых выборов. Так, к федеральным информационным ресурсам относятся ресурсы ГАС «Выборы», сформированные за счет средств федерального бюджета и средств бюджета субъекта Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. ЦИК России устанавливается порядок формирования, передачи, копирования, тиражирования и хранения указанных федеральных информационных ресурсов, доступа к ним и их использования. Что касается информационных ресурсов, сформированных за счет средств федерального бюджета и средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением информационных ресурсов ГАС «Выборы», сформированных при проведении федеральных выборов), то эти ресурсы находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъекта и являются информационными ресурсами совместного ведения. Порядок формирования, передачи, копирования, тиражирования и хранения информационных ресурсов совместного ведения, доступа к ним, их использования устанавливает ЦИК России по согласованию с ИКС РФ.

Информационные ресурсы, сформированные за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относятся к информационным ресурсам данного субъекта. ИКС РФ сама определяет порядок информирования, передачи, копирования, тиражирования, хранения и доступа к ним, а также их использования.

Режим доступа к информационным ресурсам определен Федеральным законом о ГАС «Выборы». В частности, право доступа к информационным ресурсам системы, содержащим персональные данные, имеет строго ограниченный круг лиц, например члены ЦИК России, члены ИКС РФ, окружных, территориальных избирательных комиссий, работники аппаратов этих комиссий и работники, обеспечивающие использование ГАС «Выборы», при условии, что такая информация необходима для выполнения ими своих должностных или служебных обязанностей; должностные лица органов государственной

власти, государственных органов, органов местного самоуправления, которым доступ к такой информации разрешен федеральными законами. Право доступа к информационным ресурсам системы всех уровней (за исключением персональных данных) имеют члены и работники аппарата ЦИК России, а также работники ФЦИ при ЦИК России. Также граждане могут запросить персональные данные о себе.

б. Безопасность информации в ГАС «Выборы» и контроль за использованием системы. Одним из важнейших аспектов, определяющих эффективное использование ГАС «Выборы», является обеспечение ее информационной безопасности. В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» одним из основных направлений государственной политики в сфере информатизации является обеспечение национальной безопасности в сфере информатизации, а также обеспечение реализации прав граждан, организаций в условиях информатизации, при этом также установлено, что владелец документов, массивов документов, информационных систем обеспечивает уровень защиты информации в соответствии с законодательством. Безопасность информации в ГАС «Выборы» обеспечивается посредством применения организационных и технических мер защиты, а также посредством осуществления контроля за использованием системы.

К основным мерам защиты ГАС «Выборы» относятся: сертификация системы (в том числе средств ее защиты); применение сертифицированных специальных программных средств и лицензионных программных средств общего назначения, а также сертифицированных технических средств и средств связи; исключение несанкционированного доступа; обеспечение подлинности и целостности информации; защита информации при ее передаче по сетям связи; специальная всесторонняя проверка готовности системы и ее фрагментов перед подготовкой и проведением выборов; применение утвержденной в установленном порядке эксплуатационной документации; организация и проведение работ по обеспечению сохранности и работоспособности КСА; подготовка работников с сертификатом о праве эксплуатации КСА; установление ответственности за нарушение правил использования и эксплуатации системы и ее фраг-

ментов. Особо следует отметить в качестве меры защиты информации обязательность применения электронной цифровой подписи для обеспечения достоверности обрабатываемой информации.

Для контроля за использованием ГАС «Выборы» или отдельных ее технических средств при подготовке и проведении выборов соответствующая избирательная комиссия образует группу контроля из числа членов комиссии с правом решающего и совещательного голоса. При этом Федеральный закон о ГАС «Выборы» закрепил лишь права группы контроля, к которым отнесены следующие: проверять готовность к работе КСА, других технических средств (например, комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ)); следить за соблюдением требований инструкций и других документов ЦИК России и ФЦИ к использованию ГАС «Выборы», в том числе КОИБ; знакомиться с любой информацией, вводимой в систему и выводимой из нее, передаваемой в соответствующую избирательную комиссию по сетям связи, а также с иной информацией, необходимой для осуществления контрольных функций; контролировать правильность ввода данных из протоколов избирательных комиссий и правильность повторного ввода или корректировки введенных данных при условии принятия избирательной комиссией соответствующего решения; сопоставлять результаты ручной и автоматизированной обработки информации; требовать разъяснения действий у работников, эксплуатирующих КСА; следить за обязательным документированием фактов выполнения действий, предусмотренных регламентами и планами соответствующих избирательных комиссий; привлекать к своей работе экспертов и специалистов в области автоматизированных систем обработки информации. Результаты проводимых группой контроля проверок должны отражаться в отчетной документации информационного центра.

7. Финансирование ГАС «Выборы». Ассигнования на использование, эксплуатацию и развитие ГАС «Выборы» предусмотрены федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год, а также нормативным правовым актом органа

местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год. Содержание системных администраторов финансируется как из федерального бюджета, так и из бюджета субъекта Российской Федерации.

8. Использование ГАС «Выборы» для решения задач, непосредственно не связанных с выборами. ГАС «Выборы», ее фрагменты могут использоваться для решения задач, не связанных с выборами, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами ЦИК России. Порядок использования комплексов средств автоматизации, информационных ресурсов системы, средств связи, других средств обеспечения ГАС «Выборы» органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления и другими организациями для решения задач, не связанных с выборами, устанавливается федеральными законами, нормативными правовыми актами ЦИК России. При этом такое использование должно осуществляться при строгом соблюдении приоритетности выполнения функций, обеспечивающих подготовку и проведение выборов, и ряда основных условий, а именно: обеспечения сохранности и достоверности содержащейся в ГАС «Выборы» информации; сохранения целостности системы, работоспособности ее фрагментов и средств обеспечения; поддержания комплексов средств автоматизации в соответствии с установленной конфигурацией.

Глава 21

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

1. Муниципальное избирательное право в системе избирательного права Российской Федерации. Правовые нормы, образующие институт муниципального избирательного права, являются важной составной частью избирательного права Российской Федерации. Выделение в системе избирательного права данной совокупности правовых норм, регулирующих организацию и проведение муниципальных выборов, обусловлено особенностями статуса органов местного самоуправления, порядка их

формирования и взаимодействия с органами государственной власти.

Местное самоуправление представляет собой особый, специфический уровень публичной власти. Во-первых, народ осуществляет публичную власть (власть народа) непосредственно, и путем непосредственного осуществления народом своей власти формируются органы публичной власти, в том числе органы местного самоуправления, а также решаются другие наиболее важные вопросы местного (муниципального) значения. Во-вторых, народ осуществляет свою власть через органы местного самоуправления (власть народа приобретает форму власти местного самоуправления, муниципальной власти). *Таким образом, государственная власть и местное самоуправление (муниципальная власть) — формы единой публичной власти в государстве (власти народа).*

Правовой основой местного самоуправления является система нормативных правовых актов, принимаемых на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне и определяющих порядок организации и осуществления местного самоуправления, закрепляющих гарантии прав местного самоуправления. Ядро этой правовой системы составляют: Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Россией в 1998 г.¹, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², другие федеральные законы, а также

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² Следует учитывать, что проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят Государственной Думой во втором чтении в июне 2003 г.) предусматривает некоторые изменения, касающиеся территориальной организации, а также организационной структуры местного самоуправления, включая порядок формирования выборных органов местного самоуправления.

Предполагается установить во всех субъектах Российской Федерации единообразную территориальную организацию местного самоуправления, включающую, во-первых, районные муниципальные образования и муниципальные образования городских округов (крупных

конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации. Важной составной частью правовой основы местного самоуправления являются уставы и иные нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие вопросы организации и осуществления местного самоуправления.

городов), во-вторых, муниципальные образования небольших городов и сельских поселений. За каждым видом муниципального образования закрепляется свой перечень вопросов местного значения и полномочий, входящих в его компетенцию. Предполагается также установить, что структура органов местного самоуправления муниципальных образований должна обязательно включать представительный орган местного самоуправления, главу муниципального образования, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления). Если численность жителей поселения составляет менее 100 человек, то допускается возможность замены представительного органа местного самоуправления сходом (собранием) граждан.

В настоящее время требуется обязательное наличие в каждом муниципальном образовании только представительного органа местного самоуправления муниципального образования (при этом допускается возможность замены его сходом (собранием) граждан в небольших поселениях). При этом законопроект предусматривает, что представительный орган местного самоуправления муниципального района избирается непосредственно населением либо может состоять из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава.

Действующий Федеральный закон требует избрание представительного органа местного самоуправления только непосредственно населением (путем прямого голосования), не допуская иные способы его формирования. Численность депутатов представительного органа местного самоуправления муниципального образования определяется его уставом. Однако законопроект устанавливает минимальную численность депутатов в зависимости от численности населения муниципального образования, при этом глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и избирается на муниципальных выборах либо его представительным органом из своего состава.

Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (что допускает действующий Федеральный закон): он является председателем представительного органа местного самоуправления либо возглавляет местную администрацию. Законопроект устанавливает, что муниципальные выборы назначаются представительным органом местного самоуправления в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования.

На федеральном уровне закрепляются: а) общие принципы организации местного самоуправления (включая и общие принципы формирования органов местного самоуправления); б) система правовых гарантий, устанавливающая соответствующий Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления уровень защищенности прав местного самоуправления, прав граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения (включая и вопросы формирования выборных органов местного самоуправления).

Муниципальное законодательство субъектов Российской Федерации весьма обширно: именно на субъектах Российской Федерации лежит основная тяжесть правового регулирования различных сторон организации и осуществления местного самоуправления. Одним из важных направлений правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации является принятие ими на основе федерального законодательства законодательных актов, регулирующих порядок проведения муниципальных выборов. Основным нормативным правовым актом каждого муниципального образования является его устав, вступающий в силу после его государственной регистрации субъектом Российской Федерации и официального опубликования. Он содержит, в частности, положения, касающиеся формирования выборных органов местного самоуправления. Муниципальные образования принимают и иные нормативные правовые акты, регулирующие различные стороны организации и осуществления местного самоуправления (например, регламенты представительных органов местного самоуправления). *Муниципальное избирательное право как институт избирательного права и важнейший элемент правовой основы организации местного самоуправления объединяет принимаемые на разных уровнях публичной власти правовые нормы, устанавливающие порядок, принципы и гарантии проведения муниципальных выборов и обеспечивающие формирование выборных органов местного самоуправления, наиболее приближенных к населению.* Муниципальное избирательное право устанавливает особенности избирательного процесса в муниципальных образованиях, обусловленные спецификой местного самоуправления.

2. Муниципальные выборы: понятие, виды, правовое регулирование. В организации местного самоуправления наиболее ярко проявляется идея приближения власти к народу. Именно на местном, муниципальном уровне право граждан участвовать в управлении может быть осуществлено наиболее непосредственно. Согласно Преамбуле Европейской хартии местное самоуправление обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление. Высшим непосредственным выражением воли населения (наряду с местным референдумом) являются выборы органов местного самоуправления. Выборы — это акт самоуправления. Посредством муниципальных выборов граждане определяют тех, кто наиболее пригоден для осуществления функций их представителей в выборных органах местного самоуправления. Участие населения в избирательном процессе является для него одновременно своеобразной школой самоуправления: граждане, знакомясь в процессе избирательной кампании с программами кандидатов, имеют возможность на встрече с ними высказать свои предложения и пожелания, обратить внимание на проблемы, которые требуют разрешения органами местного самоуправления. Муниципальные выборы должны не только обеспечивать подбор лучших представителей населения в органы местного самоуправления, но и давать возможность населению в процессе избирательной кампании оценивать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, определять пути и способы улучшения их работы. И задачи эти вполне реальны, ибо выборы проводятся обычно в относительно небольших поселениях, где кандидатами являются граждане, как правило, хорошо известные населению; проблемы, о которых они говорят на встречах с избирателями, им близки и понятны, затрагивают интересы каждого жителя муниципального образования.

Какие же органы местного самоуправления избираются непосредственно населением? Ответ на этот вопрос предполагает рассмотрение проблемы организационной структуры местного самоуправления, которая является важнейшим условием эффективности местного самоуправления. В соответствии с Конституцией население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления своего муниципального обра-

зования (ст. 131). Что следует понимать под «структурой органов местного самоуправления», Конституция не раскрывает. Не содержится определения этого понятия и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следует также учитывать, что законодательство некоторых субъектов Российской Федерации использует понятие «система органов местного самоуправления». Как соотносятся понятия «система органов местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления»?

Конституция Российской Федерации, федеральные законы не используют понятие «система органов местного самоуправления», но вместе с тем они устанавливают общие принципы построения этой системы в каждом муниципальном образовании, давая основания для выделения в этой системе двух видов органов местного самоуправления (двух подсистем): а) выборных органов местного самоуправления и б) других органов местного самоуправления, формируемых иным (не выборным) путем. При этом наличие выборных органов местного самоуправления является обязательным. Это прямо закрепляет названный Федеральный закон (ст. 1 и 14). Система органов местного самоуправления строится без учета принципа разделения властей, который, согласно ст. 10 Конституции, лежит в основе организации государственной власти. Органы местного самоуправления одного муниципального образования не находятся в подчинении органов местного самоуправления другого муниципального образования. Таким образом, Конституция, федеральные законы определяют общие подходы к построению системы органов местного самоуправления, выделяя в ней выборные органы и другие органы (т. е. формируемые иным путем). Структура органов местного самоуправления должна включать в себя перечень конкретных органов местного самоуправления (выборных и иных), закрепляемых уставом муниципального образования в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления. Это понятие также характеризует внутреннее строение органов местного самоуправления, принципы и характер их взаимоотношений. Устав муниципального образования, закрепляя структуру орга-

нов местного самоуправления, определяет, в частности, какие выборные органы местного самоуправления создаются в данном муниципальном образовании. Структура органов местного самоуправления прежде всего должна включать *представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации*. Необходимость формирования данного органа в каждом муниципальном образовании обусловлена тем обстоятельством, что названный Федеральный закон закрепляет перечень вопросов местного значения, которые находятся в *исключительном* ведении представительного органа местного самоуправления (утверждение местного бюджета и др.). Отсюда следует, что никакие другие органы местного самоуправления не могут осуществлять исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления. Правда, указанный Федеральный закон допускает возможность осуществления данных полномочий непосредственно населением — на собрании (сходе) граждан, и в данном случае представительный орган может не создаваться. Однако это возможно лишь в отдельных поселениях, когда устав муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации предусматривает осуществление полномочий представительного органа (а значит, и его исключительных полномочий) собранием (сходом) граждан. Так, в 1998 г. в 534 муниципальных образованиях 15 субъектов Российской Федерации полномочия представительного органа местного самоуправления осуществляли собрания (сходы) граждан¹. Помимо выборного представительного органа местного самоуправления уставом муниципальных образований может быть предусмотрено образование других выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления. При этом следует учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой

¹ См.: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации, 1995—1998: Электоральная статистика. М., 1999. С. 29.

понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от его полномочий может выступать в качестве органа местного самоуправления¹. Рамочный Федеральный закон под органами местного самоуправления понимает представительные и иные выборные органы местного самоуправления, а также выборные должностные лица местного самоуправления, избираемые непосредственно населением муниципальных образований (ст. 2).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность введения уставом муниципального образования должности *главы муниципального образования*, который избирается либо населением непосредственно на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с уставом муниципального образования может быть предусмотрено избрание и других выборных должностных лиц местного самоуправления, а также иных (помимо представительного органа) выборных органов местного самоуправления. Это вытекает из конституционного права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, а также из положений указанного Федерального закона, предусматривающих такую возможность (ст. 18 говорит не только о депутатах, но и о членах выборного органа, выборных должностных лицах местного самоуправления; поэтому не исключается, например, возможность избрания непосредственно населением (в небольшом муниципальном образовании, где функции представительного органа осуществляет сход граждан) ревизионной комиссии по контролю за исполнением местного бюджета). Таким образом, под муниципальными выборами понимаются, во-первых, выборы депутатов (чле-

¹ См.: Кряжков В. А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 155.

нов) представительных и иных выборных органов местного самоуправления и, во-вторых, выборы глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляемые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Другими словами, *муниципальные выборы — это форма прямого волеизъявления жителей муниципального образования, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований в целях формирования выборных органов местного самоуправления или наделения полномочиями выборных должностных лиц местного самоуправления.*

Рамочный Федеральный закон предполагает использование при проведении выборов депутатов представительных органов как *мажоритарной избирательной системы* (по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам), так и *пропорциональной избирательной системы* (по единому избирательному округу). Абсолютное большинство муниципальных образований применяют на выборах мажоритарную избирательную систему. Пропорциональная избирательная система используется лишь в отдельных муниципальных образованиях. Так, Закон Красноярского края от 10 февраля 2000 г. (в редакции от 1 февраля 2002 г.) «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае»¹ устанавливает, что выборы в представительный орган местного самоуправления осуществляются на основе избирательной системы, тип которой устанавливается уставом муниципального образования: мажоритарной — по одномандатным избирательным округам, одному или нескольким многомандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования на основе единой нормы представительства; пропорционально-мажоритарной — когда часть депутатов представительного органа избирается по спискам избирательных объединений. В случае если уставом муниципального образования ко дню назначения выборов в органы местного самоуправления тип избирательной системы не определен, выборы проводятся на основе той из-

¹ См.: Красноярский рабочий. 2000. 2 марта.

бирательной системы, которая применялась на предыдущих выборах в соответствующий орган местного самоуправления. Таким образом, в Красноярском крае при проведении муниципальных выборов допускается использование и мажоритарной, и пропорционально-мажоритарной (смешанной) избирательных систем. Устав города Красноярска, являющегося муниципальным образованием, устанавливает, что выборы депутатов городского Совета проводятся на основе смешанной пропорционально-мажоритарной системы, при этом 18 депутатов избираются на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, образуемым на всей территории города на основе единой нормы представительства, а 17 депутатов — на основе пропорциональной системы представительства по единому общегородскому избирательному округу. В некоторых муниципальных образованиях применяется *ротация депутатов* представительного органа местного самоуправления. Так, например, Устав города Твери закрепляет, что депутат городской Думы избирается сроком на четыре года. Через каждые два года (по четным годам) проводятся выборы не менее 16 депутатов на установленный срок (Дума состоит из 33 депутатов; она правомочна в составе не менее 22 депутатов).

Выборы органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть *очередными и досрочными*. Очередные выборы проводятся в связи с истечением срока полномочий органа или должностного лица местного самоуправления. *Срок полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления* устанавливается уставом муниципального образования и должен составлять не менее двух лет в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 18) и не более пяти лет в соответствии с рамочным Федеральным законом (ст. 8). Изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих выборных органов и должностных лиц местного самоуправления не допускается. Если уставом муниципального образования будет изменен этот срок, то соответствующие положения устава применяются только к тем органам и депутатам, которые будут избраны на выборах, назначенных

после официального опубликования соответствующих норм устава муниципального образования.

Досрочные муниципальные выборы проводятся в случаях досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть досрочно прекращены: а) если представительным органом местного самоуправления принято решение о самороспуске; б) законом субъекта Российской Федерации либо федеральным законом; в) в иных случаях, предусмотренных законодательством о местном самоуправлении, уставами муниципальных образований.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае: а) его добровольной отставки; б) утраты им гражданства Российской Федерации; в) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; г) признания его умершим или безвестно отсутствующим по решению суда, вступившим в законную силу; д) признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным; е) его смерти; ж) избрания его депутатом представительного органа государственной власти или местного самоуправления; з) поступления его на государственную или муниципальную службу; и) отзыва его избирателями в соответствии с законом и уставом муниципального образования. Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в результате отрешения его от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо указом Президента Российской Федерации (ст. 49).

В связи с досрочным прекращением полномочий депутата представительного органа местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления (в результате сложения ими своих полномочий, отзыва, смерти и в других случаях, предусмотренных законодательством о местном самоуправлении, уставами муниципальных образований) проводятся *допол-*

нительные выборы. Кроме того, в случае признания первоначальных выборов несостоявшимися или недействительными проводятся *повторные муниципальные выборы.*

Правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется на всех уровнях публичной власти: на федеральном, региональном, муниципальном. На федеральном уровне закрепляются основные принципы организации и проведения муниципальных выборов, основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления. Данное право получает свое развитие, конкретизацию и гарантии реализации в таких федеральных законах, как «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Первый из указанных федеральных законов закрепляет гарантии прав граждан: а) на назначение муниципальных выборов; б) при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и участков; в) при выдвижении и регистрации кандидатов; г) на получение и распространение информации о муниципальных выборах, на ведение предвыборной агитации; д) при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении результатов муниципальных выборов; е) на обжалование нарушений избирательных прав граждан. Кроме того, определяется порядок формирования и статус избирательных комиссий, организующих и проводящих муниципальные выборы; порядок и принципы финансирования муниципальных выборов, а также ответственность за нарушение законодательства о выборах. Кроме того, содержатся определения основных понятий, используемых избирательным законодательством при регулировании отношений, возникающих в процессе организации муниципальных выборов.

Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» применяется при нарушениях конституционных прав граждан избирать и быть

избранными в органы местного самоуправления в случаях, если: а) законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов; б) представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования; в) в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления; г) полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти; д) законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований; е) истекли сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; ж) выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные выборы, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки; з) отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; и) муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия; к) в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования. Необходимо отметить, что указанный Федеральный закон имел особое значение в период становления и развития местного самоуправления, когда в ряде субъектов Российской Федерации отсутствовала необходимая законодательная основа местного самоуправления, а во многих муниципальных образованиях отсутствовали представительные органы местного самоуправления (распущенные в октябре 1993 г., но так и не избранные вновь в силу разных обстоятельств к этому времени), а также уставы, в которых должна

была устанавливаться структура органов местного самоуправления, срок их полномочий, численный состав и т. д. В настоящее время роль этого Федерального закона в правовом регулировании муниципальных выборов в целом снизилась в силу развития соответствующей законодательной базы местного самоуправления, необходимого организационно-правового оформления статуса муниципальных образований и т. д. Кроме того, расширена система федеральных гарантий избирательных прав граждан, включая гарантии прав избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Так, ст. 83 рамочного Федерального закона устанавливает дополнительные гарантии осуществления избирательных действий должностными лицами местного самоуправления и в тех случаях, когда в муниципальном образовании отсутствуют его глава и представительный орган местного самоуправления либо представительным органом местного самоуправления не назначено лицо, уполномоченное совершать соответствующие избирательные действия.

Субъекты Российской Федерации на основе федерального законодательства принимают собственные законодательные акты, регулирующие порядок проведения муниципальных выборов. Практика правового регулирования выборов субъектами Российской Федерации показывает, что в ряде случаев принимается единый закон о муниципальных выборах, в котором определяется порядок проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Вместе с тем в других случаях субъектами Российской Федерации принимаются отдельные законы о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и о выборах глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления (Рязанская область, Новосибирская область и др.). Наконец, в некоторых субъектах Российской Федерации принимают избирательный кодекс, в котором регулируются порядок проведения выборов органов государственной власти и местного самоуправления, а также порядок проведения регионального и местного референ-

думов, отзыва депутатов разного уровня (Алтайский край, Воронежская область и др.).

Осуществляя правовое регулирование муниципальных выборов субъекты Российской Федерации должны соблюдать гарантированные федеральным законодательством права населения муниципальных образований самостоятельно определять не только структуру органов местного самоуправления (в частности, вводить ли должность главы муниципального образования или нет), но и способ формирования органов местного самоуправления, включая избрание главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления; периодичность выборов муниципальных органов (срок их полномочий); численный состав представительных органов местного самоуправления и др.

Особенности избирательного процесса в муниципальных образованиях. Муниципальные выборы проводятся на основе принципов избирательного права, закрепляемых федеральным избирательным законодательством и являющихся общими для всех выборов органов публичной власти; избирательный процесс в муниципальных образованиях включает те же стадии, что и при организации и проведении выборов органов государственной власти. Вместе с тем имеется ряд особенностей, которые находят свое отражение в правовом регулировании избирательного процесса в муниципальных образованиях.

3. Назначение муниципальных выборов. Муниципальные выборы назначает в соответствии с уставом муниципального образования уполномоченный на то орган или должностное лицо местного самоуправления. Практика их назначения показывает, что в одних случаях выборы представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования) назначает представительный орган местного самоуправления. В других случаях выборы представительного органа назначаются главой муниципального образования, а выборы главы муниципального образования назначаются представительным органом местного самоуправления. Необходимо отметить, что некоторые субъекты Российской Федерации в законах о муниципальных выборах прямо закрепляют положение о том, какие органы местного са-

моуправления назначают выборы. Так, Закон Республики Хакасия от 18 ноября 1998 г. (в редакции от 26 сентября 2002 г.) «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Хакасия»¹ прямо указывает, что выборы депутатов представительного органа местного самоуправления назначаются представительным органом местного самоуправления. Представляется, что специфике местного самоуправления как формы осуществления публичной власти более соответствует другой вариант. Так, Закон Новосибирской области от 6 сентября 2002 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области»² устанавливает, что выборы депутатов назначаются представительным органом местного самоуправления либо должностным лицом местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Не соответствует федеральному законодательству о местном самоуправлении и федеральному избирательному законодательству имеющаяся в некоторых субъектах Российской Федерации практика назначения очередных муниципальных выборов решением законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (например, в Ростовской области). Законодательный (представительный) орган государственной власти вправе назначать муниципальные выборы во вновь созданном муниципальном образовании. Так, согласно ст. 4 вышеуказанного Закона Республики Хакасия первые выборы депутатов представительного органа местного самоуправления вновь созданного муниципального образования назначаются Верховным Советом Республики Хакасия.

В уставе муниципального образования должен быть предусмотрен порядок назначения муниципальных выборов в случае досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, на который возлагается обязанность назначать муниципальные выборы. При этом следует иметь в виду, что если представительный орган местного самоуправления распускается законом субъекта Российской Федерации либо федеральным

¹ Хакасия. 2002. 27 сент.

² Ведомости. 2002. № 37.

законом, а глава муниципального образования (избранный населением) отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо указом Президента Российской Федерации в соответствии со ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то одновременно соответствующим законом либо указом (постановлением) назначаются досрочные выборы представительного органа местного самоуправления либо главы муниципального образования.

Муниципальные выборы назначаются не позднее чем за 65 дней до истечения срока, на который были избраны соответствующие органы и должностные лица местного самоуправления. В случае досрочного прекращения полномочий данных органов и лиц выборы должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также в случае отсутствия уполномоченного на то органа или должностного лица, выборы назначаются в порядке, установленном рамочным Федеральным законом. Отметим лишь, что этот порядок предусматривает принятие соответствующего решения избирательной комиссией муниципального образования (или территориальной комиссией, осуществляющей полномочия названной выше комиссией), а также возможное участие избирателей, избирательных объединений и избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора, по инициативе которых выборы могут быть назначены соответствующим судом общей юрисдикции. При этом должно быть соблюдено законодательное требование: голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов (прежнее законодательство устанавливало, что голосование должно состояться не позднее чем через 180 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов). При определении дня голосования на муниципальных выборах применяются те же требования, что и на выборах в ор-

ганы государственной власти (в частности, голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье). Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

4. Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков. Регистрации (учету) подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Обязанность осуществлять эту регистрацию (учет) закон возлагает на главу муниципального образования. Основанием для регистрации (учета) избирателей является факт нахождения места жительства гражданина на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации. Если должность главы муниципального образования его уставом не предусмотрена, то регистрация (учет) избирателей осуществляется лицом, уполномоченным представительным органом местного самоуправления. Как показывает практика, таким лицом, как правило, является глава администрации муниципального образования. Глава администрации осуществляет руководство только исполнительным органом местного самоуправления (администрацией муниципального образования). Он относится к категории муниципальных служащих, ибо замещает свою должность на основе трудового договора в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Представительный орган местного самоуправления вправе в соответствии с уставом муниципального образования возложить осуществление регистрации (учета) избирателей на какое-либо иное должностное лицо местного самоуправления (например, на председателя представительного органа местного самоуправления, если он работает на постоянной основе). Если указанные лица отсутствуют в муниципальном образовании (не были назначены и т. д.) либо не осуществляют соответствующие избирательные действия в сроки, установленные законом, то в соответствии со ст. 83 рамочного Федерального закона эти избирательные действия осуществляются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации) или по его поручению иным должностным лицом.

Составление списков избирателей, имеющих право участвовать в муниципальных выборах, имеет некоторые особенности. Во-первых, в эти списки на основании соответствующего международного договора Российской Федерации могут включаться дееспособные, достигшие на день голосования 18 лет иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Во-вторых, не вносятся в списки избирателей военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, а также курсанты военных образовательных учреждений, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования. Исключения составляют те военнослужащие, место жительства которых до призыва на военную службу находилось на территории данного муниципального образования. Данное ограничение обусловлено тем, что местное самоуправление — это самоуправление жителей определенной территории, объединенных общими интересами и целями, представляющих собой самоуправляющийся территориальный коллектив.

Для проведения муниципальных выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Избирательный округ по выборам главы муниципального образования включает в себя всю территорию соответствующего муниципального образования. Избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования. Как показывает практика, при организации и проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления чаще используются одномандатные избирательные округа. В случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе (как общее правило), не может превышать пяти. Однако данное ограничение может и не применяться при выборах в орган местного самоуправления в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка (как правило, такое возможно

в небольшом по численности избирателей муниципальном образовании). Избирательная комиссия муниципального образования не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет схему избирательных округов, которая утверждается представительным органом местного самоуправления не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы. При этом указанный орган до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему. Если на территории, на которой проводятся выборы, представительные органы местного самоуправления отсутствуют или новая схема избирательных округов не утверждена в срок, установленный законом, избирательная комиссия муниципального образования решает данный вопрос в порядке, установленном ст. 18 рамочного Федерального закона: о проведении выборов по прежней схеме округов либо по новой схеме, утверждаемой самой комиссией. Избирательные округа должны соответствовать требованиям, установленным избирательным законодательством. Опубликование (обнародование) схемы округов, включая ее графическое изображение, осуществляется представительным органом местного самоуправления, избирательной комиссией муниципального образования не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки из расчета не более 3000 избирателей на каждом избирательном участке. Их границы не должны пересекать границы избирательных округов. Участки образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательной комиссией муниципального образования не позднее чем за 45 дней до дня голосования с учетом местных и других условий, в целях создания максимальных удобств для избирателей. Список участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования публикуется главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

5. Избирательные комиссии, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение муниципальных выборов. К этим комиссиям относятся: а) избирательные комиссии муниципальных

образований; б) окружные избирательные комиссии; в) участковые комиссии. Законом допускается, что при определенных условиях полномочия ИКМО могут быть возложены на соответствующую территориальную избирательную комиссию (районную, городскую и другую), которая формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации и согласно закону субъекта Российской Федерации входит в систему его государственных органов. Кроме того, участие в подготовке и проведении муниципальных выборов, защите избирательных прав граждан принимает ИКС РФ.

Избирательные комиссии, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение муниципальных выборов, входят в систему избирательных комиссий, формируемых в Российской Федерации, и действуют на основе общих принципов, закрепляемых рамочным Федеральным законом, который в ст. 22 устанавливает общие условия формирования комиссий. Вместе с тем порядок формирования ИКМО, окружных и участковых комиссий имеет некоторые особенности.

Рамочный Федеральный закон существенно изменил статус комиссии, на которую возлагается обязанность обеспечить подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления. Ранее действовавший Федеральный закон не предусматривал создание специальной избирательной комиссии муниципального образования; сегодня она отнесена к системе органов муниципального образования. Ее формирование осуществляется представительным органом местного самоуправления не только на основе указанных выше предложений соответствующих политических партий, избирательных блоков (на основе этих предложений назначается не менее одной второй от общего числа членов комиссии), но и предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений ИКМО предыдущего состава, а также ИКС РФ. При этом в состав комиссии должно быть включено не менее двух членов на основе поступивших предложений ИКС РФ. Срок полномочий ИКМО составляет четыре года. Вместе с тем если срок полномочий комиссии истекает в период избирательной кампании, в которой участвует данная комиссия, то срок полномочий продлевается до окончания этой кампании. Однако

данные положения не применяются при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления.

Положение ИКМО в системе органов местного самоуправления должно быть определено законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления комиссия может иметь статус юридического лица. Так, Закон Новгородской области от 18 сентября 2002 г. «О выборах глав муниципальных образований»¹ устанавливает, что избирательная комиссия муниципального образования действует на постоянной основе и уставом муниципального образования либо нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица (ст. 6). Федеральным законом допускается, что полномочия ИКМО по решению соответствующей ИКС РФ могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию. Однако данное решение принимается только на основании обращения представительного органа местного самоуправления этого муниципального образования. При этом указанное решение не может быть принято, если на территории муниципального образования создаются несколько территориальных комиссий: в этом случае избирательная комиссия муниципального образования должна быть образована отдельно.

Председатель ИКМО избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов комиссии с правом решающего голоса либо по предложению ИКС РФ, а в случае отсутствия такого предложения — по предложениям, внесенным членами ИКМО с правом решающего голоса. Председатель избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работает в комиссии на постоянной (штатной) основе. Возможность работы на постоянной (штатной) основе иных

¹ Новгородские ведомости. 2002. 20 сент.

членов данной комиссии с правом решающего голоса, а также размер и виды их денежного содержания, иных выплат определяются уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления принимают необходимые меры по материальному и социальному обеспечению указанных выше лиц. Уровень их материального (в том числе размер и виды денежного содержания, иных выплат) и социального обеспечения не должен быть ниже соответствующего уровня, установленного для лиц, замещающих муниципальные должности в представительном органе местного самоуправления. Размер и виды денежного содержания и иных выплат определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Окружные избирательные комиссии формируются в случае проведения выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Формирование комиссии осуществляется вышестоящей комиссией (ИКМО или заменяющей ее территориальной комиссией). При этом учитываются предложения соответствующих политических партий и избирательных блоков, а также предложения представительного органа местного самоуправления, предложения собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. Председатели окружных комиссий назначаются на должность из числа их членов с правом решающего голоса и освобождаются от должности непосредственно вышестоящими комиссиями. Срок полномочий комиссий истекает в день официального опубликования решения о назначении следующих муниципальных выборов. Вместе с тем допускается, что полномочия окружных комиссий могут возлагаться на иные избирательные комиссии. Так, согласно вышеуказанному Закону Республики Хакасия окружная комиссия не создается, если число избирателей в округе не превышает 1000 человек. В этом случае полномочия окружной комиссии осуществляет ИКМО (ст. 21). Закон Пензенской области от 18 сентября 2002 г. «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления в Пензенской облас-

ти (новая редакция)»¹ вообще не предусматривает образование окружных избирательных комиссий, полномочия которых осуществляются избирательной комиссией муниципального образования.

Участковые избирательные комиссии формируются в период избирательной кампании в сроки, установленные законом для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей. Формирование участковой комиссии осуществляется вышестоящей избирательной комиссией на основе предложений соответствующих политических партий, избирательных блоков, а также предложений представительного органа местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. Председатели участковых избирательных комиссий назначаются на должность из числа их членов с правом решающего голоса и освобождаются от должности непосредственно вышестоящими комиссиями. Полномочия участковой комиссии прекращаются через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов, если в адрес вышестоящей комиссии не поступили жалобы, протесты на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок голосования и подсчета голосов, и если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В этих случаях полномочия комиссии прекращаются после вынесения окончательного решения по существу жалобы, протеста вышестоящей комиссией или судом.

Законом субъекта Российской Федерации должны быть установлены *сроки формирования комиссий и сроки предложений по составу комиссий*. Так, названный Закон Республики Хакасия устанавливает следующие сроки формирования комиссий: ИКМО формируются не позднее чем за 65 дней, окружные избирательные комиссии — не позднее чем за 50 дней до дня голосования и участковые избирательные комиссии — не позднее трех дней после образования избирательного участка. Согласно указанному Закону Новосибирской области органы, выдвинувшие своих представителей в состав ИКМО, должны представить в представительный орган местного самоуправления документы

¹ Пензенские вести. 2002. 19 сент.

о выдвижении не позднее чем за 90 дней до дня голосования, а соответствующие предложения по формированию окружных и участковых избирательных комиссий должны быть представлены соответственно не позднее чем за 90 дней до дня голосования и в течение 10 дней с момента опубликования описания избирательных участков.

По-разному решается и вопрос о *численном составе избирательных комиссий*. Рамочный Федеральный закон предусматривает, что число членов ИКМО с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования; число членов окружных избирательных комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Российской Федерации; число членов участковых комиссий с правом решающего голоса также устанавливается законом. В Республике Хакасия, например, численный состав избирательных комиссий поставлен в зависимость от числа избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории: для ИКМО он составляет семь членов комиссии (до 20 000 избирателей) и девять членов комиссии (свыше 20 000 избирателей). Окружные избирательные комиссии формируются в составе семи членов комиссии. Численный состав участковых избирательных комиссий колеблется от пяти (до 500 избирателей) до 13 членов комиссии с правом решающего голоса (более 2500 избирателей). Законом Новосибирской области установлены следующие нормативы численного состава комиссий: ИКМО формируется в составе 5—12 членов с правом решающего голоса, окружные комиссии — 5—9 членов, участковые комиссии — 5—10 членов.

Статус избирательной комиссии муниципального образования, ее полномочия закрепляются рамочным Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, а также уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. К основным полномочиям избирательной комиссии муниципального образования относятся, в частности, обеспечение на территории муниципального образования реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов; заслушивание сообщений органов местного самоуправления по вопросам,

связанным с подготовкой и проведением выборов; установление общих итогов голосования и результатов выборов на территории муниципального образования и передача их средствами массовой информации.

К основным полномочиям *окружных избирательных комиссий* относятся, в частности, осуществление регистрации кандидатов; утверждение текста бюллетеня в избирательном округе; определение результатов выборов по избирательному округу.

Участковые комиссии осуществляют следующие основные полномочия: а) информируют население об адресе и о номере телефона комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования; б) уточняют списки избирателей, производят ознакомление избирателей с данным списком, рассматривают заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и решают вопросы о внесении в него соответствующих изменений; в) обеспечивают подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования; г) выдают открепительные удостоверения; д) организуют голосование на избирательном участке в день выборов, а также досрочное голосование; производят подсчет голосов, устанавливают итоги голосования на избирательном участке, составляют протокол об итогах голосования и передают его в вышестоящую комиссию; е) при обнаружении правонарушений составляют протоколы об административных правонарушениях (готовят материалы для таких протоколов) и направляют данные протоколы в соответствии с законодательством об административных правонарушениях в правоохранительные органы или суд, а также осуществляют и иные полномочия.

Федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации возлагает на *избирательные комиссии субъектов Российской Федерации* важные полномочия, связанные с организацией и деятельностью нижестоящих избирательных комиссий. Так, в соответствии с названным Законом Новгородской области избирательная комиссия Новгородской области оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям муниципальных образований, устанавливает единый порядок обработки выборной документации, заслушивает сообщения орга-

нов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением муниципальных выборов.

Избирательные комиссии, обеспечивающие организацию и проведение муниципальных выборов, независимы в пределах своей компетенции от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Их решения и иные акты, принятые в пределах компетенции, являются обязательными для органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений и блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей, а также для нижестоящих избирательных комиссий. Данные решения и акты не подлежат государственной регистрации. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять на безвозмездной основе необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи ее в архив либо уничтожения по истечении установленных законом сроков хранения, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Рамочный Федеральный закон устанавливает правовой статус членов избирательных комиссий с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса, который конкретизируется законами субъектов Российской Федерации, уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований. Так, названный Закон Новгородской области закрепляет, в частности, что члены избирательных комиссий могут работать в данных комиссиях в период подготовки и проведения выборов с отрывом от основной работы в течение срока, не превышающего 60 дней, что член ИКМО, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, в соответствии с уставом муниципального образования, иным нормативным правовым актом органа местного само-

управления замещает муниципальную должность и не может находиться на государственной или муниципальной службе, заниматься предпринимательством и другой оплачиваемой (кроме преподавательской, научной и иной творческой) деятельностью.

Рамочный Федеральный закон определяет также основания и порядок расформирования избирательной комиссии, в том числе и по выборам в органы местного самоуправления. Расформирование комиссий возможно и в период избирательной кампании, и после ее окончания. Однако следует иметь в виду, что расформирование комиссии, *организующей* выборы, может быть осуществлено лишь после окончания избирательной кампании, при этом расформирование избирательной комиссии муниципального образования возможно и в период избирательной кампании, но лишь иного уровня. Таким образом, можно заключить, что, когда проходят муниципальные выборы, организующая их ИКМО не может быть расформирована в период избирательной кампании. Когда же указанная комиссия участвует в избирательной кампании (например, при проведении выборов в органы государственной власти), но *не как организующая выборы*, она может быть распущена и в период данной избирательной кампании. Комиссия может быть расформирована районным судом общей юрисдикции в случаях, указанных в законе (неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии и др.). С заявлением в суд о расформировании комиссий вправе обратиться: а) группа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (в случае наличия двухпалатной структуры данного органа — группа депутатов той же численности, но любой из избираемых его палат); б) группа депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа; в) ЦИК России; г) избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Заявление о расформировании комиссии принимается судом к рассмотрению немедленно, и решение по нему выносится не позднее чем через 14 дней, а в период избиратель-

ной кампании — не позднее чем через три дня со дня подачи заявления. В случае принятия судом решения о расформировании ИКМО в период избирательной кампании вышестоящая комиссия (а если таковая отсутствует, ИКС РФ) с соблюдением соответствующих требований формирует временную комиссию муниципального образования в новом составе. По окончании периода избирательной кампании комиссия муниципального образования формируется соответствующим представительным органом местного самоуправления в том порядке и с соблюдением тех требований, которые установлены законом. В случае принятия судом решения о расформировании иных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления они формируются вышестоящими комиссиями в порядке, установленном законом. Временная комиссия должна быть сформирована не позднее чем через три дня после вступления в силу решения суда о расформировании комиссии. Вне периода избирательной кампании избирательная комиссия должна быть сформирована не позднее чем через один месяц со дня вступления решения суда в силу. Расформирование комиссии не влечет за собой прекращение полномочий членов соответствующей комиссии с правом совещательного голоса.

6. Выдвижение и регистрация кандидатов. Выдвижение кандидата на должность главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется *непосредственно* путем: а) самовыдвижения и б) выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком. Выдвижение кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления может быть осуществлено также *в составе списка кандидатов* избирательным объединением, избирательным блоком.

Кандидатами могут быть выдвинуты граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом. На муниципальных выборах не допускаются ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории (например, на территории субъекта Российской Федерации, территории муниципального образования, территории соответ-

вующего избирательного округа), включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории. Вместе с тем федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права. Так, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может устанавливаться минимальный возраст кандидата, который не должен превышать на день голосования 21 года на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается. Устав муниципального образования может содержать запрет на занятие одним и тем же лицом должности главы муниципального образования более установленного данным уставом количества сроков подряд. Кроме того, гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата при наличии в отношении него вступившего в силу решения суда о лишении данного гражданина права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока, если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения этого срока.

Рамочный Федеральный закон закрепляет принцип несовместимости мандата депутата, работающего на постоянной основе, и выборного должностного лица с замещением иной оплачиваемой должности либо с занятием иной оплачиваемой деятельностью (за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности). Федеральный закон запрещает также депутатам представительных органов местного самоуправления замещать должности муниципальной службы, быть депутатами представительных органов государственной власти. С учетом того, что устанавливается запрет депутатам федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на замещение выборных муниципальных должностей, можно сделать вывод, что указанные депутаты не могут одновременно занимать и должности выборных должностных лиц местного самоуправления. Кроме того, запрещается выдвижение кандидатом на вы-

борах главы муниципального образования гражданина, который: а) замещал должность главы муниципального образования и досрочно прекратил исполнение своих полномочий по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия населением в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования; б) был отрешен от указанной должности Президентом Российской Федерации, высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, если выборы назначены в связи с указанными обстоятельствами. При проведении повторных и дополнительных выборов для замещения вакантного депутатского мандата в действующем представительном органе местного самоуправления не может быть выдвинуто кандидатом лицо, являющееся депутатом (членом) этого органа. Запрещается также выдвижение кандидата на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам (за исключением случая, когда он выдвигается одним и тем же избирательным объединением, избирательным блоком одновременно по одномандатному или многомандатному избирательному округу и в составе списка кандидатов). При этом депутат может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах только одному инициатору выдвижения.

Необходимо иметь в виду, что Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в ст. 13 предусматривает, что «в целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах местного самоуправления».

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательной комиссии, в которой будет осуществляться регистрация кандидатов (ИКМО либо окружной избирательной комиссии), с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидата или внесением избирательного залога.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками осуществляется в соответствии с законодательством. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», а другими общественными объединениями, включая региональные и местные отделения, на их съездах (конференциях, собраниях) тайным голосованием с соблюдением иных требований законодательства. Избирательные блоки образуются в соответствии с законодательством после официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) муниципальных выборов. Избирательные блоки подлежат регистрации в избирательной комиссии муниципального образования (комиссии, организующей муниципальные выборы) непосредственно после их образования либо с представлением в избирательную комиссию совместного списка кандидатов.

Рамочный Федеральный закон устанавливает *условия выдвижения кандидатов*. К этим условиям относятся: а) кандидат считается выдвинутым после поступления в соответствующую избирательную комиссию письменного уведомления и заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу; б) вместе с уведомлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере, источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Однако, если при выборах депутатов представительного органа местного самоуправления округа образуются со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять указанные сведения (если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации). Законами субъектов Российской Федерации устанавливаются сроки выдвижения кандидатов. Так, названный Закон Новосибирской области устанавливает, что самовыдвижение кандидата может производиться после официального опубликования решения о назначении выборов, но не ранее дня официального

опубликования (обнародования) схемы округов и не позднее чем через 10 дней после официального опубликования решения о назначении выборов.

Количество подписей избирателей, которое необходимо собрать кандидату, устанавливается законом субъекта Российской Федерации, однако оно не может превышать два процента от числа зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного округа (в многомандатном округе — от числа избирателей, поделенного на число депутатских мандатов). Установление квоты на сбор подписей на части территории муниципального образования не допускается. Так, указанным Законом Новосибирской области установлено, что количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, составляет один процент от числа зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного округа. Рамочный Федеральный закон предусматривает, что при проведении выборов в представительный орган местного самоуправления со средней нормой представительства избирателей менее десяти тысяч сбор подписей может не проводиться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен иной порядок выдвижения кандидатов.

Законами субъектов Российской Федерации устанавливается срок представления в соответствующую избирательную комиссию всех необходимых для регистрации кандидата документов. Количество представленных для регистрации кандидата подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимых для регистрации, но не более чем на 25 процентов. Проверке могут подлежать все представленные подписи или часть этих подписей, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья).

Законодательство о выборах устанавливает возможность регистрации кандидата на основании внесения избирательного залога. Сбор подписей в этом случае может не проводиться (по решению кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувшего кандидата). Избирательный залог вносится из средств избирательного фонда кандидата. Размер

избирательного залога составляет 15 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата. При этом закон предусматривает, что в случае регистрации кандидата на основании представленных подписей избирательный залог (если он был внесен) подлежит возврату в избирательный фонд кандидата. Закон определяет, как следует поступить с избирательным залогом после проведения выборов. Так, названный Закон Новосибирской области устанавливает, что избирательный залог перечисляется в доход местного бюджета: а) если зарегистрированный кандидат не избран и набрал по результатам голосования менее пяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании; б) если ему было отказано в регистрации; в) если он снял свою кандидатуру или она была отозвана соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком без вынуждающих к тому обстоятельств; г) если указанный выше отзыв (снятие) приводит к отложению выборов или назначению повторных выборов; д) в случае отмены регистрации кандидата по основаниям, указанным в законе. Во всех остальных случаях, в том числе и в случае признания результатов выборов недействительными, избирательный залог возвращается в соответствующий избирательный фонд. Порядок открытия и ведения специального счета для принятия и хранения избирательного залога соответствующей избирательной комиссией устанавливается законом.

Статус кандидатов. Он определяется рамочным Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных указанным Федеральным законом. В целях обеспечения равных условий участия в муниципальных выборах законодательство устанавливает ряд ограничений, связанных с должностным или служебным положением кандидатов, а также гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов. Так, кандидаты, замещающие муниципальные должности или находящиеся на муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. На время участия в выборах от выполнения своих должностных или служебных обязанно-

стей в соответствии с законом освобождаются зарегистрированные кандидаты: замещающие выборные муниципальные должности (например, глава муниципального образования, председатель представительного органа местного самоуправления (работающий на постоянной основе), за исключением депутатов данного органа и др.); находящиеся на муниципальной службе¹.

Данные кандидаты на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и должны представить в избирательную комиссию муниципального образования заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через три дня со дня регистрации. *Вместе с тем законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, могут и не освобождаться от выполнения своих должностных или служебных обязанностей.*

Закон запрещает использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата (списка кандидатов) лицам, которые не являются кандидатами и замещают государственные и муниципальные должности. В ст. 40 рамочного Федерального закона определено, что следует понимать под использованием преимуществ должностного или служебного положения (под этим понимается, в частности, привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению

¹ Муниципальная служба — это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе в органах местного самоуправления на муниципальной должности, не являющейся выборной. Реестр муниципальных должностей муниципальной службы устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Муниципальные служащие — граждане, исполняющие в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с законом, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

и (или) избранию кандидатов и тому подобное). В Федеральном законе определен *статус доверенных лиц кандидата*. В частности, запрещается лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, быть доверенными лицами кандидатов. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Закон субъекта Российской Федерации устанавливает число доверенных лиц кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Например, Закон «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления в Пензенской области» (новая редакция) определяет, что кандидат в депутаты представительного органа местного самоуправления, а также избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидата (кандидатов), вправе назначить до десяти доверенных лиц.

7. Информационное обеспечение выборов призвано обеспечить гласность выборов, создать условия для осознанного волеизъявления избирателей. Оно включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию. *Информирование избирателей* в соответствии с законом обязаны осуществлять органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ, физические и юридические лица, при этом органам местного самоуправления запрещается распространять информацию о кандидатах, об избирательных объединениях и избирательных блоках. В информационном обеспечении выборов участвуют муниципальные организации телерадиовещания, а также редакции муниципальных периодических печатных изданий, под которыми Федеральный закон понимает те организации и издания, учредителями (соучредителями) которых (редакций которых) являются муниципальные органы, организации и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, оказывалась муниципальная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на текущее функционирование за счет средств местного бюджета, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубли-

кования решения о назначении выборов имеется муниципальная доля. Перечень соответствующих организаций и изданий, обязанных предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, публикуется избирательной комиссией, организующей выборы по представлению соответствующих органов местного самоуправления. В периодических печатных изданиях, учрежденных органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов, запрещено публиковать агитационные материалы, а также материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков. Законодательство запрещает органам местного самоуправления проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Не вправе проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях лица, которые замещают выборные муниципальные должности, за исключением случаев, если они зарегистрированы в качестве кандидатов.

8. Финансирование выборов. Расходы, связанные с подготовкой и проведением муниципальных выборов, производятся за счет средств, выделяемых из бюджета муниципального образования. Указанные расходы предусматриваются отдельной строкой в бюджете муниципального образования на очередной финансовый год. Вместе с тем данные расходы могут производиться в ряде случаев и за счет финансовых средств, выделяемых из бюджета субъекта Российской Федерации. Например, названный Закон Новгородской области устанавливает, что расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет финансовых средств, выделенных на эти цели из бюджета муниципального образования и (или) областного бюджета. Указанные средства предусматриваются отдельной строкой в соответствующих бюджетах. Главным распорядителем средств, предусмотренных в бюджете муниципального образования на проведение выборов, является ИКМО. Финансовые средства поступают в распоряжение ко-

миссии в десятидневный срок со дня официального опубликования решения о проведении выборов. Законодательство допускает, что соответствующие расходы могут оплачиваться и за счет кредитов банков, которые предоставляются на конкурсной основе избирательной комиссии муниципального образования (или избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, если вышеуказанная комиссия не является юридическим лицом). Однако это происходит в случае, если финансовые средства не поступают в распоряжение комиссии в указанный срок, а также в том случае, если финансирование не осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. При этом допустимый объем расходования средств не может превышать сумму, содержащуюся в отчете ИКМО о расходовании средств при подготовке и проведении предыдущих выборов, с учетом изменения установленного законом минимального размера оплаты труда. Уполномоченный орган местного самоуправления в этом случае обязан дать избирательной комиссии муниципальную гарантию исполнения обязательства возврата кредитных средств, включая начисляемые на них проценты. Муниципальная гарантия дается уполномоченным органом местного самоуправления в десятидневный срок со дня обращения соответствующей комиссии. Денежные средства на погашение данного долгового обязательства утверждаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления о соответствующем бюджете на очередной финансовый год целевым назначением.

Федеральный закон требует, чтобы кандидаты создавали собственные *избирательные фонды* для финансирования своей избирательной кампании. Вместе с тем законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления (при определенных условиях) кандидат вправе не создавать избирательный фонд. К таким условиям относятся: а) число избирателей в избирательном округе должно быть не более пяти тысяч; б) финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат обязан уведомить соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Законами субъектов Российской Федерации устанавливаются пре-

дельные размеры перечисляемых в избирательные фонды средств, а также предельные размеры расходования средств данных фондов. Так, указанным Законом Новосибирской области установлено, что избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет следующих средств: а) средств, выделенных соответствующей избирательной комиссией после регистрации кандидата (эти средства выделяются кандидатам в равных размерах); б) собственных средств кандидата, которые не могут превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 350 раз; в) средств, выделенных кандидату избирательным объединением (блоком), выдвинувшим кандидата, которые не могут превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 600 раз; г) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, размер которых не должен превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, соответственно более чем в 350 раз и более чем в 600 раз. Предельная сумма расходов кандидата за счет его избирательного фонда не может превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день выборов, более чем в 10 000 раз. Средства избирательных фондов имеют целевое назначение. Они могут использоваться кандидатами только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

При ИКМО создаются *контрольно-ревизионные службы* с привлечением специалистов финансовых, контрольных и правоохранительных органов. Они создаются для осуществления контроля: а) за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов; б) за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов; в) за финансовыми отчетами кандидатов; г) за достоверностью представленных кандидатами в соответствии с законом сведений об имуществе, о доходах и их источниках; д) за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов. В осуще-

ствлении данного финансового контроля в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации участвуют и контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

9. Организация и порядок голосования, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование. Время начала и окончания голосования на муниципальных выборах устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может составлять, согласно рамочному Федеральному закону, менее десяти часов. Как правило, субъекты Российской Федерации устанавливают, что голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Соответствующие избирательные комиссии оповещают избирателей о месте и времени голосования не позднее чем за 20 дней до дня голосования через СМИ или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность *досрочного голосования* в случае, если не предусматривается голосование по открепительным удостоверениям. Как показывает практика, законами субъектов Российской Федерации закрепляется возможность досрочного голосования на муниципальных выборах. Досрочное голосование возможно только при наличии уважительных причин (отпуск, командировка и др.) на основании заявления избирателя, в котором указывается причина досрочного голосования. Это заявление приобщается к списку досрочно проголосовавших избирателей. Досрочное голосование осуществляется путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей комиссии (за 15—4 дня до дня голосования в помещении ИКМО, окружной избирательной комиссии, не ранее чем за три дня — в помещении участковой комиссии). Комиссия обязана обеспечить тайну голосования, сохранность бюллетеня и учет голоса избирателя при подведении итогов голосования.

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей на муниципальных выборах *по почте*, порядок которого до урегулирова-

ния этого вопроса федеральным законом определяется ЦИК России.

Для проведения выборов избиратель получает *бюллетень*. Бюллетени изготавливаются исключительно по распоряжению и под наблюдением ИКМО и являются документами строгой отчетности. Число изготовленных бюллетеней не должно превышать более чем на три процента число зарегистрированных избирателей. Для выборов в органы местного самоуправления (кроме выборов в представительные органы местного самоуправления по избирательным округам, численность избирателей в которых не превышает пять тысяч человек) бюллетени изготавливаются строго определенным (установленным в законе) способом.

Муниципальные выборы могут быть признаны *несостоявшимися*. Так, согласно указанному Закону Новгородской области выборы признаются избирательной комиссией муниципального образования *несостоявшимися* в случае, если: а) в них приняло участие менее 20 процентов избирателей, включенных в списки избирателей (данный пункт не применяется при проведении повторного голосования по кандидатурам, получившим наибольшее число голосов избирателей); б) число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому (другим) кандидатам, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов; в) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования; г) в бюллетень на общих выборах было включено два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

В соответствии с этим Законом *избранным признается кандидат*, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим (другими) кандидатом (кандидатами), при условии, что число голосов избирателей, полученных кандидатом, набравшим большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Если два и более кандидатов набрали одинаковое количество голосов избирателей, назначается *повторное голосование*. По итогам повторного голосования избранным считается канди-

дат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим (другими) кандидатом (кандидатами), при условии, что число голосов избирателей, полученных кандидатом, набравшим большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. В случае если на день проведения повторного голосования в избирательном бюллетене остается только один кандидат, повторное голосование проводится по одной кандидатуре. При этом кандидат считается избранным, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Согласно названному Закону Новосибирской области соответствующая избирательная комиссия признает выборы *несостоявшимися* в случае, если: а) в них приняло участие менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей; б) в одномандатном избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. В соответствии с этим Законом *избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат*, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При равном числе полученных кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше. *При проведении выборов по многомандатным избирательным округам*, в которых избиратель имеет количество голосов не меньше, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считается неизбранным, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. *При проведении выборов по многомандатным избирательным округам*, в которых избиратель имеет меньшее количество голосов, чем число мандатов в округе, кандидат считается неизбранным в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше чем расчетное для этого округа число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Указанное расчетное число голосов избирателей определяется как частное от де-

ления общего числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, на частное от деления числа мандатов в многомандатном избирательном округе на количество голосов, которое имеет избиратель в этом избирательном округе. Если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются повторные выборы.

Итоги голосования, результаты муниципальных выборов признаются *недействительными*: а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей; б) в случае, если они признаны недействительными на части участков, число поданных голосов на которых на момент окончания голосования в совокупности составляет не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования; в) по решению суда.

Если муниципальные выборы признаны несостоявшимися или недействительными либо кандидат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, назначаются *повторные выборы*. При повторных выборах сроки избирательных действий по решению избирательной комиссии муниципального образования могут быть сокращены на одну треть. Официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов, голосов, поданных против всех кандидатов, осуществляется избирательной комиссией муниципального образования в муниципальных и (или) государственных СМИ в течение одного месяца со дня голосования.

Программа учебного курса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»

Составители:

А. А. Вешняков — Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук;

О. Е. Кутафин — ректор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии, академик РАН, доктор юридических наук;

В. И. Фадеев — профессор кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии, доктор юридических наук.

Программа учебного курса составлена с учетом опыта его преподавания (факультативно) в Московской государственной юридической академии.

Часть 1

Избирательное право

Тема 1. Избирательное право: понятие, принципы, система

Место выборов в механизме реализации народного представительства; понятие выборов, их виды и функции. Выборы и демократическая легитимация выборных органов публичной власти.

Понятие избирательного права. Объективное избирательное право и субъективное избирательное право. Активное избирательное право и пассивное избирательное право. Понятие прин-

ципов избирательного права, их классификация и правовое закрепление.

Всеобщее избирательное право. Понятие всеобщего избирательного права. Понятие избирательного ценза. Гарантии всеобщего избирательного права.

Равное избирательное право. Понятие равного избирательного права. Гарантии равного избирательного права.

Прямое избирательное право. Понятие прямого избирательного права. Виды непрямого избирательного права.

Тайное голосование. Понятие тайного голосования и его гарантии.

Свободное и добровольное участие граждан Российской Федерации в выборах.

Срок полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Обязательность выборов органов государственной власти, органов местного самоуправления и проведение их в установленные законодательством сроки.

Тема 2. Источники избирательного права Российской Федерации

Источники избирательного права Российской Федерации: понятие и виды. Конституция Российской Федерации — основной источник избирательного права. Федеральное избирательное законодательство. Указы Президента Российской Федерации как источник избирательного права.

Конституции (уставы) и избирательные законы субъектов Российской Федерации. Уставы муниципальных образований, иные нормативные акты муниципальных образований как источник избирательного права.

Нормативные акты избирательных комиссий. Нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их роль в организации избирательного процесса в России. Материалы судебной практики и их значение для развития избирательного законодательства.

Международные избирательные стандарты и их значение для развития избирательного законодательства Российской Федерации.

Тема 3. Развитие институтов избирательного права и законодательства о выборах

История развития избирательного права России: принципы, избирательные системы, избирательные цензы.

Основные черты организации и проведения выборов в советский период. Преимущество в избирательном праве Российской Федерации.

Тема 4. Понятие и виды избирательных систем

Основные избирательные системы: мажоритарная и пропорциональная и их разновидности; положительные и отрицательные черты каждой из систем. Смешанная избирательная система. Особенности выборов единоличных органов власти.

Общая характеристика российской избирательной системы, ее особенности на федеральном, региональном и местном уровнях власти. Проблемы формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Соответствие российской избирательной системы международным избирательным стандартам. Зарубежный опыт развития избирательного права. Виды и особенности избирательных систем зарубежных стран.

Тема 5. Международные избирательные стандарты

Источники международного права: понятие и виды. Инкорпорация международно-правовых норм в национальное законодательство России.

Понятие международных избирательных стандартов и их реализация в законодательстве Российской Федерации. Основные источники международных избирательных стандартов.

Международные стандарты свободных справедливых подлинных и периодически проводимых выборов.

Тема 6. Правовой статус избирателя

Понятие «избиратель»: юридическая характеристика. Понятие и содержание правового статуса избирателя. Правовое регулирование статуса избирателя.

Избирательные права граждан: понятие и содержание. Избирательные цензы. Гарантии избирательных прав граждан.

Абсентеизм: проблемы уменьшения абсентеизма. Повышение правовой культуры избирателей.

Тема 7. Правовой статус кандидата и его уполномоченных представителей

Понятие кандидата и его правовой статус.

Равенство кандидатов. Ограничения, связанные с должностным или служебным положением кандидата. Содержание понятия «использование преимуществ должностного или служебного положения».

Понятие, регистрация и статус доверенных лиц кандидата. Уполномоченные представители по финансовым вопросам.

Гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов.

Тема 8. Избирательные объединения и избирательные блоки: статус и полномочия

Избирательные объединения и избирательные блоки — участники избирательного процесса. Понятия «избирательное объединение» и «избирательный блок»; общие требования, порядок формирования и регистрации. Правовой статус избирательного объединения и избирательного блока.

Политические партии как участники избирательного процесса: понятие и правовой статус. Участие в выборах регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии. Роль политических партий в избирательном процессе.

Правовые гарантии участия избирательных объединений и избирательных блоков в выборах.

Тема 9. Избирательные комиссии: система, статус, компетенция, порядок формирования и организация работы

Избирательные комиссии — участники и организаторы избирательного процесса. Система и статус избирательных комиссий.

Порядок формирования и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Порядок формирования и полномочия иных избирательных комиссий: избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных избирательных комиссий, участковых избирательных комиссий. Акты избирательных комиссий.

Организация деятельности избирательных комиссий. Гласность в деятельности избирательных комиссий. Статус членов избирательных комиссий.

Порядок обжалования действий избирательных комиссий. Расформирование избирательных комиссий.

Порядок и формы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Роль государства и его органов в организации избирательного процесса.

Тема 10. Институт наблюдателей: статус и процедура

Институт наблюдателей как одна из форм контроля за выборами.

Классификация и правовой статус наблюдателей.

Иностраный (международный) наблюдатель: правовой статус.

Часть 2

Избирательный процесс

Тема 11. Избирательный процесс: понятие, структура и основные стадии

Понятие избирательного процесса. Избирательный процесс как механизм реализации права граждан избирать и быть избранными.

Избирательный процесс и избирательная кампания. Понятие избирательного процесса в широком и узком смысле.

Стадии избирательного процесса. Избирательные действия и процедуры, общие требования к ним. Избирательный календарь.

Избирательный процесс и избирательные правоотношения.

Избирательный процесс и правовая культура.

Тема 12. Назначение выборов

Основания и сроки назначения выборов.

Субъекты права назначения выборов. Органы или должностные лица, уполномоченные назначать выборы. Совмещение выборов.

Правовые гарантии назначения выборов. Обязательность проведения выборов. Случаи назначения выборов соответствующей избирательной комиссией.

Назначение выборов судами общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений и блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора.

Тема 13. Учет избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков

Регистрация (учет) избирателей. Основания для регистрации (учета) избирателей. Органы и лица, осуществляющие регистрацию (учет) избирателей.

Положение о государственной системе регистрации (учета) избирателей.

Порядок составления и обнародования списков избирателей.

Основания для включения гражданина в список избирателей.

Особенности составления списков избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации. Составление списков избирателей по месту их временного пребывания.

Изменение и дополнение списков избирателей. Гарантии прав граждан при составлении списков избирателей.

Понятие и виды избирательных округов. Одномандатные и многомандатные избирательные округа. Единый избирательный округ.

Образование (определение) избирательных округов и участков. Определение и утверждение схемы избирательных округов. Требования к образованию избирательных округов. Опубликование (обнародование) схемы избирательных округов.

Определение границ и территорий избирательных участков. Требования к избирательным участкам.

Тема 14. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов

Право выдвижения кандидатов.

Условия выдвижения кандидатов. Выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) избирательными объединениями, избирательными блоками.

Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Требования к сбору подписей. Проверка достоверности подписей избирателей. Понятие недостоверной и недействительной подписи.

Избирательный залог: понятие, порядок внесения, принятия и хранения. Размер избирательного залога. Основания перечисления избирательного залога в доход соответствующего бюджета, его возвращения в соответствующий избирательный фонд.

Регистрация кандидатов, списков кандидатов. Основания отказа в регистрации.

Тема 15. Финансирование выборов

Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов. Смешанная система финансирования.

Порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из соответствующего бюджета избирательным комиссиям на обеспечение подготовки и проведения выборов.

Порядок создания избирательных фондов. Виды денежных средств, образующих избирательный фонд. Предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды денежных средств.

Порядок и цели расходования средств избирательных фондов. Неизрасходованные денежные средства.

Контроль за целевым расходованием средств избирательных фондов. Контрольно-ревизионные службы.

Финансовые отчеты: порядок и сроки представления.

Тема 16. Информационное обеспечение выборов.

Предвыборная агитация

Понятие и правовое регулирование информационного обеспечения выборов. Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах.

Информирование избирателей: понятие, содержание, виды. Требования к содержанию информационных материалов. Опросы общественного мнения как разновидность информирования избирателей. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, используемые для информационного обеспечения выборов.

Предвыборная агитация: понятие, виды и формы. Расходы на проведение предвыборной агитации. Участники предвыборной агитации. Требования к содержанию агитационных материалов. Агитационный период.

Условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио, в периодических изданиях, посредством массовых мероприятий. Условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации.

Тема 17. Голосование и установление результатов выборов

Требования к размещению и оборудованию помещения для голосования. Бюллетень для голосования, требования к нему.

Открепительное удостоверение.

Организация и порядок голосования избирателей. Порядок досрочного голосования. Порядок голосования избирателей вне помещения для голосования.

Контроль в ходе голосования.

Требования к явке избирателей на различных выборах.

Порядок подсчета голосов избирателей и составления протокола об итогах голосования участковой избирательной комиссией. Обработка итогов голосования в вышестоящих избирательных комиссиях.

Порядок определения результатов выборов. Опубликование и обнародование итогов голосования и результатов выборов.

Повторное голосование и повторные выборы: основания и порядок назначения.

Дополнительные выборы: основания и порядок назначения и проведения.

Тема 18. Разрешение избирательных споров

Понятие и классификация избирательных споров.

Предмет избирательного спора. Причины возникновения избирательных споров.

Субъекты (стороны) избирательного спора. Оспаривающая сторона.

Порядок разрешения избирательных споров. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан. Сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений.

Роль избирательных комиссий в разрешении избирательных споров. Судебное рассмотрение избирательных споров.

Тема 19. Ответственность за нарушение избирательных прав участников выборов

Понятие и общая характеристика ответственности за нарушение избирательных прав участников выборов.

Виды, основания и меры ответственности за нарушение избирательных прав участников выборов.

Конституционно-правовая ответственность. Административная ответственность. Уголовная ответственность.

Тема 20. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»

Избирательная документация. Виды документации, правовые требования к ней.

Содержание документов избирательных комиссий.

Организация делопроизводства. Хранение документов избирательных комиссий.

Организационная структура и правовая основа функционирования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

Тема 21. Муниципальное избирательное право и муниципальный избирательный процесс

Муниципальное избирательное право — составная часть избирательного права Российской Федерации.

Выборные органы местного самоуправления в системе публичной власти государства. Понятие и виды выборных органов местного самоуправления. Представительный орган местного самоуправления. Иные выборные органы местного самоуправ-

ления. Выборные должностные лица местного самоуправления: понятие и виды. Глава муниципального образования.

Муниципальные выборы: понятие и виды. Особенности правового регулирования муниципальных выборов. Избирательные системы, используемые при проведении муниципальных выборов.

Избирательные комиссии, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение муниципальных выборов. Избирательные комиссии муниципальных образований: порядок формирования, правовой статус. Окружные избирательные комиссии: порядок формирования, полномочия. Участковые избирательные комиссии: порядок формирования, полномочия.

Муниципальный избирательный процесс. Особенности избирательного процесса в муниципальных образованиях. Особенности организации и проведения выборов представительных органов местного самоуправления. Особенности организации и поведения выборов глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Учебно-методический план курса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»

Часть 1. Избирательное право — 24 часа

Тема 1. Избирательное право: понятие, принципы, система — 2 часа.

Тема 2. Источники избирательного права Российской Федерации — 4 часа.

Тема 3. Развитие институтов избирательного права и законодательства о выборах — 2 часа.

Тема 4. Понятие и виды избирательных систем — 4 часа.

Тема 5. Международные избирательные стандарты — 2 часа

Тема 6. Правовой статус избирателя — 2 часа.

Тема 7. Избирательные объединения и избирательные блоки: статус и полномочия — 2 часа.

Тема 8. Избирательные комиссии: статус, функции и полномочия — 2 часа.

Тема 9. Правовой статус кандидата и его уполномоченных представителей — 2 часа.

Тема 10. Институт наблюдателей: статус и процедура — 2 часа.

Часть 2. Избирательный процесс — 24 часа

Тема 11. Избирательный процесс: понятие и основные стадии — 2 часа.

Тема 12. Назначение выборов — 2 часа.

Тема 13. Учет избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков — 2 часа.

Тема 14. Порядок выдвижения и регистраций кандидатов — 2 часа.

Тема 15. Финансирование выборов — 2 часа.

Тема 16. Информационное обеспечение выборов. Предвыборная агитация — 2 часа.

Тема 17. Голосование и установление результатов выборов — 4 часа.

Тема 18. Разрешение избирательных споров — 2 часа.

Тема 19. Ответственность за нарушение избирательных прав участников выборов — 2 часа.

Тема 20. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» — 2 часа.

Тема 21. Муниципальное избирательное право и муниципальный избирательный процесс — 2 часа.

Планы семинарских занятий по курсу «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»

Методические рекомендации по подготовке семинаров

Учебный план курса предусматривает проведение не только лекционных занятий (48 часов), но и семинаров (48 часов), а также написание реферата по проблемным вопросам курса.

Цель семинарских занятий — углубление практических знаний студентов, изучающих данный учебный курс, выработка у них умения применять свои теоретические знания при рас-

смотрении и решении конкретных задач правоприменительной практики, возникающих в процессе организации и проведения выборов. На семинарских занятиях могут обсуждаться небольшие доклады (сообщения) студентов по дискуссионным вопросам темы семинара. Студенты должны научиться на основе анализа законодательства, судебной практики, изучения рекомендуемой литературы вырабатывать свою собственную позицию по изучаемому вопросу и уметь аргументированно отстаивать ее в процессе обсуждения данного вопроса на семинарском занятии.

Основой для изучения всех тем семинарских занятий учебного курса являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, а также иные правовые акты, в которых содержатся нормы избирательного права. Прежде всего это федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; «О выборах Президента Российской Федерации».

Основные источники избирательного права содержатся в сборнике: Избирательное право России (в документах) / Отв. ред. О. Е. Кутафин: В 3 т. М., 1999 (или последующие издания). Студентам, изучающим данную учебную дисциплину, важно быть в курсе последних изменений в законодательстве о выборах. Поэтому им следует регулярно просматривать «Собрание законодательства Российской Федерации», «Российскую газету».

При изучении учебного курса необходимо также обращаться к законодательству субъектов Российской Федерации о выборах, актам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, к судебной практике по вопросам избирательного права и процесса. С судебной практикой можно ознакомиться, обратившись к следующим изданиям: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б. С. Эбзеев: В 2 т. М., 2000; Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992—1999) / Отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2000; Избирательные права и право на участие в референ-

думе граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995—2000) / Отв. ред. *О. Ю. Вельяшев*: В 2 т. М., 2001; Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации, 2001 / Отв. ред. *О. Ю. Вельяшев*. М., 2002. Материалы судебной практики, а также акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации публикуются в «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

В качестве основного учебного пособия рекомендуется учебно-практический курс «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» (М., 2003). Необходимо также использовать при подготовке к семинарским занятиям «Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (М., 2003). Кроме того, при изучении всех разделов курса необходимо основываться на положениях соответствующих глав учебников и учебных пособий по конституционному праву Российской Федерации, конституционному праву зарубежных стран, в том числе стран СНГ:

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999 (или последующие издания);

Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: В 3 т. М., 2001. Т. 2;

Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002;

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / Отв. ред. проф. *Б. А. Страшун*: В 4 т. М., 1999. Т. 1—2. Часть общая;

Михалева Н. А. Конституционное право стран СНГ. М., 1998;

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997 (или последующие издания).

Студенты должны следить за публикациями по вопросам избирательного права и процесса в соответствующих периодических изданиях: в «Журнале о выборах» (приложении к журналу «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»), других журналах и газетах.

К планам семинарских занятий прилагается список рекомендуемых источников, которые используются студентами с учетом конкретной темы семинарского занятия и рекомендаций преподавателя, проводящего семинарские занятия.

Тема 1. Избирательное право:

понятие, принципы, система — 2 часа

1. Выборы в механизме реализации народного представительства: понятие выборов, их виды и функции.

2. Понятие избирательного права: объективное избирательное право, субъективное право гражданина избирать и быть избранным. Избирательное право и избирательная система (соотношение понятий).

3. Принципы избирательного права: понятие, классификация и правовое закрепление.

Литература: № 39, 42, 43, 116, 120, 123, 132, 134—137, 142, 146—148, 167, 180, 181, 183, 211, 228 по списку.

Тема 2. Источники избирательного права

в Российской Федерации — 2 часа

1. Понятие и виды источников избирательного права.

2. Конституция Российской Федерации и федеральные избирательные законы. Указы Президента Российской Федерации как источник избирательного права.

3. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации. Уставы муниципальных образований и иные нормативные правовые акты муниципальных образований как источник избирательного права.

4. Нормативные акты избирательных комиссий. Акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их роль в организации избирательного процесса в России.

5. Материалы судебной практики и их значение для развития избирательного права.

6. Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации.

Литература: № 1—110, 116, 120, 123, 125, 139—143, 165, 167, 188, 202, 204, 207, 211, 217, 220, 224 по списку.

Тема 3. Развитие институтов избирательного права и законодательства о выборах — 4 часа

1. Система и порядок выборов органов земского и городского самоуправления в России во второй половине XIX в.
 2. Порядок выборов депутатов I—IV Государственной думы в дореволюционной России.
 3. Выборы в Учредительное Собрание.
 4. Советское избирательное право: 1918—1936 гг.
 5. Советское избирательное право: 1936—1988 гг.
 6. Избирательная реформа в Российской Федерации конца 80-х — начала 90-х годов.
 7. Преемственность в избирательном праве.
- Литература: № 40, 41, 92, 123, 142, 143, 145, 146, 148, 153, 157, 164, 168, 169, 172, 203, 205, 206, 211, 214, 221, 226 по списку.

Тема 4. Понятие и виды избирательных систем — 4 часа

1. Понятие и основные виды избирательных систем.
 2. Мажоритарная избирательная система: мажоритарная система относительного большинства; мажоритарная система абсолютного большинства. Условия применения и оценка.
 3. Пропорциональная избирательная система и ее разновидности: условия применения и оценка.
 4. Смешанные избирательные системы.
 5. Общая характеристика российской избирательной системы, ее особенности на федеральном, региональном и местном уровнях власти.
 6. Соответствие российской избирательной системы международным избирательным стандартам.
- Литература: № 39, 42, 43, 120, 139, 142, 143, 167, 168, 171, 172, 180, 184, 186, 193, 194, 198, 205, 211, 215, 222, 227 по списку.

Тема 5. Международные избирательные стандарты — 2 часа

1. Понятие международных избирательных стандартов.
 2. Основные источники международных избирательных стандартов.
 3. Реализация международных избирательных стандартов в законодательстве Российской Федерации.
 4. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.
- Литература: № 1—28, 54, 139—143, 166, 178, 185, 211 по списку.

Тема 6. Правовой статус избирателя — 2 часа

1. Понятие «избиратель»: юридическая характеристика. Понятие и содержание правового статуса избирателя.

2. Избирательные права граждан: понятие и содержание. Избирательные цензы.

3. Гарантии избирательных прав граждан.

4. Абсентеизм: проблемы уменьшения абсентеизма. Повышение правовой культуры избирателей.

Литература: № 2, 8, 19, 27, 39, 42, 43, 45, 52, 65, 89, 102, 103, 108—110, 113, 140, 142, 154, 158, 167, 177, 183, 190, 196, 208, 210, 211, 228 по списку.

Тема 7. Правовой статус кандидата и его уполномоченных представителей — 2 часа.

1. Понятие кандидата и правовое регулирование его статуса. Обеспечение равного статуса кандидатов.

2. Полномочия и гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов.

3. Ограничения, связанные с должностным или служебным положением кандидата.

4. Понятие и статус доверенных лиц кандидата.

Литература: № 39, 42, 43, 47—50, 52, 78, 116, 126, 134—136, 146, 150, 195, 196, 211 по списку.

Тема 8. Избирательные объединения и избирательные блоки: статус и полномочия — 2 часа

1. Понятие избирательного объединения и избирательного блока. Порядок формирования и регистрации избирательных объединений и избирательных блоков.

2. Политические партии как участники избирательного процесса.

3. Правовой статус избирательного объединения и избирательного блока.

4. Правовые гарантии участия избирательных объединений и избирательных блоков в выборах.

Литература: № 27, 39, 42, 43, 57—64, 116, 118, 119, 131, 142, 146—148, 150, 155, 156, 162, 192, 196, 201, 211, 229 по списку.

**Тема 9. Избирательные комиссии:
статус, функции, полномочия — 4 часа**

1. Избирательные комиссии — участники и организаторы избирательного процесса. Система и статус избирательных комиссий. Место избирательных комиссий в системе органов публичной власти. Срок полномочий.

2. Порядок и формы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и местного самоуправления.

3. Порядок формирования и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

4. Порядок формирования и полномочия иных избирательных комиссий.

5. Организация и принципы деятельности избирательных комиссий. Гласность в деятельности избирательных комиссий. Институт наблюдателей как одна из форм контроля за выборами.

6. Акты избирательных комиссий.

7. Статус членов избирательных комиссий. Члены избирательных комиссий с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса.

8. Порядок обжалования действий избирательных комиссий. Расформирование избирательной комиссии.

Литература: № 39, 42, 43, 101—106, 116, 164, 167, 188, 204, 208, 211 по списку.

Тема 10. Правовой статус наблюдателей — 2 часа

1. Наблюдатели: понятие, функции, порядок назначения.

2. Правовой статус наблюдателей. Эволюция института наблюдателей в российском избирательном праве.

3. Иностранцы (международные) наблюдатели: российский и зарубежный опыт.

Литература: № 22, 28, 39, 42, 43, 116, 120, 139—142, 149, 211 по списку.

**Тема 11. Избирательный процесс:
понятие и основные стадии — 2 часа**

1. Понятие и правовое регулирование избирательного процесса. Избирательный процесс и избирательная кампания. Понятие избирательного процесса в широком и узком смысле.

2. Основные стадии избирательного процесса (общая характеристика).

3. Избирательные действия и процедуры, общие требования к ним. Избирательный календарь.

4. Избирательный процесс и правовая культура.

Литература: № 39, 42, 43, 116, 119, 120, 131, 133—136, 150, 167, 173—175, 178, 188, 199, 204, 208, 210, 211, 220 по списку.

Тема 12. Порядок назначения выборов — 2 часа

1. Основания и сроки назначения выборов.

2. Субъекты права назначения выборов.

3. Процедура назначения выборов. Совмещение выборов.

4. Правовые гарантии назначения выборов. Назначение выборов судом общей юрисдикции.

Литература: № 39, 42, 43, 45, 47, 48, 109, 110, 116, 199, 208, 211 по списку.

Тема 13. Учет избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков — 2 часа

1. Регистрация (учет) избирателей. Списки избирателей: порядок составления и обнародования.

2. Изменение и дополнение списков избирателей. Гарантии прав граждан при составлении списков избирателей.

3. Понятие и виды избирательных округов.

4. Порядок образования избирательных округов. Требования к избирательным округам. Опубликование (обнародование) схемы избирательных округов.

5. Образование избирательных участков. Определение границ и территорий избирательных участков. Требования к избирательным участкам.

6. Особенности составления списков избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации. Составление списков избирателей по месту их временного пребывания.

Литература: № 39, 42, 43, 45, 46, 71, 89, 103, 108—110, 116, 174, 183, 208, 211, 228 по списку.

Тема 14. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов — 2 часа

1. Право выдвижения кандидатов.
2. Условия выдвижения кандидатов. Выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) избирательными объединениями, избирательными блоками.
3. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Требования к сбору подписей.
4. Избирательный залог: понятие, размер, порядок внесения, принятия и хранения. Основания перечисления избирательного залога в доход соответствующего бюджета, его возвращения в соответствующий избирательный фонд.
5. Порядок регистрации кандидатов (списков кандидатов). Основания отказа в регистрации. Право кандидата снять свою кандидатуру.

Литература: № 27, 39, 42, 43, 57, 58, 65, 114—116, 174, 175, 192, 195, 196, 200, 208, 211 по списку.

Тема 15. Финансирование выборов — 2 часа

1. Понятие финансового обеспечения подготовки и проведения выборов.
2. Порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из соответствующего бюджета избирательным комиссиям на обеспечение подготовки и проведения выборов.
3. Избирательные фонды: порядок создания и расходования их средств. Виды денежных средств, образующих избирательный фонд. Предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды денежных средств.
4. Контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов. Контрольно-ревизионная служба.
5. Финансовые отчеты.

Литература: № 39, 42, 43, 45, 58, 69, 74, 114—116, 142, 170, 182, 199, 200, 201, 211, 218 по списку.

Тема 16. Информационное обеспечение выборов.**Предвыборная агитация — 4 часа**

1. Понятие и правовое регулирование информационного обеспечения выборов. Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах.

2. Информирование избирателей: понятие, содержание, виды.

3. Предвыборная агитация: понятие, виды и формы. Право на агитацию. Участники предвыборной агитации. Правовое регулирование проведения предвыборной агитации.

4. Агитационный период.

5. Условия проведения агитации через электронные и печатные средства массовой информации.

6. Условия проведения агитации посредством проведения массовых мероприятий.

7. Условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.

8. Недопустимость злоупотреблений правом на проведение предвыборной агитации.

Литература: № 39, 42, 43, 66, 67, 70, 74, 116, 127—129, 161, 211 по списку.

Тема 17. Голосование и установление**результатов выборов — 4 часа**

1. Помещение для голосования: требования, предъявляемые к его размещению и оборудованию.

2. Избирательный бюллетень: изготовление, число избирательных бюллетеней, форма и текст избирательного бюллетеня, язык избирательного бюллетеня. Порядок передачи избирательных бюллетеней в соответствующие избирательные комиссии. Открепительное удостоверение.

3. Организация и порядок голосования избирателей. Досрочное голосование. Голосование избирателей вне помещения для голосования.

4. Требования к явке избирателей на различных выборах. Признание выборов состоявшимися.

5. Контроль за ходом голосования.

6. Порядок подсчета голосов избирателей и составления протокола об итогах голосования участковыми избирательными комиссиями.

7. Обработка итогов голосования в вышестоящих избирательных комиссиях. Порядок определения результатов выборов.

8. Опубликование итогов голосования и результатов выборов.

9. Повторное голосование и повторные выборы: основания и порядок назначения. Дополнительные выборы.

10. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы».

Литература: № 39, 42, 43, 104, 114, 116, 126, 208, 211 по списку.

Тема 18. Избирательные споры. Ответственность за нарушение избирательных прав участников выборов — 2 часа

1. Избирательные споры: понятие, классификация.

2. Предмет и причины возникновения избирательных споров. Субъекты избирательного спора.

3. Порядок разрешения избирательных споров.

4. Понятие и виды ответственности за нарушение избирательных прав участников выборов.

5. Конституционно-правовая, административная, уголовная ответственность.

Литература: № 39, 42, 43, 75, 77, 87, 108—110, 116, 122, 207, 209, 211 по списку.

Нормативные акты и литература

I. Основные международно-правовые документы в области организации и проведения демократических выборов

1. Устав Организации Объединенных Наций (*подписан 26 июня 1945 г.*).

2. Всеобщая декларация прав человека (*принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.*)¹.
3. Устав Совета Европы (*принят 5 мая 1949 г.*).
4. Протокол № 1 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*Париж, 20 марта 1952 г.*).
5. Конвенция о политических правах женщин (*открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 640 (VII) от 20 декабря 1952 г. Вступила в силу 7 июля 1954 г.*).
6. Резолюция (62) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных (*Страсбург, 1 февраля 1962 г.*).
7. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (*принята и открыта для подписания резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г. Вступила в силу 4 января 1969 г.*).
8. Декларация о правах инвалидов (*провозглашена резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г.*).
9. Международный пакт о гражданских и политических правах (*вступил в силу 23 марта 1976 г.*).
10. Декларация о расе и расовых предрассудках (*принята и провозглашена Генеральной Конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры на 12-й сессии 27 ноября 1978 г.*).
11. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (*принята и открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/180 от 18 декабря 1979 г. Вступила в силу 3 сентября 1981 г.*).
12. Европейская хартия местного самоуправления (*Страсбург, 15 октября 1985 г.*).
13. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (*провозглашена резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.*).

¹ Тексты международно-правовых документов см. также: Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. 2-е изд., доп. М., 2002.

14. Итоговый документ Венской встречи государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Вена, 15 января 1989 г.).

15. Парижская хартия для новой Европы (итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже 21 ноября 1990 г.).

16. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Копенгаген, 29 июня 1990 г.).

17. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (принята и открыта для подписания резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.).

18. Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Москва, 3 октября 1991 г.).

19. Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне (Страсбург, 5 февраля 1992 г.).

20. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1992 г.).

21. Венская декларация и Программа действий (принята Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г.).

22. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза 26 марта 1994 г.).

23. Декларация Лиссабонского саммита Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Лиссабон, 1996 г.).

24. Документы Стамбульского саммита глав государств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Стамбул, 19 ноября 1999 г.).

25. Хартия основных прав Европейского Союза (Принята единогласно на заседании Европейского Совета, Ницца 7—9 декабря 2000 г.).

26. Рекомендации по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни — «Лундские рекомендации» № 7—10 (приняты в июне 1999 г., одобрены Верховным Комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств).

II. Документы Содружества Независимых Государств по вопросам избирательного права и избирательного процесса

27. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (одобрена 24 ноября 2001 г. на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи, подписана президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе).

28. Рекомендации международным наблюдателям Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (одобрены 7 декабря 2002 г. на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств в г. Санкт-Петербурге).

III. Источники избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации

29. Конституция Российской Федерации.

30. Договор Российской Федерации и Республики Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» (Договор ратифицирован Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 146; № 7. Ст. 786.

Федеральные конституционные законы

31. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. I. Ст. 4916.

32. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

33. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

34. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

35. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

36. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825.

37. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921; 2002. № 39. Ст. 3641.

38. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

Федеральные законы

39. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; № 52. Ч. I. Ст. 5132.

40. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

41. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

42. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

43. Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

44. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

45. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.

46. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 146-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3425.

47. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930.

48. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093.

49. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974; 2000. № 46. Ст. 4537.

50. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 8. Ст. 934; № 16. Ст. 1933; 2000. № 46. Ст. 4537; 2002. № 16. Ст. 1499; № 30. Ст. 3029.

51. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

52. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

53. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Рос-

сийскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175; 2003. № 2. Ст. 159.

54. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

55. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

56. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2000. № 1. Ч. I. Ст. 6.

57. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608; 2002. № 11. Ст. 1018; № 21. Ст. 1930; № 30. Ст. 3029.

58. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; Российская газета. 2003. 25 июня.

59. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029, 3033.

60. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2000. № 12. Ст. 1093; № 14. Ст. 1430; № 30. Ст. 3029.

61. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029.

62. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

63. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3431.

64. Федеральный закон от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» //

СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093; № 28. Ст. 2790; № 43. Ст. 4190; № 51. Ст. 4982; 2003. № 2. Ст. 171.

65. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

66. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167.

67. Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2864; 2001. № 26. Ст. 2580; № 41. Ст. 4827; 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 2.

68. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

69. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4030; 2000. № 32. Ст. 3338; 2001. № 33. Ст. 3437; 2002. № 19. Ст. 1796.

70. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3034.

71. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной информационной системе Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

72. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; № 47. Ст. 5620; 2000. № 2. Ст. 140; 2001. № 53. Ч. 1. Ст. 5018; 2002. № 26. Ст. 2523; № 30. Ст. 3029; № 40. Ст. 3853.

73. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № 11. Ст. 997; № 16. Ст. 1533; 2002. № 15. Ст. 1377.

74. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

75. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ.

2002. № 1. Ч. I. Ст. 1; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2.

76. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

77. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

78. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. I. Ст. 3; 2002. № 30. Ст. 3014, 3033.

79. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

80. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

81. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 1997. № 46. Ст. 5243; 1998. № 26. Ст. 3014; 2000. № 2. Ст. 153.

82. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Законы Российской Федерации

83. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации» // Ведомости РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169; № 24. Ст. 2256; № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4; 1998. № 10. Ст. 1143; 2000. № 26. Ст. 2737; № 32. Ст. 3333.

84. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

85. Закон РФ от 9 июля 1993 г. № 5351-I «Об авторском праве и смежных правах» // Ведомости РФ. 1993. № 32. Ст. 1242.

86. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сент.; СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

87. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы

граждан» // Ведомости РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

88. Закон РСФСР от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости РФ. 1991. № 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3804; 2002. № 50. Ст. 4926.

89. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Ведомости РФ. 1993. № 12. Ст. 427; СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; 2000. № 33. Ст. 3348.

90. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

91. Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости РФ. 1992. № 33. Ст. 1913; СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3613; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 167.

***Указы Президента Российской Федерации
и постановления Правительства Российской Федерации***

92. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; № 52. Ст. 5086; 2003. № 3. Ст. 206.

93. Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

94. Указ Президента РФ от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 1723.

95. Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 864.

96. Указ Президента РФ от 18 августа 1995 г. № 861 «Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3443.

97. Указ Президента РФ от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №11. Ст. 1024.

98. Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» // Ведомости РФ. 1992. № 22. Ст. 1216.

99. Указ Президента РФ от 12 декабря 2002 г. № 1401 «Об утверждении Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики» // СЗ РФ. 2002. № 50. Ст. 4942.

100. Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации (Одобрена Указом Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 228) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 862; Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. М., 1997.

101. Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1995 г. № 1242 «О Федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» на 1996—2000 годы» // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5166.

Решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

102. Основные положения проекта Федеральной программы развития избирательной системы Российской Федерации // Бюллетень ЦИК РФ. 1994. № 14. С. 5—14.

103. Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 г. № 133/973-II // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 9. С. 7.

104. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 г. «О нормативах технологического оборудования, необходимого для работы избирательных комиссий, комиссий референдума» // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11 (137).

105. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 октября 1996 г. «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 29 окт.

106. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. «О содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, органов исполнительной власти, правоохранительных органов избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в организации проведения выборов» // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 10. С. 4—12.

107. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 г. «О методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11 (137).

***Решения Конституционного Суда Российской Федерации
и Верховного Суда Российской Федерации***

108. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992—1999) / Авт.-сост. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко, Б. А. Страшун; Отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2000.

109. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995—2000) / Отв. ред. О. Ю. Вельяшев: В 2 т. М., 2001.

110. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации, 2001. М., 2002.

IV. Комментарии

111. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. *В. Д. Карповича*. М., 2002.

112. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Отв. ред. акад. *Б. Н. Топорнин*. М., 1997 (или последующие издания).

113. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. *В. В. Лазарев*. М., 2001.

114. Комментарий к Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации». М., 2000.

115. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / Под ред. *В. В. Лапаевой*. М., 2002.

116. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2003.

V. Литература

117. *Авакьян С. А.* Выборы-99 депутатов Государственной Думы: правила и процедуры. М., 1999.

118. *Авакьян С. А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы. М., 1996.

119. *Авакьян С. А., Прохоров М. В.* Избирательный процесс и общественные объединения: К выборам депутатов Государственной Думы. М., 1999.

120. *Автономов А. С.* Основные категории и институты избирательного права. М., 1995.

121. *Алехичева Л. Г.* Конституционные основы соотношения федерального и регионального законодательства // Журнал российского права. 1999. № 9.

122. *Алехичева Л. Г.* Вокруг избирательных споров // Выборы: законодательство и технологии. 2000. № 1.

123. *Астафичев П. А.* Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел, 1999.

124. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1997 (или последующие издания).

125. *Барышев В. В.* Проблемы и пути совершенствования законодательства о выборах на федеральном и региональном уровне // *Право и власть.* 2001. № 1.

126. *Белкин А. А.* Избирательные ограничения // *Правоведение.* 1992. № 1.

127. *Большаков С. В.* О некоторых принципиальных положениях федерального законодательства о выборах в части регулирования предвыборной агитации и практики его реализации // *Вестник ЦИК РФ.* 2000. № 9/99.

128. *Большаков С. В.* и др. Интернет и выборы. М., 2002.

129. *Большаков С. В.* Избирательные информационные правоотношения // *Право и власть.* 2002. № 2. С.100—106.

130. *Васильев В. И., Постников А. Е.* Комментарии к Федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы. М., 1995.

131. *Веденеев Ю. А.* Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // *Государство и право.* 1995. № 7.

132. *Веденеев Ю. А.* Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // *Бюллетень ЦИК РФ.* 1995. № 2.

133. *Веденеев Ю. А.* Конституционная демократия и правовая культура избирателей // *Вестник ЦИК РФ.* 1996. № 19. С. 96—105.

134. *Веденеев Ю. А., Князев С. Д.* Избирательные правоотношения: политико-правовое содержание и структура // *Вестник ЦИК РФ.* 1997. № 5.

135. *Веденеев Ю. А., Князев С. Д.* Избирательные правоотношения // *Государство и право.* 1999. № 5.

136. *Веденеев Ю. А., Лысенко В. И.* Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // *Государство и право.* 1997. № 8.

137. *Веденеев Ю. А., Лысенко В. И.* Политика и федеральные выборы: (к вопросу о взаимоотношениях между властью и правом) // *Государство и право.* 1995. № 2. С. 77—87.

138. *Велихов Б.* Теория и практика пропорционального представительства. СПб., 1907.

139. *Вешняков А. А.* Реформа избирательной системы в Российской Федерации и международное право // Бюллетень ЦИК РФ. 1995. № 3.

140. *Вешняков А. А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

141. *Вешняков А. А.* Международные избирательные стандарты // Международная жизнь. 2001. № 3.

142. *Вешняков А. А.* О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад Рабочей группы, образованной распоряжением Президента Российской Федерации от 26 августа 2000 г. № 372-рп для подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 23. С. 56—69.

143. *Вешняков А. А.* Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 2—9.

144. *Волкова О. Н.* Проблемы правового регулирования отношений в области использования, эксплуатации и развития Государственной автоматизированной системы «Выборы». М., 2002.

145. Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы. Сборник статей / Отв. ред. *В. И. Васильев, А. Е. Постников.* М., 1995.

146. Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1997—2000: Электоральная статистика: В 2 т. М., 2001.

147. Выборы в Российской Федерации. СПб., 2002.

148. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 1995—1997: Электоральная статистика. М., 1997.

149. *Выдрин И. В.* Институт общественных наблюдателей за выборами органов власти // Государство и право. 1996. № 6.

150. *Гельман В. Я.* Избирательные кампании в России: испытание электоральной формулы // Политические исследования. 1996. № 2. С. 84—100.

151. *Гессен В. М.* Основы конституционного права. СПб., 1918.
152. *Гессен В. М.* Теория конституционного права. СПб., 1914.
153. *Демин В. А.* Государственная Дума России: механизм функционирования. М., 1996.
154. *Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А.* Гражданин и власть. М., 1994.
155. *Дюверже М.* Политические партии. М., 2000.
156. *Евдокимов В. Б.* Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск, 1990.
157. *Ефремова Н. Н.* Становление избирательного права в России // Государство и право. 1998. № 3.
158. Женщины и выборы: Материалы круглого стола. М., 2001.
159. *Зенкин С. А.* Совет Федерации: назначать или избирать? // Российская Федерация. 1995. № 15. С. 8—11.
160. *Зотова З. М.* Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001.
161. *Зотова З. М.* Предвыборная агитация глазами студентов-юристов // Государство и право. 1997. № 7.
162. *Зотова З. М.* Политические партии России: организация и деятельность. М., 2001.
163. *Зубов А. Б.* Парламентская демократия и политическая традиция Востока. М., 1990.
164. *Иванченко А. В.* Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996.
165. Избирательное право России (в документах): В 3 т. / Отв. ред. *О. Е. Кутафин.* М., 1999.
166. Избирательный кодекс Французской республики // Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.
167. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 2003.
168. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX в. / Авт.-сост. *Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой;* Под общ. ред. *А. А. Вешнякова.* М., 2001.

169. Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. Калуга; М., 2002.

170. Итоговые финансовые отчеты о поступлении и расходовании средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации // Российская газета. 2000. 24 мая.

171. *Каутский К.* Представительное правление. СПб., 1905.

172. *Ким А. И.* Советское избирательное право. М., 1965.

173. *Князев С. Д.* Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 1999. № 3.

174. *Князев С. Д.* Российское избирательное право. Владивосток, 2001.

175. *Князев С. Д., Цырфа В. М.* Избирательный процесс в Российской Федерации: Понятие. Структура. Стадии. Хабаровск, 2000.

176. Конституции зарубежных государств. М., 2001.

177. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. *В. А. Кряжков.* М., 2002.

178. *Ковлер А. И.* Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М., 1995.

179. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2002.

180. *Колдаев В. М.* Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации. М., 1993.

181. *Колюшин Е. И.* Избирательное право в системе публичного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 18. 1997. № 1.

182. *Колюшин Е. И.* Право и финансирование выборов. М., 1998.

183. *Комарова В. В.* Всеобщее избирательное право (опыт регионального законодательства) // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1.

184. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов: В 2 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1996.

185. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1997 (или последующие издания) Т. 3. Особенная часть. Страны Европы.

186. *Коркунов Н. М.* Пропорциональные выборы. СПб., 1896.
187. *Корф С. А.* Русское государственное право. М., 1915.
188. *Косак А.* Источники избирательного права и процесса // *Право и жизнь*. 2001. № 2. С. 41—57.
189. *Кукушкин М. И., Югов А. А.* Выборы — конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // *Рос. юрид. журнал*. 1996. № 2. С. 72—86.
190. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002.
191. *Лазаревский Н. И.* Народное представительство и его место в системе государственных установлений // *Конституционное государство / Под ред. И. В. Гессена и А. И. Каминки*. СПб., 1905.
192. *Лапаева В. В.* Политическая партия: понятие и цели: К принятию Закона о партиях // *Журнал российского права*. 2002. № 1. С. 16—25.
193. *Лейкман Э., Ламберт Дж.* Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958.
194. *Лысенко В. И.* Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80—90-х годов. М., 1994.
195. *Лысенко В. И.* Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // *Вестник ЦИК РФ*. 1997. № 3.
196. *Лысенко В. И.* Особенности законодательного регулирования избирательных прав граждан Российской Федерации в условиях многопартийности // *Вестник ЦИК РФ*. 1998. № 9.
197. *Лысенко В. И., Давыдов В. В.* Наблюдатели на выборах // *Выборы депутатов Государственной Думы 1995 г.: Электоральная статистика*. М., 1996.
198. *Маклаков В. В.* Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992.
199. *Малкин Е. Б., Сучков Е. Б.* Основы избирательных технологий. М., 2002.
200. *Максимов А. А.* «Чистые» и «грязные» технологии выборов: Российский опыт. М., 1999.

201. *Монахов Г. Н.* Правовое положение политических партий в России // Бюллетень Минюста России. 2001. № 10. С. 27—31.
202. Муниципальное право. Сборник нормативных актов / Сост. *Т. М. Бялкина*. Воронеж, 2001.
203. Народовластие в России — очерк истории и современное состояние / Под ред. *Ю. А. Дмитриева*. М., 1997.
204. *Наумов В. И.* Избирательное законодательство России: этапы становления. М., 1998.
205. *Новиков Ю. А.* Избирательная система Российской Федерации. М., 1995.
206. Очерки по истории выборов и избирательного права / Под ред. *Ю. А. Веденеева, Н. А. Богодаровой*. Калуга; Москва, 1997.
207. *Постников А. Е., Алехичева Л. Г.* Недействительность выборов: законодательство и судебная практика. М., 2001.
208. *Постников А. Е.* Избирательное право России. М., 1996.
209. *Покровский Е. А.* Проблемы реализации избирательного процесса в регионе Российской Федерации как источник конфликтности // Правоведение. 1999. № 1.
210. Правовая культура избирателей и организаторов выборов и референдумов: Документы и материалы. 1994—2001 / Рук. рабочей группы *Ю. А. Веденеев*; Отв. ред. *Е. П. Ищенко*; Науч. консультант *В. И. Лысенко*. М., 2001.
211. *Яшин А. А.* Практикум по избирательному праву и избирательному процессу в Российской Федерации: ситуационные задачи, тесты, схемы. М., 2002.
212. Представительная демократия и электорально-правовая культура / Под общ. ред. *Ю. А. Веденеева, В. В. Смирнова*. М., 1997.
213. Проблемы народного представительства в Российской Федерации. М., 1998.
214. *Протасов Л. Г.* Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1996.
215. Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. Сб. статей. М., 1995.
216. *Романенко О. В.* Российское законодательство о финансировании выборов // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 9.

217. *Садовникова Г. Д.* Некоторые направления реформы избирательного законодательства Российской Федерации // *Право и власть*. 2001. № 1.

218. *Семенов М.* Муниципальные выборы: общее и особенное // *Российская Федерация сегодня*. 2000. № 5.

219. *Становление новой российской государственности: реальность и перспективы*. М., 1996.

220. *Структурно-логические схемы основных положений Избирательного кодекса Свердловской области*. Екатеринбург, 2001.

221. *Суворов В. Н.* Основные тенденции развития института непосредственной демократии // *Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе*. М., 1986.

222. *Фадеев В. И.* Демократия и выборы // *Выборы: законодательство и технологии*. 2000. № 6.

223. *Федеральное собрание России: опыт первых выборов*. М., 1994.

224. *Федеральные правовые акты о местном самоуправлении*. М., 2000.

225. *Хаманева Н. Ю.* Обжалование в суд действий, решений, нарушающих права и свободы граждан России // *Государство и право*. 1993. № 11. С. 3—12.

226. *Чичерин Б. Н.* О народном представительстве. М., 1899.

227. *Шишкина Н. Э.* Избирательные системы (практика зарубежных стран). Иркутск, 1993.

228. *Югов А. А.* Субъективное избирательное право по действующему законодательству Российской Федерации // *Российский юридический журнал*. 2000. № 1.

229. *Юдин Ю. А.* Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

Вопросы по курсу «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»

1. Избирательное право — подотрасль конституционного права Российской Федерации.

2. Понятие выборов. Их виды, функции и место в механизме реализации народного представительства.

3. Избирательное право и избирательная система (соотношение понятий).
4. Содержание конституционного права граждан избирать и быть избранными.
5. Принцип свободных выборов и гарантии его осуществления.
6. Принцип всеобщих выборов и гарантии его осуществления.
7. Принцип прямых выборов и гарантии его осуществления.
8. Принцип равных выборов и гарантии его осуществления.
9. Принцип тайного голосования и гарантии его осуществления.
10. История развития институтов избирательного права России. Преимущество в избирательном праве.
11. Понятие и основные виды избирательных систем.
12. Мажоритарная избирательная система и ее разновидности. Положительные и отрицательные черты.
13. Пропорциональная избирательная система и ее разновидности. Положительные и отрицательные черты.
14. Смешанные избирательные системы.
15. Особенности российской избирательной системы.
16. Соответствие российской избирательной системы международно-правовым стандартам.
17. Понятие и виды источников избирательного права.
18. Федеральное избирательное законодательство (общая характеристика).
19. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации (общая характеристика).
20. Особенности правового регулирования муниципальных выборов.
21. Международные избирательные стандарты.
22. Перспективы развития избирательного законодательства в России.
23. Акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их роль в организации избирательного процесса.
24. Понятие «избиратель»: юридическая характеристика.
25. Избирательные цензы: понятие, виды, целесообразность введения.

26. Абсентеизм: понятие, проблемы. Повышение правовой культуры избирателей.

27. Понятие избирательного объединения. Порядок формирования и регистрации. Роль политических партий в избирательном процессе.

28. Понятие избирательного блока. Порядок формирования и регистрации.

29. Правовой статус избирательного объединения и избирательного блока.

30. Формы и гарантии участия избирательного объединения и избирательного блока в выборах.

31. Избирательные комиссии: система и порядок формирования.

32. Правовой статус избирательных комиссий. Их функции и место в системе органов публичной власти.

33. Срок полномочий избирательных комиссий. Расформирование избирательной комиссии.

34. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: структура, полномочия, акты.

35. Полномочия и особенности правового статуса избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

36. Полномочия и особенности правового положения избирательных комиссий муниципальных образований.

37. Полномочия и особенности правового положения окружных избирательных комиссий.

38. Полномочия и особенности правового положения территориальных избирательных комиссий.

39. Полномочия и особенности правового положения участковых избирательных комиссий.

40. Статус членов избирательных комиссий.

41. Статус члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

42. Организация и принципы деятельности избирательных комиссий.

43. Избирательный процесс: понятие, стадии, избирательные технологии. Избирательный календарь.

44. Порядок назначения выборов. Гарантии проведения периодических выборов.

45. Порядок назначения выборов судом общей юрисдикции.
46. Регистрация (учет) избирателей.
47. Списки избирателей: порядок составления и обнародования.
48. Порядок образования избирательных округов. Требования к избирательным округам. Публикация (обнародование) схемы образованных избирательных округов.
49. Порядок образования избирательных участков. Требования к избирательным участкам. Опубликование списков избирательных участков.
50. Избирательные участки для граждан, находящихся на территориях иностранных государств. Избирательные участки в местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, на полярных станциях.
51. Право и условия выдвижения кандидатов.
52. Порядок выдвижения кандидатов: самовыдвижение; выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками.
53. Сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов (списков кандидатов).
54. Избирательный залог.
55. Порядок регистрации кандидатов (списков кандидатов).
56. Право кандидата снять свою кандидатуру.
57. Обеспечение равного статуса зарегистрированных кандидатов. Полномочия зарегистрированных кандидатов.
58. Гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов.
59. Доверенные лица кандидата.
60. Запрет на использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения.
61. Прекращение (утрата) статуса кандидата.
62. Институт наблюдателей как одна из форм контроля за выборами. Формы участия наблюдателей в избирательном процессе. Виды наблюдателей.
63. Права, обязанности и ответственность наблюдателей. Правовой статус иностранных наблюдателей.
64. Информационное обеспечение выборов: понятие и виды.

65. Понятие и правовое регулирование предвыборной агитации. Агитационный период.
66. Условия проведения агитации на телевидении и радио.
67. Условия проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях.
68. Условия проведения агитации посредством массовых мероприятий.
69. Условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.
70. Недопустимость злоупотреблений правом на проведение предвыборной агитации.
71. Понятие финансового обеспечения подготовки и проведения выборов.
72. Финансовые отчеты избирательных комиссий.
73. Избирательные фонды: порядок создания и расходования их средств. Финансовые отчеты кандидатов.
74. Контроль за порядком формирования и целевым расходованием средств избирательных фондов. Контрольно-ревизионная служба при избирательных комиссиях.
75. Помещение для голосования: требования, предъявляемые к его оборудованию.
76. Открепительное удостоверение.
77. Избирательный бюллетень: изготовление, форма, текст, число. Порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней.
78. Порядок передачи избирательных бюллетеней в соответствующие избирательные комиссии.
79. Порядок голосования. Возможность голосования по почте.
80. Условия и порядок досрочного голосования при проведении выборов в органы местного самоуправления.
81. Голосование избирателей вне помещения для голосования.
82. Подсчет голосов избирателей и составление протокола об итогах голосования участковыми избирательными комиссиями.
83. Обработка итогов голосования в вышестоящих избирательных комиссиях.
84. Порядок определения результатов выборов.

85. Повторное голосование.

86. Повторные выборы. Дополнительные выборы.

87. Признание выборов несостоявшимися.

88. Признание результатов выборов недействительными.

89. Опубликование итогов голосования и результатов выборов.

90. Использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы») при проведении выборов.

91. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан. Сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений. Избирательные споры, их виды и порядок разрешения.

92. Основания для аннулирования, отмены регистрации кандидата, списка кандидатов.

93. Порядок отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов.

94. Понятие и виды юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах.

Методические рекомендации по подготовке рефератов

Реферат является одной из форм самостоятельной научно-исследовательской работы студента, способствующей формированию у него навыков творческой работы с нормативными правовыми актами, материалами судебной практики, материалами практики избирательных комиссий и научными публикациями. Ниже приводятся темы рефератов. Студент самостоятельно выбирает тему для написания реферата. По согласованию с преподавателем, который проводит семинарские занятия, название темы может быть уточнено или не совпадать с рекомендуемыми темами рефератов. Подготовка реферата начинается с подбора и изучения теоретических и нормативных источников, материалов практики по избранной теме. Список необходимых источников для написания работы определяется студентом на основе изучения общего списка рекомендуемых источников по согласованию с преподавателем, ко-

торый также оказывает содействие и в разработке плана реферата. Очень важно, чтобы работа помимо изложения общетеоретических положений содержала анализ практики, связанной с темой реферата. В работе не следует злоупотреблять дословным воспроизведением правовых норм: требуется их осмысление, которое позволило бы автору аргументированно, со ссылками на соответствующие положения правовых актов, обосновать свое отношение к дискуссионным проблемам темы реферата, изложить свою позицию, сделать собственные выводы по рассматриваемым в работе вопросам. Требования, предъявляемые к написанию работы, те же, что предъявляются кафедрами к курсовым работам по конституционному праву России и зарубежных стран. Работе предшествует план. Каждый вопрос плана необходимо выделить в тексте реферата. При цитировании следует давать точные ссылки на источники с указанием необходимых выходных данных. Завершает работу список фактически использованной литературы и нормативных источников.

Тематика рефератов

1. Выборы как необходимое условие легитимации публичной власти в государстве.
2. Сравнительно-правовая характеристика основных избирательных систем современности.
3. Особенности российской избирательной системы и перспективы ее развития.
4. Эволюция депутатского мандата в истории российского избирательного права.
5. Политическая партия — субъект избирательного процесса.
6. Проблемы правового регулирования механизма финансирования федеральных выборов в России.
7. Муниципальные выборы: понятие, виды, правовое регулирование. Особенности избирательного процесса в муниципальных образованиях.
8. Источники избирательного права.
9. Акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

10. Избирательные цензы (ограничения): понятие, виды, необходимость введения.
11. Организация и принципы деятельности избирательных комиссий.
12. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов).
13. Полномочия и гарантии деятельности кандидатов.
14. Институт наблюдателей как одна из форм общественного (гражданского) контроля за подготовкой и проведением выборов.
15. Предвыборная агитация: понятие, правовое регулирование.
16. Повторные выборы и повторное голосование.
17. Избирательные споры: понятие, виды, порядок рассмотрения.
18. Международные избирательные стандарты и российское избирательное законодательство.

**Конвенция о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах —
участниках Содружества Независимых Государств —
новый шаг на пути укрепления Содружеством
международных гарантий свободных
демократических выборов**

Проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ (далее — Конвенция) был разработан по инициативе Центральной избирательной комиссии РФ Временным творческим коллективом (руководитель — В. И. Лысенко, член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии РФ, доктор юридических наук (Институт государства и права РАН) в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства в СНГ на период до 2005 г. (п. 113 раздела 7), утвержденным постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 9 декабря 2001 г. № 16-4.

Целесообразность принятия Конвенции обусловливается тем, что в рамках СНГ не существовало единого (консолидированного) международного правового документа, закрепляющего стандарты демократических выборов, гарантии избирательных прав и свобод граждан, участия политических партий, общественных объединений в избирательном процессе, информационного и финансового обеспечения выборов, проведения предвыборной агитации, прозрачности процесса определения итогов голосования, установления результатов выборов и их опубликования, а также проведения национального (общественного) и международного наблюдения за голосованием и выборами в целом. Немаловажным фактором является и необходимость учета национальных демократических особенностей организа-

ции избирательного процесса в целях пополнения на их основе общепризнанных правовых начал организации свободных выборов, гарантий избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса.

Во второй половине XX в. государствами — членами различных международных организаций (ООН, Совета Европы, ОБСЕ, ОАГ, Европейского Союза и др.) было подписано и ратифицировано более 30 международных правовых документов, регулирующих в той или иной мере вопросы проведения свободных выборов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина. Так, в соответствии со ст. 1 Протокола от 14 декабря 1992 г. к Хартии Организации американских государств проведение демократических выборов является условием членства в ОАГ и основой для легитимации правительства государства — члена ОАГ. Европейский Суд по правам человека имеет определенную практику рассмотрения дел, связанных с защитой избирательных прав и свобод человека и гражданина, вытекающих из ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹.

Проект Конвенции был подготовлен на основе обобщения и содержательного развития общепризнанных принципов и норм международного права, относящихся к организации избирательного процесса, в том числе международных обязательств

¹ В настоящее время ряд международных организаций также принимают усилия по обновлению международных избирательных стандартов и международных обязательств государств по проведению свободных демократических выборов. Так, в рамках Совета Европы Венецианской комиссией на 51-й и 52-й сессиях (Венеция, 5—6 июля и 18—19 октября 2002 г.) был принят Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (с Руководящими принципами и пояснительным докладом). В 2002 г. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ начало работу по подготовке нового свода международных обязательств государств — участников ОБСЕ по проведению демократических выборов в формате Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) — Копенгаген-II. Эти усилия БДИПЧ ОБСЕ были поддержаны на встрече Совета министров ОБСЕ, состоявшейся в декабре 2002 г. в г. Порту (Португалия).

государств — участников СНГ в рамках ООН, СБСЕ (Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990), Парижской Хартии для новой Европы (1990), Стамбульских документов (1999), материалов и рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ), Совета Европы (Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950), с Протоколом № 1 (1954), Рекомендаций Комитета министров Совета Европы № R (99)15 «О мерах, касающихся информационного освещения выборов»), соответствующих документов Венецианской комиссии к демократии через право, Декларации Межпарламентского союза «О критериях свободных и справедливых выборов» (1994), иных международных документов в области организации избирательного процесса, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, а также обобщения опыта конституционного и правового регулирования и практики проведения выборов в государствах — участниках СНГ, и в целях сведения базовых демократических стандартов оценки качества национального избирательного законодательства, подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод граждан, гарантий их реализации в формате единого международно-правового документа обязательственного характера — Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

Конвенция состоит из преамбулы и 26 статей. Статьи 1—10 определяют основные принципы избирательного права и организации избирательного процесса — стандарты демократических выборов, гарантии их реализации, в том числе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; ст. 11—17 — организационно-правовые основы статуса основных участников избирательного процесса, включая политические партии и иные общественные объединения, их уполномоченных представителей, доверенных лиц, национальных (общественных) и международных наблюдателей, а также основы информационного и финансового обеспечения выборов, избирательной кампании и предвыборной агитации; ст. 18—26 — процедурный порядок подписания и вступления

в силу Конвенции. Она содержит следующие исходные положения.

Во-первых, в рамках Конвенции объединены (кодифицированы) и содержательно развиты международно-правовые нормы в области организации избирательного процесса посредством обобщения таких стандартов организации современного избирательного процесса, как демократические, периодические, обязательные, свободные, подлинные, справедливые, конкурентные, открытые и гласные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечение судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов, осуществление общественного и международного наблюдения за выборами, гарантии их реализации. В Конвенции впервые даны (с учетом политико-правовых реалий) развернутые определения вышеназванных избирательных стандартов (с учетом их законодательного оформления в национальном избирательном законодательстве государств — участников СНГ) и механизмы их реализации.

Конвенция содержит ряд положений, обеспечивающих эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов, деятельности избирательных органов на всех стадиях избирательного процесса с целью повышения уровня доверия к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам.

Во-вторых, в Конвенции закреплены положения, касающиеся организации международного наблюдения за выборами, с учетом практики его проведения ООН, ОБСЕ, Советом Европы, другими международными организациями, а также органами СНГ. Впервые в международно-правовом документе (ст. 15 Конвенции) конкретизирован статус международных наблюдателей, установлены их полномочия, определены гарантии, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей по объективному наблюдению за выборами и оценке национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, соблюдения меж-

дународных обязательств государства по проведению демократических выборов.

В-третьих, Конвенцией предусматривается создание специального органа — Межгосударственного избирательного совета, на который возлагается оказание, в частности, содействия по подготовке и проведению наблюдения за выборами.

Конвенция содержит и иные инновационные элементы международно-правового регулирования стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод в рамках организации современного избирательного процесса.

Подготовленный вариант проекта Конвенции был первоначально одобрен на Московской встрече организаторов выборов государств — участников СНГ 23 апреля 2001 г., на которой представителями национальных избирательных органов (избирательных комиссий) Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана и Украины было подписано Заявление о необходимости объединения усилий по завершению подготовки к принятию проекта Конвенции в соответствии с Уставом СНГ. Признавая, что одной из главных целей СНГ является утверждение прав человека и достоинства личности, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан, усиление гарантий проведения демократических выборов, участники встречи заявили о своей решимости и далее активно поддерживать процессы демократического развития в своих странах, наращивать усилия по формированию пространства общих правовых стандартов в области организации и проведения выборов¹.

На первом совещании полномочных представителей и экспертов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Белоруссии, Киргизской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также Туркменистана и Украины, участвовавших в качестве наблюдателей, по согласованию проекта Конвенции, состоявшемся 19—20 ноября 2001 г. в г. Минске, данный проект был рассмотрен и направлен с учетом итогов его

¹ См.: Вестник ЦИК РФ. 2001. № 4 (118). С. 66—85.

обсуждения для дальнейшего рассмотрения в государствах — участниках СНГ.

На восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление от 24 ноября 2001 г. № 5) проект Конвенции был одобрен и направлен для рассмотрения в Совет глав государств СНГ. При этом Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ обратилась к международным парламентским организациям с призывом поддержать ее инициативу о развитии сотрудничества по разработке международных стандартов избирательного права.

После одобрения проекта Конвенции Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и с учетом первого этапа рассмотрения проекта в государствах — участниках СНГ 23 января 2002 г. в г. Минске состоялось второе совещание полномочных представителей и экспертов Республики Армения, Республики Белоруссии, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, а также представителей Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и Исполнительного комитета СНГ (делегация Украины участвовала в качестве наблюдателя) по окончательному согласованию проекта Конвенции. В итоге проект Конвенции был окончательно согласован и рекомендован Исполнительному комитету СНГ для внесения в установленном порядке на рассмотрение заседания Совета глав государств СНГ.

Необходимо отметить, что положения проекта Конвенции были использованы миссией международных наблюдателей СНГ, направленной Исполнительным комитетом СНГ, в процессе проведения международного наблюдения за подготовкой и проведением выборов народных депутатов Украины 32 марта 2002 г., а также выборов Президента Республики Армения 19 февраля 2003 г., включая повторное голосование 4 марта 2003 г. Так, в Заявлении международных наблюдателей от СНГ по результатам выборов народных депутатов Украины в марте 2002 г. отмечалось, что свою деятельность миссия наблюдате-

лей от СНГ строила, в частности, на основании международных стандартов проведения демократических выборов, рекомендованных ОБСЕ и Советом Европы, в соответствии с Законом Украины «О выборах народных депутатов Украины», с учетом положений проекта Конвенции¹.

На заседании Совета глав государств СНГ 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе текст Конвенции был подписан главами семи государств (Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины).

После подписания Конвенции главами государств — участников СНГ и последующего вступления ее в силу в соответствии с внутрисоюзными процедурами в целях обеспечения реализации ряда положений Конвенции необходима подготовка Положения (или документа с иным наименованием, например, Статут, Регламент) о Межгосударственном избирательном совете, а также Рекомендаций для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами. Эти документы являются дополнительными международно-правовыми инструментами обеспечения соблюдения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, осуществления международного наблюдения за выборами в государствах — участниках Конвенции.

Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами приняты 7 декабря 2002 г. на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (г. Санкт-Петербург), на котором было также объявлено о намерении Азербайджанской Республики присоединиться к Конвенции.

Конвенция является одним из подтверждений стремления стран СНГ к дальнейшей демократизации избирательного про-

¹ См.: Заявление международных наблюдателей от СНГ по результатам выборов народных депутатов Украины от 31 марта 2002 г., а также информацию о выполнении решения Совета глав государств СНГ от 30 ноября 2001 г. о направлении наблюдателей на парламентские выборы в Украине, представленную Исполнительным комитетом СНГ на заседании Совета глав государств СНГ, состоявшегося 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе // Текущий архив Исполнительного комитета СНГ за 2002 г.

цесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, развитию международных избирательных стандартов, обеспечению стабильности политического развития.

А. А. Вешняков,

кандидат юридических наук

В. И. Лысенко,

доктор юридических наук

**Конвенция
о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах —
участниках Содружества Независимых Государств¹**

Государства — участники настоящей Конвенции (далее — Стороны),

исходя из целей и принципов Устава Содружества Независимых Государств,

подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в подлинных и периодических выборах, а также документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, других международных организаций о проведении свободных и справедливых выборов,

будучи убежденными, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых

¹ Конвенция подписана на заседании Совета глав государств СНГ 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе главами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины и в соответствии со ст. 22 вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу (Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2002. № 3 (34). С. 343—366). Российская Федерация первой ратифицировала Конвенцию (Федеральный закон от 2 июля 2003 г. № 89-ФЗ); Киргизская Республика ратифицировала Конвенцию 1 августа 2003 г.

условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием,

стремясь способствовать утверждению и совершенствованию демократических систем представительного правления, демократических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций,

будучи убежденными, что выборы являются одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства,

признавая ценность национального опыта правового регулирования выборов, накопленного государствами — участниками Содружества Независимых Государств, гарантий избирательных прав и свобод человека и гражданина,

исполненные решимости обеспечить сочетание общепризнанных стандартов выборов и национальных норм регулирования выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их осуществления и защиты, проводить в жизнь положения настоящей Конвенции на основе конституции и национального законодательства и соответствующей государственной политики,

стремясь закрепить гарантии для организации общественного и международного наблюдения за выборами в государствах — участниках настоящей Конвенции,

согласились о нижеследующем:

Статья 1. Стандарты демократических выборов

1. Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

2. Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправ-

ления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

3. Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами. Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется на основе конституции и законов.

5. Избранные лица, получившие необходимое число голосов, определённое конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

6. Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

7. Не допускается какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юри-

дических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо прелятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

Статья 2. Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств;

в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод;

г) каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Статья 3. Равное избирательное право

1. Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система;

б) при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе с тем, чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. Критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

2. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

3. Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

5. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборный пост на новый срок, регулируются конституцией и за-

конами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

6. Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

Статья 4. Прямое избирательное право

1. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов.

2. Все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всеобщих выборов.

3. Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всеобщих выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции.

Статья 5. Тайное голосование

1. Соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора.

2. Право граждан на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

3. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования.

4. Избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления ка-

кого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Статья 6. Периодические и обязательные выборы

1. Выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституцией и законами.

2. Выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституцией и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке.

4. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами.

5. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложено проведение выборов.

Статья 7. Открытые и гласные выборы

1. Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно.

2. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой

и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

3. Правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

5. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.

Статья 8. Свободные выборы

1. Верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также правовых и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать «за» или «против» какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы

то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов.

3. Кандидат, политическая партия (коалиция) и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия (коалиция), ни одно иное общественное объединение или общественная организация не имеет права использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения.

Статья 9. Подлинные выборы

1. При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление.

2. Подлинные выборы предоставляют избирателям возможность на основании конституции и законов выбирать кандидатов. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

3. При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) — к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

4. При подготовке и проведении выборов используется государственный язык или государственные языки, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, — также официальные языки составных частей территории государства, языки народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

5. Назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и

другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

6. Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций).

7. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов, иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8. Лица и органы, чья деятельность направлена на фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином его избирательных прав и свобод, в том числе в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, отказу от выполнения избирательных процедур или избирательных действий, должны преследоваться по закону.

Статья 10. Справедливые выборы

1. Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

2. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

а) всеобщее и равное избирательное право;

б) равные возможности каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;

в) справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);

г) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов;

д) организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;

е) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

3. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения. Кандидаты и (или) списки кандидатов могут быть выдвинуты также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.

Статья 11. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

1. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами.

2. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия.

3. Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов, а также порядок, основания и сроки расформирования состава избирательного органа или

досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа устанавливаются законами. При этом порядок и сроки досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа по основаниям, предусмотренным в законе, а также назначения уполномоченным на то органом нового члена избирательного органа взамен выбывшего не должны препятствовать осуществлению избирательным органом возложенных на него полномочий, нарушать целостность избирательного процесса, приводить к несоблюдению сроков выполнения избирательных действий, нарушению избирательных прав и свобод граждан.

4. Стороны признают возможность предоставления кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей список кандидатов, права назначить в порядке, предусмотренном законом, в зарегистрировавший кандидата (список кандидатов) избирательный орган и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющего назначившего его кандидата, политическую партию (коалицию).

5. Член избирательного органа с правом совещательного голоса вправе выступать на заседании избирательного органа, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию избирательного органа, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе обжаловать действия (бездействие) избирательного органа в вышестоящий избирательный орган или в суд, осуществлять иные полномочия, предусмотренные законами.

6. Решения избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

7. Стороны своими законами возлагают на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, а также на их должностных лиц обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на организации, осуществляющие теле- и (или) радиове-

шание, и редакции периодических печатных изданий, указанные в законодательстве о выборах, — обязанность предоставлять избирательным органам бесплатно эфирное время, возможность размещения печатной информации для необходимого информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

Статья 12. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций)

1. Финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств бюджета.

2. Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в указанные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

3. Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно, или иным образом относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются.

4. Стороны обеспечивают открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, с тем чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования как кан-

дидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

5. Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, должны с установленной законами периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

6. Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на должностных лиц либо избирательные органы.

7. Перечень нарушений условий и порядка пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Статья 13. Государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности

1. Стороны обеспечивают свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

2. Средства массовой информации и телекоммуникаций призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятель-

ность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

3. В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе:

а) присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;

б) знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций;

в) присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения;

г) присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4. Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантируется свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

5. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, в соответствии с конституцией, законами должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

6. При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие соци-

альную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

7. Средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства — участника настоящей Конвенции не могут использоваться в целях участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства.

8. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Статья 14. Статус и полномочия национальных наблюдателей

1. Каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, в праве в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

2. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

3. Национальным наблюдателям должны быть предоставлены следующие права:

а) знакомиться с избирательными документами, указанными в законах о выборах, получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки для голосования, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе в досрочном голосовании и в голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в помещении для голосования;

в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

г) присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

д) наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренном национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;

ж) обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

з) обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа, членов избирательного органа в непосредственно вышестоящий избирательный орган или в суд.

4. В случаях и порядке, предусмотренном законами, правами национального наблюдателя также могут пользоваться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

5. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международных избирательных стандартов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Статья 15. Статус и полномочия международных наблюдателей

1. Стороны подтверждают, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Они будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня.

2. Деятельность международных наблюдателей регулируется законами страны пребывания, настоящей Конвенцией, иными международными документами.

3. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии соответствующего приглашения. Приглашения могут быть направлены уполномоченными законом органами после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы уставными органами Содружества Независимых Государств.

4. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение об аккредитации установленного образца. Такое удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

5. Международный наблюдатель на территории государства пребывания находится под покровительством данного государства. Избирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

6. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Стороны оставляют за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права.

8. Международные наблюдатели имеют право:

а) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

б) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

д) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

е) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

ж) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

з) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

9. Международные наблюдатели должны:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

д) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Статья 16. Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан

1. В случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лицо или

лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, — также в избирательных органах.

2. Лица, виновные в совершении запрещенных законами действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами.

Статья 17. Избирательная документация

1. Бюллетени для голосования, иные избирательные документы, в том числе документы органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, касающиеся проведения выборов, составляются (публикуются) на государственном языке и на официальных языках составных частей территории государства, где проходят выборы, а в порядке, предусмотренном законодательством, — также на языках народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

2. Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, являются документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами.

Статья 18. Меры, которые не должны считаться дискриминационными

1. Вышеперечисленные избирательные права и свободы граждан могут быть ограничены конституцией, законами и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

а) специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод;

б) ограничение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными; а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод граждан, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод граждан и должны соответствовать международным обязательствам государства.

3. Стороны в своем стремлении к демократизации избирательного процесса исходят из того, что существующие ограничения или преимущества в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах.

Статья 19. Обязательства государств — участников Конвенции

1. Стороны будут принимать законодательные и другие меры в целях усиления гарантий избирательных прав и свобод для подготовки и проведения демократических выборов, реализации положений настоящей Конвенции. Провозглашенные в настоящей Конвенции стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод могут быть обеспечены путем включения их в конституцию, законодательные акты.

2. Стороны обязуются:

а) гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов состоявшимися, действительными и легитимными;

б) предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным за-

конодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти;

в) стремиться к тому, чтобы депутатские мандаты другой палаты национального законодательного органа полностью или частично были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных прямых выборов в порядке, предусмотренном законами;

г) стремиться к созданию системы правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.);

д) осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно установленной недискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина;

е) закреплять в законодательном порядке ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциального характера персональных данных;

ж) содействовать формированию политических партий и их свободной законной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса, обеспечивать, чтобы законы и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и чест-

ности, способствующей тому, чтобы партии и кандидаты свободно излагали свои взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избиратели знакомись с ними, обсуждали их и голосовали «за» или «против» свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования;

з) обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов;

и) принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов;

к) обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства;

л) обеспечивать кандидатам, получившим определенное законом необходимое число голосов, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, регулируемым законом;

м) принимать меры к законодательному регулированию перечня нарушений избирательных прав и свобод граждан, а также оснований и порядка привлечения к уголовной, административной либо иной ответственности лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным, реализации иных избирательных прав и свобод, закрепленных в конституции и законах;

н) способствовать созданию в целях обмена информацией и совместного использования межгосударственного единого банка данных, содержащего информацию об избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса (с учетом того, что персональные данные имеют конфиденциальный характер), правоприменительной и судебной практике, законодательных предложениях по совершенствованию избирательной системы, а также иную информацию, относящуюся к организации избирательного процесса;

о) содействовать развитию сотрудничества избирательных органов государств — участников настоящей Конвенции, включая создание и (или) расширение полномочий действующих межгосударственных ассоциаций избирательных органов.

Статья 20. Права, предоставляемые независимо от настоящей Конвенции

1. Ничто в настоящей Конвенции не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении избирательных прав и свобод граждан, принятых на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Конвенции, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав и основных свобод.

3. Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Устава Содружества Независимых Государств.

Статья 21. Статус Межгосударственного избирательного совета

Стороны признают необходимость создания на основе избирательных органов государств — участников настоящей Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах — участниках настоящей Конвенции.

Статья 22. Порядок вступления Конвенции в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу.

2. Для Сторон, направивших депозитарию уведомления о выполнении таких процедур позднее, Конвенция вступает в силу с даты получения депозитарием такого уведомления.

Статья 23. Порядок присоединения к Конвенции

1. Настоящая Конвенция открыта для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из настоящей Конвенции.

2. Для присоединяющегося государства настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении.

Статья 24. Порядок выхода из Конвенции

Каждая Сторона может выйти из настоящей Конвенции, направив письменное уведомление об этом депозитарию.

Статья 25. Порядок внесения изменений и дополнений в Конвенцию

В настоящую Конвенцию могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъемлемой частью настоящей Конвенции, который вступает в силу в порядке, предусмотренном статьей 22 настоящей Конвенции.

Статья 26. Разрешение споров, связанных с применением или толкованием Конвенции

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием настоящей Конвенции, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных Сторон.

Совершено в городе Кишиневе 7 октября 2002 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящую Конвенцию, ее заверенную копию.

За Республику Армения

За Грузию

За Киргизскую Республику

За Республику Молдова

За Российскую Федерацию

За Республику Таджикистан

За Украину

Р. С. Кочерян

Э. А. Шеварднадзе

(с оговоркой)

А. А. Акаев

В. Н. Воронин

В. В. Путин

Э. Ш. Рахмонов

Л. Д. Кучма

(с оговоркой)

**Пояснительная записка к Рекомендациям
для международных наблюдателей
Содружества Независимых Государств
по наблюдению за выборами¹**

Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (далее — Рекомендации) разработаны в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства в СНГ на период до 2005 г. (п. 114 раздела 7), утвержденным постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 9 декабря 2001 г. № 16-4.

Рекомендации подготовлены на основе национальных законодательных актов, общепризнанных принципов и норм международного права в области организации международного наблюдения за выборами, практических руководств по наблюдению за выборами ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, обобщения опыта правового регулирования статуса международных наблюдателей и практики их участия в наблюдении за выборами в государствах — участниках СНГ, а также одобренного 24 ноября 2001 г. на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, подписанного главами семи государств (Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины) на заседании Совета глав го-

¹ Настоящие Рекомендации разработаны доктором юридических наук (Институт государства и права РАН), членом Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии РФ В. И. Лысенко и советником Управления международных связей Аппарата Центральной избирательной комиссии РФ И. А. Евлановым.

сударств СНГ 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе, и в целях сведения и дальнейшего развития стандартов оценки качества подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод, гарантий их реализации в формате вспомогательного документа методического характера.

Необходимо отметить, что положения проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, а также проекта Рекомендаций были использованы миссией международных наблюдателей СНГ, направленной Исполнительным комитетом СНГ, в процессе проведения международного наблюдения за подготовкой и проведением демократических выборов в Верховную Раду Украины в марте 2002 г.

Рекомендации состоят из 6 разделов, 62 позиций, Приложения 1 «Перечень основных международно-правовых документов в области организации и проведения демократических выборов» и Приложения 2 «Документы Содружества Независимых Государств по вопросам избирательного права и избирательного процесса».

Раздел 1 «Стандарты демократических выборов» перечисляет и определяет международные стандарты демократических выборов: право избирать и быть избранным в избираемые органы и на выборные должности, всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании, демократический характер выборов, их периодический и обязательный характер, принципы проведения свободных, подлинных, справедливых выборов, их открытый и гласный характер. При этом особое внимание обращается на необходимость проведения выборов избирательными органами (избирательными комиссиями) при наличии действенного судебного контроля за выборами и обеспечением гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами.

Раздел 2 «Основы статуса международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами» определяет статус международного наблюдателя, правовые основы его деятельности, порядок аккредитации, полномочия международного наблюдателя и их срок, механизм оказания

ему содействия, обеспечение деятельности и иммунитет международного наблюдателя.

В разделе 3 «Международное наблюдение за организацией избирательного процесса» рассматриваются такие аспекты, как электоральная и гражданская грамотность и активность участников избирательного процесса, идентификация и регистрация (учет) избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), избирательные бюллетени и степень их защиты от фальсификации, оборудование мест для голосования, организация голосования.

В разделе 4 «Международное наблюдение в период проведения избирательной кампании, предвыборной агитации» даны основные начала для проведения международного наблюдения и оценки таких компонентов избирательного процесса, как финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, проведение предвыборной агитации кандидатов, массовых агитационных мероприятий, распространение агитационной печатной продукции, агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования. Особое внимание международных наблюдателей обращено на недопустимость злоупотребления свободой массовой информации и предвыборной агитации, использования административных или финансовых средств кандидатов и иных субъектов в целях избрания и предвыборной агитации. Отдельный пункт раздела посвящен правилам поведения силовых ведомств и структур в период избирательной кампании, организации работы судебных и правоохранительных органов.

В разделе 5 «Организация международного наблюдения в день голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов» излагаются основные элементы технологии организации наблюдения на избирательном участке, осуществления контактов с избирателями, установления конструктивных взаимоотношений с национальными наблюдателями, уполномоченными представителями кандидатов, политических партий, иных участников избирательного процесса. Внимание международных наблюдателей обращается на такие особые слу-

чаи голосования, как досрочное голосование, голосование по открепительным удостоверениям, голосование вне помещения для голосования, организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, в воинских частях, военных учреждениях и организациях, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, по почте. Заключительная часть раздела посвящена наблюдению за процедурой подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов, использованию технических средств голосования и подсчета голосов. Особое внимание уделено порядку подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), пересмотра решений, наблюдению за организацией работы участкового избирательного органа, ходом подсчета голосов, установлением итогов голосования участковым избирательным органом (участковой избирательной комиссией), выработке обоснованной оценки организации и хода голосования на избирательном участке, подсчета голосов и определения результатов выборов вышестоящими избирательными органами (избирательными комиссиями).

Раздел 6 «Предварительное обобщение и итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами» посвящен вопросам подготовки и представления предварительного заявления по итогам голосования на выборах, а также итогового заключения по результатам проведения международного наблюдения за выборами.

Рекомендации содержат и иные основополагающие методологические элементы организации и проведения международного наблюдения за выборами.

Рекомендации не имеют императивного правового характера, а являются вспомогательным методическим документом (пособием) для организации и проведения международного наблюдения за выборами международными наблюдателями СНГ с целью определения того, насколько полно и точно национальное избирательное законодательство, практика назначения, подготовки и проведения выборов соответствуют положениям национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам

международного права по проведению демократических выборов.

Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами приняты 7 декабря 2002 г. на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и в соответствии с постановлением «Об использовании международных избирательных стандартов в законодательной практике государств Содружества Независимых Государств и Европы» направлены парламентам государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ для использования в национальных законодательствах.

Впервые Рекомендации были использованы миссией международных наблюдателей СНГ, направленной Исполнительным комитетом СНГ для осуществления наблюдения при проведении выборов Президента Республики Армения 19 февраля 2003 г.

В. И. Лысенко,
доктор юридических наук
(Институт государства и права РАН),
член Научно-методического совета
при Центральной избирательной комиссии РФ

**Рекомендации
для международных наблюдателей Содружества
Независимых Государств
по наблюдению за выборами¹**

Содержание

Раздел 1. Стандарты демократических выборов

- 1.1. Право избирать и быть избранным
- 1.2. Всеобщее избирательное право
- 1.3. Равное избирательное право
- 1.4. Прямое избирательное право
- 1.5. Тайное голосование
- 1.6. Демократический характер выборов
- 1.7. Периодические обязательные выборы
- 1.8. Свободные выборы
- 1.9. Открытость и гласность выборов
- 1.10. Подлинные выборы
- 1.11. Справедливые выборы
- 1.12. Ответственные выборы
- 1.13. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)
- 1.14. Судебная защита избирательных прав и свобод участников выборов
- 1.15. Независимое общественное (гражданское) и международное наблюдение за выборами

Раздел 2. Основы статуса международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами

1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами
2. Порядок аккредитации международных наблюдателей
3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей

¹ Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11 (137). С. 232—280.

4. Срок осуществления наблюдения и полномочия международного наблюдателя
5. Оказание содействия международному наблюдателю
6. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Раздел 3. Международное наблюдение за организацией избирательного процесса

- 3.1. Основные направления международного наблюдения за выборами
- 3.2. Электоральная грамотность и активность участников выборов
- 3.3. Идентификация и регистрация (учет) избирателей
- 3.4. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков
- 3.5. Избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов
- 3.6. Форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты
- 3.7. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений
- 3.8. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов

Раздел 4. Международное наблюдение в период проведения избирательной кампании, предвыборной агитации

- 4.1. Избирательная кампания
- 4.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, регистрация политических партий (коалиций)
- 4.3. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов
- 4.4. Проведение предвыборной агитации
 - 4.4.1. Проведение массовых агитационных мероприятий
 - 4.4.2. Распространение агитационной печатной и иной продукции
 - 4.4.3. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования

4.4.4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации

4.5. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и предвыборной агитации

4.6. Организация работы судебных и правоохранительных органов

Раздел 5. Организация международного наблюдения в день голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов

5.1. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке

5.2. Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса

5.3. Помещение и оборудование мест для голосования

5.3.1. Помещение для голосования

5.3.2. Технологическое оборудование для организации голосования

5.4. Особые формы голосования

5.4.1. Досрочное голосование

5.4.2. Голосование по открепительным удостоверениям

5.4.3. Голосование вне помещения для голосования

5.4.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях

5.4.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях

5.4.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

5.4.7. Организация голосования по почте

5.5. Технические средства голосования и подсчета голосов

5.6. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов

5.7. Наблюдение за подсчетом голосов избирательным органом

5.8. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами

Раздел 6. Предварительное обобщение и итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами

6.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами

6.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами

Приложение 1. Перечень основных международно-правовых документов в области организации и проведения демократических выборов

Приложение 2. Документы Содружества Независимых Государств по вопросам избирательного права и избирательного процесса

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием.

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

На современном этапе международное наблюдение за выборами является одной из важнейших задач по поддержанию процесса демократического развития и обеспечения основных политических прав и свобод человека и гражданина в ходе выборов.

Участие международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, наряду с международными наблюдателями

от международных организаций и иностранных государств, в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов в соответствии с национальным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами государства становится одним из важных условий обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод всех участников выборов, поступательного демократического развития.

Стандартами демократических выборов являются такие принципы организации избирательного процесса, как право гражданина по достижении установленного конституцией и (или) законодательством возраста избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебного контроля, а также гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами.

Настоящие Рекомендации, одобренные Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств, призваны содействовать проведению наблюдения за подготовкой и проведением выборов со стороны международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, эффективно использовать права и обязанности международного наблюдателя при выполнении своей миссии по наблюдению за выборами, помочь международным наблюдателям СНГ профессионально оценить, насколько полно и точно национальное избирательное законодательство, практика назначения, подготовки и проведения выборов соответствуют национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов.

Раздел 1

Стандарты демократических выборов

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов и должностных лиц.

Международными документами в той или иной мере предусматриваются нижеследующие основные принципы подготовки и проведения выборов, которые принято называть международными стандартами демократических выборов:

право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности;

свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный, ответственный характер выборов;

участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей;

гарантии реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, а также судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов;

проведение выборов независимыми избирательными органами (избирательными комиссиями);

обеспечение действенного общественного и беспристрастно-го международного наблюдения за выборами.

Общепризнанные принципы и нормы международного права признают за государством допустимость конституционного и законодательного ограничения избирательных прав и свобод участников выборов, не носящего дискриминационный характер и соответствующих международным обязательствам государства, в частности, таких политических свобод, как свободы собраний, свободы объединений, свободы слова и свободы массовой информации, а также запрещение призывов к насильственному захвату власти, насильственному изменению

конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывов, направленных на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающих социальную, гендерную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов от политических партий (коалиций — избирательных блоков), касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод человека и гражданина и должны соответствовать международным обязательствам государства.

Не являются ограничением законодательное лишение (ограничение) права избирать и (или) быть избранными в отношении лиц, признанных судом недееспособными, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также дополнительные законодательные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо части населения страны, в частности, национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических, культурных и иных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении избирательных прав и свобод.

При этом в своем стремлении к демократизации избирательного процесса государство может исходить из того, что существующие ограничения или дополнительные гарантии в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить всем участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах.

Основная задача международных наблюдателей — оценка соответствия национального избирательного законодательства и практики проведения выборов международным обязательствам государства.

1.1. Право избирать и быть избранным

Право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется национальными законами и иными нормативными правовыми актами.

Мужчины и женщины должны иметь равные избирательные права и свободы и равные возможности для их реализации и защиты при проведении выборов. С целью создания равных возможностей для реализации указанного избирательного права государства могут принимать меры, в том числе законодательного характера, к тому, чтобы обеспечивать женщинам наравне с мужчинами справедливые и реальные правовые возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе кандидатов (списка кандидатов) политической партии (коалиции) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами.

Кроме того, могут приниматься меры, в том числе законодательного характера, к тому, чтобы обеспечивать лицам с физическими и иными отклонениями (недугами), а также иным категориям граждан (представителям коренных и малочисленных народов, народностей, национальных меньшинств, этнических групп), нуждающихся в этом, дополнительные условия для их участия в выборах, в том числе для реализации права избирать и быть избранным в личном качестве или в качестве представителя политической партии (коалиции), участия в голосовании с помощью лиц, указанных в законах.

Право избирать и быть избранным должно реализовываться независимо от пола, расы, национальности, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения, а также иных подобных обстоятельств.

Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно

ограничения избирательных прав и свобод участников выборов не должно отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер. Необходимо иметь в виду, что избирательные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, предупреждения преступлений.

Избирательные права и свободы человека и гражданина, иных участников выборов могут быть ограничены конституцией и (или) законом и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

разумные требования для осуществления либо ограничения права на участие в выборах или права доступа к выборным должностям, включая возможность ограничения в соответствии с законом избирательных прав, свобод и обязанностей лица, признанного судом недееспособным, лица, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда за совершенное уголовное преступление;

специальные меры, в том числе законодательное выделение квоты депутатских мандатов, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, прежде всего национальных меньшинств и этнических групп, которая из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишена возможности пользоваться равными с остальным населением политическими и избирательными правами и свободами, а также дополнительные гарантии обеспечения равных возможностей для реализации избирательных прав и свобод отдельных категорий избирателей, прежде всего женщин, лиц с физическими и иными отклонениями (недугами), в том числе для включения в списки кандидатов политических партий (коалиций).

Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся в выборный орган или на выборную должность на новый срок, определяют-

ся конституциями и (или) законами, иными нормативными правовыми актами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

Не противоречит международным избирательным стандартам установленное законом ограничение на несовместимость одновременного обладания лица депутатским мандатом или занятием выборной должности со статусом военнослужащего, служащего религиозного культа, служащего органа исполнительной власти, судьи, прокурора.

Государство может стремиться к тому, чтобы иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающим на его территории было предоставлено право избирать и право быть избранным на выборах в органы местной власти (органы местного самоуправления) при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане государства.

Международному наблюдателю необходимо ознакомиться с конституционным статусом гражданина страны проведения выборов, а также с правовым регулированием порядка принятия в гражданство государства, где проводятся выборы, иностранного гражданина, лица без гражданства, возможностью и особенно участием в выборах новых граждан (срок пребывания в гражданстве, продолжительность проживания на территории государства, законопослушное поведение на территории государства и т. д.), предоставлением избирательных прав с тем, чтобы убедиться, что предоставление лицу гражданства, избирательных прав и возможность их реального осуществления основывались на демократических правилах и традициях.

1.2. Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает, как правило, следующее:

1. Каждый гражданин по достижении возраста, установленной конституцией и (или) законом, имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного

самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности в порядке и на условиях, предусмотренных конституцией и (или) законами, другими нормативными правовыми актами, и это право реализуется вне зависимости от ограничений или преимуществ дискриминационного характера, в том числе по признакам физического или иного отклонения (недуга) лица (инвалидности и др.). Право избирать может предоставляться лицу по достижении возраста совершеннолетия, когда оно может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности; право быть избранным может предоставляться по достижении вышеуказанного возраста, но не позднее чем по достижении возраста 25 лет, за исключением случаев, предусмотренных конституцией и (или) законами в отношении кандидатов на отдельные выборные посты, в частности на должность главы государства и (или) высшего должностного лица территориального образования в составе федеративного (федерального) государства, кандидатов в парламенты.

2. Возможность и (или) обязательность наличия гражданства.

3. Проживание избирателя на территории, на которой проводятся выборы, при этом требование к продолжительности проживания может предусматриваться только при проведении региональных и (или) местных выборов и может не превышать более шести месяцев, если более продолжительный и разумный срок не связан с обеспечением избирательных прав представителей национальных меньшинств и (или) этнических групп избирателей, избирателей соответствующей территории в целом.

4. Правом избирать и быть избранным обладают граждане, проживающие (находящиеся) на законных основаниях за пределами территории своего государства. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод.

5. Не могут иметь права избирать и быть избранными лица, не достигшие возраста, установленного конституцией и (или) законами. Допускается ограничение законом избирательных прав и свобод, в том числе права избирать и (или) быть избранными, лиц, признанных судом недееспособными, а также лиц, в

отношении которых вступил в законную силу приговор суда за совершенное уголовное преступление. Право гражданина избирать и быть избранным реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств. Не должны допускаться такие ограничения дискриминационного характера, как невключение в список избирателей и в иные избирательные документы лиц, не имеющих минимального уровня грамотности, не владеющих государственным языком либо не соответствующих иным подобным обстоятельствам, препятствование реализации ими своего права на доступ к документированной информации (персональным данным) о себе.

6. Каждый имеет право на беспрепятственный доступ к действенной, беспристрастной и равной процедуре государственной или иной установленной законом регистрации (учета) избирателей на основании документов и сведений, указанных в законах, к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также вправе знать, кто, когда и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена, при этом избирателю гарантируется право получать информацию о включении его в список избирателей, обжаловать в установленном законодательством судебном и (или) ином порядке невключение в список избирателей либо исключение из списка избирателей, либо неточности в сведениях об избирателях. Регистрация избирателей может осуществляться на постоянной (регулярной) основе, и сведения об избирателях должны обновляться не реже чем раз в год или в иной разумный срок, обусловленный характером и порядком осуществления процедуры регистрации избирателей. Списки избирателей должны предоставляться для ознакомления и дополнительного уточнения. Избиратели, поселившиеся на территории избирательного участка после предоставления списка избирате-

лей для ознакомления, а также избиратели, по какой-либо причине не включенные в список избирателей, дополнительно включаются избирательным органом в список избирателей (или в дополнительный список избирателей).

1.3. Равное избирательное право

Соблюдение принципа равного избирательного права означает, как правило, следующее:

1. Каждый избиратель имеет один голос или равное с другими избирателями число голосов, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на равный вес голоса избирателя не может влиять применяемая в государстве избирательная система.

2. При проведении голосования по территориальным избирательным округам (одномандатным и (или) многомандатным) и избирательным участкам эти округа и участки должны образовываться на справедливой основе так, чтобы результаты голосования максимально точно и полно выражали волю избирателей, принявших участие в голосовании. При этом одним из оснований образования округов и участков может быть соблюдение равенства числа избирателей с допустимым минимальным отклонением от средней нормы представительства на округ, в том числе с учетом компактности проживания национальных меньшинств и этнических групп. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться также труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп, недопущение образования избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, когда это обусловлено причинами географического порядка.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных законами, избирателю может быть предоставлена возможность реализовать свое право избирать посредством таких форм голосования, как голосование вне помещения для голосования, голосование по почте, голосование по открепительному удостоверению, досрочное голосование, голосование по доверенности,

либо иных форм голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателя, в том числе для лица с физическими и иными отклонениями (недугами), либо находящегося в больнице, или в доме престарелых, или в ином месте временного или постоянного пребывания, а также свободу и тайну личного волеизъявления избирателя. Государство должно предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лиц с физическими отклонениями (инвалидов и др.).

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах, а также для участия в выдвижении кандидатов. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборную должность на новый срок, регулируются конституцией и (или) законами, при этом соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями. Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также для выдвижения и (или) избрания других кандидатов, списков кандидатов. При этом перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

5. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании. Голосование избирателей осуществляется на избирательных участках в оборудованных избирательными органами помещениях для голосования.

1.4. Прямое избирательное право

Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, как правило, следующее:

1. При проведении выборов в национальный законодательный орган (парламент), региональные, местные и иные пред-

ставительные органы избиратели голосуют соответственно за избираемого ими кандидата, кандидатов, список кандидатов или против кандидата, кандидатов, списка кандидатов непосредственно.

2. Государство принимает необходимые меры к тому, чтобы все депутатские мандаты по крайней мере одной из палат национального законодательного (представительного) органа — парламента были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе прямых всенародных (всеобщих) выборов в порядке, предусмотренном конституцией и законами. При этом, если парламент является двухпалатным органом и часть мандатов или все мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всеобщих выборов, а также если выборные должностные лица не избираются непосредственно в ходе всеобщих выборов, то сохранение или изменение такого порядка формирования национального парламента является прерогативой государства.

1.5. Тайное голосование

Соблюдение принципа тайного голосования означает, как правило, следующее:

1. Право гражданина на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено или ущемлено.

2. Проведение выборов с использованием процедуры тайного голосования.

3. Соблюдение принципа тайны и свободы голосования в рамках предусмотренных законом форм голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных правовых условий для свободного выбора между кандидатами, списками кандидатов политических партий (коалиций).

4. Никто не вправе оказывать давление на гражданина с целью воздействия на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель ни судом, ни иначе не может быть принужден объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал.

5. Избирательные органы во время проведения голосования обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами равных условий для свободного выбора, в том числе условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля и (или) наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования.

1.6. Демократический характер выборов

1. Проведение международного наблюдения за выборами должно основываться на демократических стандартах политической жизни — правах и свободах человека и гражданина, верховенстве конституции и закона, уважении общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые лежат в основе демократии и демократического характера выборов. В свою очередь, это означает, что с разумными интервалами должны проводиться плюралистические демократические выборы в пользующийся значимыми полномочиями законодательный (представительный) орган государственной власти — парламент, в состав которого входят, как правило, представители политических партий, имеющих право в соответствии с законом свободно организовываться и выражать свои политические убеждения.

2. Соблюдение принципа демократического характера выборов означает, как правило, следующее:

государство признает, что воля народа, свободно и справедливо выраженная на подлинных и периодических выборах, является основой государственной власти и местного самоуправления, легитимности избираемых органов государственной власти, местных органов власти (органов местного самоуправления), иных органов народного (национального) представительства, депутатов, выборных должностных лиц;

государство создает надлежащие конституционные и законодательные условия для закрепления, реализации и защиты права граждан на участие в управлении делами своей страны как непосредственно, так и через своих представителей, избираемых гражданами непосредственно в результате свободных,

открытых и гласных, справедливых и подлинных выборов, организуемых через разумные периодические интервалы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм голосования, обеспечивающих свободу и тайну волеизъявления избирателя;

государство создает систему правовых, организационных, финансовых (бюджетных), информационных, технологических и иных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина при подготовке и проведении выборов любого уровня, принимает необходимые, в том числе законодательные, меры с целью создания дополнительных возможностей для участия в выборах, в том числе в голосовании и обеспечении тайны голосования, в реализации права быть избранными женщинам, лицам с физическими и иными отклонениями (недугами), а также представителям малочисленных народов, народностей, иных национальных меньшинств и этнических групп;

конституционное и законодательное регулирование права гражданина избирать и быть избранным, ограничения избирательных прав и свобод граждан, порядок назначения и проведения выборов (избирательная система) не должны противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер и должны соответствовать международным обязательствам государства.

3. Конституционное и избирательное законодательство обеспечивает использование при подготовке и проведении выборов государственного языка или государственных языков, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, — также официальных языков составных частей территории государства, языков народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп, иных национальных групп на территориях их компактного проживания. При этом в случае принятия государством на себя международных обязательств по обеспечению участия иностранных граждан, лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории государства на законных основа-

ниях в течение определенного периода, может также учитываться языковая специфика данной категории участников выборов.

В целом на указанной языковой основе могут составляться (публиковаться) бюллетени для голосования, иные избирательные документы.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов, официальное опубликование общих и полных итогов голосования и результатов выборов должно осуществляться на основе конституции и (или) законов, иных нормативных правовых актов. При этом государство предпринимает необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом заблаговременно до начала избирательной кампании и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались преимущественно актами исполнительной власти.

5. Государство должно гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, добровольное и свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов легитимными (состоявшимися и действительными).

6. Государство может стремиться к тому, чтобы существующие в национальном избирательном законодательстве недискриминационные ограничения избирательных прав и свобод или преимущества в этой сфере, предусмотренные для отдельных категорий участников выборов конституцией и (или) законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих условий отменялись с тем, чтобы обеспечить участникам избирательного процесса наилучшие возможности и равные правовые условия для законной политической конкуренции на выборах.

1.7. Периодические и обязательные выборы

Соблюдение принципа периодичности выборов означает, как правило, следующее:

1. Выборы должны проводиться с разумной периодичностью и в сроки, устанавливаемые конституцией и (или) законом, так,

чтобы основой избрания выборных органов и выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа (избирателей), выраженная в ходе тайного голосования. При этом срок полномочий законодательного (представительного) органа, иных представительных органов не должен превышать, как правило, пяти лет, а исполнительного органа государственной власти — семи лет. Срок полномочий представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (органов местной власти) может варьироваться в пределах от двух до пяти лет.

2. Выборы избираемых органов и выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в порядке и сроки, установленные конституциями и законами.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц должен устанавливаться конституциями и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке. Срок полномочий указанных органов и лиц должен изменяться на основании соответствующих законов или решения, принятого на референдуме. Законодательная норма об изменении (увеличении или уменьшении) срока полномочий выборных органов, избранных депутатов и (или) выборных должностных лиц может вступать в силу только после истечения срока полномочий выборного органа, должностного лица, а в случае досрочного прекращения полномочий — после их прекращения.

4. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, или каким-либо образом поощряться действия и призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами, соответствующими международными обязательствами государства.

5. Время начала и окончания голосования на выборах, а также продолжительность периода голосования устанавливаются так, чтобы создать наиболее благоприятные и равные правовые условия для волеизъявления всех избирателей.

6. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут уста-

навливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложена (перенесена на более поздний срок) дата проведения выборов.

1.8. Свободные выборы

Соблюдение принципа свободных выборов означает, как правило, следующее:

1. Верховенство конституции, законов является правовой основой для проведения свободных выборов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами государства, обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности и условий, не подвергаясь какому бы то ни было насилию, угрозе применения насилия или противоправному воздействию, сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, либо принуждения, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также основой правовых, организационных, информационных и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

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

3. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, голосовать «за» или «против» какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, а также воздействовать на его свободное волеизъявление либо принудить объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал.

4. Гражданам обеспечено право на свободу собраний и публичных ассоциаций, на свободу слова, мнений, информации, на форму голосования, обеспечивающую свободу волеизъявления.

5. Кандидат, политическая партия и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия, никакие иные органы, организации и лица не имеют права и не должны использовать методы морального, психического, физического, информационного, религиозного насилия, принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия или любые иные формы принуждения, устрашения, несанкционированного воздействия на организацию и проведение свободных выборов.

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

7. Не допускается не предусмотренное национальным законодательством какое-либо прямое или косвенное противоправное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций, иных иностранных субъектов в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

1.9. Открытость и гласность выборов

Соблюдение этого принципа означает, как правило, следующее:

1. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно в порядке и сроки, предусмотренные конституцией, законами.

2. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не были опубликованы официально

для всеобщего сведения. Нормативные правовые акты, ограничивающие избирательные права и свободы гражданина и не противоречащие международным обязательствам государства, не могут иметь обратной юридической силы.

3. Нормативные акты и решения избирательных органов, нормативные правовые акты и решения органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных законами должностных лиц, принятые в пределах их компетенции и полномочий и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, должны быть официально опубликованы либо доведены до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

4. Решения избирательных органов своевременно передаются в средства массовой информации и телекоммуникаций для опубликования и обнародования, при этом избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

5. Информация о выборах и кандидатах, предусмотренная законами, в том числе перечень политических партий, которые имеют право участвовать и (или) участвуют в выборах, должна своевременно и в полном объеме доводиться уполномоченными на то органами или должностными лицами до всеобщего сведения избирателей и иных участников выборов.

6. Государством могут предприниматься меры к тому, чтобы обеспечивать беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или

копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов.

7. Обеспечение реализации принципа открытости и гласности выборов не распространяется на тайну волеизъявления и голосования избирателя.

8. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание правовых условий для осуществления действенного общественного контроля и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

1.10. Подлинные выборы

Соблюдение принципа подлинных выборов означает, как правило, следующее:

1. Проведение выборов в органы и выборных должностных лиц, которые избираются непосредственно гражданами, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, выявление свободно выраженной воли народа и ее непосредственное осуществление.

2. Предоставление избирателям реального и основанного на законе выбора кандидатов (списков кандидатов), наличие реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических партий, политических общественных объединений, законная деятельность которых должна находиться под юридической защитой государства. При подлинных выборах обеспечивается своевременный и свободный доступ избирателей к информации о кандидате (списках кандидатов), политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидата (кандидатов), политических партий (коалиций) — доступ на равных правовых условиях к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

3. Подлинные выборы предполагают справедливые правовые условия для выдвижения, регистрации, отказа в регистрации или отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), а также для участия всех по-

литических партий (коалиций) в избирательной кампании. Регистрационные требования должны устанавливаться заблаговременно до начала избирательной кампании, быть ясными, четкими и не содержать условий, способных стать основанием для ограничений дискриминационного характера либо возможных злоупотреблений, и должны применяться единообразно. Произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам, кандидатам не должно допускаться.

4. Назначение и проведение выборов, как очередных, так и досрочных, дополнительных и иных выборов, а также осуществление избирательных действий, предусмотренных конституцией и законами, в порядке и в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную деятельность.

5. При назначении, подготовке и проведении выборов используется государственный язык, а в случаях и в порядке, устанавливаемых конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами — также официальные языки составных частей территории государства, языки малочисленных народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

6. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов и иметь возможность обжаловать нарушения законодательства о выборах, официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

1.11. Справедливые выборы

Соблюдение принципа справедливых выборов обеспечивает создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

При проведении справедливых выборов должны обеспечиваться:

1. Всеобщее равное и прямое избирательное право.

2. Порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов, при котором кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения, а также по отдельности или в составе списка — политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.

3. Равные правовые условия для участия каждого кандидата или каждой политической партии в предвыборной кампании, в том числе равные условия доступа к государственным и иным средствам массовой информации.

4. Закон и государственная политика должны быть направлены на разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы, ответственности, прозрачности и честности, позволяющей партиям (коалициям) и кандидатам свободно излагать свои политические взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избирателям знакомиться с ними, обсуждать их и голосовать за или против свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования, не допускать использования государственных, административных и иных ресурсов и возможностей с целью выражения предпочтения либо создания преимуществ либо ограничений для отдельных кандидатов, отдельных политических партий (коалиций), принимающих участие в выборах. Правовые условия, исключаящие возможность использования кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности или находящимися на государственной или муниципальной службе либо работающими в средствах массовой информации, преимуществ своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также законодательное установление перечня нарушений принципа равного избирательного права, связанных с использованием таких преимуществ и являющихся основанием для отказа в регистрации и

(или) отмены решения о регистрации кандидата, признания избрания недействительным.

5. Гласное, своевременное и в полном объеме финансирование выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), а также информирование о всех финансовых расходах, связанных с назначением, подготовкой и проведением выборов, избирательными кампаниями кандидатов, политических партий (коалиций) с тем, чтобы обеспечить открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, исключить запрещенные законодательством пожертвования кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

6. Честность при выполнении предусмотренных законами избирательных действий и избирательных процедур, в том числе при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование обо всех итогах голосования, начиная с уровня избирательных участков, в том числе предоставление наблюдателям возможности получения официальных копий протоколов избирательных органов об итогах голосования и (или) установлении результатов выборов, с последующим официальным опубликованием всех итогов голосования и результатов выборов в разумный срок.

1.12. Ответственные выборы

Реализация этого принципа означает, в частности, что избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, надлежащим образом вступают в должность в порядке и сроки, установленные конституцией и (или) законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

1.13. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

Реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

1. Подготовка и проведение выборов, в том числе установление и официальное опубликование итогов голосования и результатов выборов, обеспечение сохранности избирательных документов (бюллетеней, протоколов) до истечения срока их хранения, обеспечение избирательных прав и свобод участников выборов возлагаются на коллегиальные избирательные органы во главе с центральным избирательным органом, действующие независимо, самостоятельно и беспристрастно в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами.

2. Порядок формирования, полномочия и срок их осуществления, организация деятельности избирательных органов, а также основания, порядок и сроки расформирования избирательного органа или досрочного прекращения полномочий его члена (членов) должны устанавливаться законом и (или) иными нормативными правовыми актами. Государство может принимать законодательные меры к расширению перечня избирательных органов, действующих на постоянной основе.

3. Кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей и (или) зарегистрировавшей список кандидатов, может предоставляться право и возможность в порядке, предусмотренном законом и иными нормативными правовыми актами, назначить в избирательный орган, зарегистрировавший этого кандидата (список кандидатов), и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющему интересы назначившего его кандидата, политической партии (коалиции).

4. Государство не допускает образование и деятельность каких-либо иных структур, которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции и полномочия, либо присваивают эти функции и полномочия.

5. Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), а также их должностные лица обязаны в пределах, указанных законами, оказывать избиратель-

ным органам содействие в реализации их полномочий, а организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий — предоставлять им бесплатное эфирное время, возможность для размещения печатной информации для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

6. Организация выборов избирательными органами (избирательными комиссиями), работающими открыто и гласно под действенным общественным (гражданским) и международным наблюдением и судебным контролем.

7. Решения избирательных органов принимаются большинством, а в случаях, предусмотренных законами, квалифицированным большинством голосов от общего числа членов избирательного органа. Решения и нормативные акты избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и полномочий, обязательны для государственных органов, органов местного самоуправления, политических партий (коалиций) и иных общественных объединений, общественных организаций, их уполномоченных представителей, нижестоящих избирательных органов, а также иных лиц и органов, указанных в законах.

8. Члены избирательного органа не связаны решениями и иными документами политических партий (коалиций), членами которых они являются и которые выдвинули их кандидатуры в состав избирательного органа. На время исполнения своих обязанностей в составе постоянно действующего избирательного органа члены избирательного органа могут приостанавливать свое членство в политической партии (коалиции) или иной политической организации. Органы и должностные лица, назначившие членов избирательного органа, не вправе отозвать их.

9. Решение, действие (бездействие) избирательного органа может быть обжаловано в указанный в законе избирательный орган и (или) в суд в порядке, предусмотренном законодательством. Вышестоящий избирательный орган вправе отменить решение нижестоящего избирательного органа, противоречащее закону или принятое с превышением установленной компетенции, и либо принять решение по существу вопроса, изложенного в жалобе, либо направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение нижестоящим избирательным органом, решение которого было отменено. ■

1.14. Судебная защита избирательных прав и свобод участников выборов

Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

Проведение демократических выборов означает, что в государстве торжествует принцип законности, узаконено право на справедливое судебное разбирательство, доступ к судам, гарантированы справедливое и открытое судебное разбирательство, беспристрастность судей и соразмерность наказания содеянному.

1. Национальное конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, а также иные средства правовой защиты, указанные в законодательстве, должны обеспечивать легитимный и публичный характер выборов, защиту и реализацию избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, иных участников выборов, воплощение в правоприменительной практике демократических принципов организации избирательного процесса.

2. В случае нарушения законодательства о выборах, избирательных прав и свобод, пострадавшее лицо или лица, политическая партия (коалиция), иные участники выборов или органы, организации, должностные лица, принимающие в соответствии с законами участие в избирательном процессе, должны иметь право на своевременную и эффективную защиту, обжалование и восстановление нарушенных прав и свобод в судебных и административных органах, а в случаях и в порядке, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, — в избирательных органах, а также в иных органах, а лица, виновные в совершении противоправных действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами.

3. Сроки подачи жалоб, порядок разрешения споров о защите избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных

участников выборов, а также разграничение полномочий между судебными и иными органами, включая избирательные органы, по рассмотрению таких споров должны быть ясно и исчерпывающим образом закреплены в законах и обеспечивать справедливый характер рассмотрения избирательных споров в пределах сроков и этапов избирательной кампании, осуществления избирательных действий и избирательных процедур. Лицо (лица), подавшие жалобу, должны иметь право и возможность принимать участие в рассмотрении избирательного спора. Стороны исходят из того, что преимущественно судебными органами должны рассматриваться избирательные споры, связанные с защитой избирательных прав и свобод участников выборов, несоблюдением порядка включения лица в список избирателей, незаконным отказом в регистрации или аннулированием регистрации кандидата, политической партии (коалиции), незаконным поступлением и расходованием средств собственного избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции) или иных средств, не предусмотренных законом, злоупотреблением свободой слова и массовой информации при проведении кандидатами, политическими партиями (коалициями) собственных избирательных кампаний, признанием итогов голосования и (или) результатов выборов недействительными.

4. Срок для защиты и (или) восстановления нарушенных прав и свобод участников выборов должен быть соразмерным с временными рамками совершения избирательных действий и избирательной кампании в целом, устанавливаться с учетом необходимости обеспечения своевременного рассмотрения и разрешения жалоб участников выборов, не должен приводить к откладыванию выборов или совершения избирательных действий и процедур и нарушать целостность избирательного процесса или каким-либо образом влиять на действительное волеизъявление граждан.

5. Деятельность лиц и органов, направленная на воспрепятствование свободному осуществлению избирателем его избирательных прав и свобод, в том числе права на тайну голосования, вступление на выборную должность или пребывание в выборной должности, в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, отказу от выполнения избирательных процедур или избирательных действий, разглашение конфиденциальных

сведений об избирателях, иных участниках выборов, фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, а также деятельность лиц или органов, имеющая своей целью или приводящая к нарушению избирательного законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права в области проведения демократических выборов, должна преследоваться по закону.

6. Кроме того, реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

в случае непризнания или нарушения принципов организации демократических выборов, избирательных прав и свобод пострадавшее лицо или лица должны иметь право и возможность обжалования указанных нарушений в независимых и беспристрастных судах, а лица, виновные в совершении действий (бездействии), запрещенных национальными законами, должны нести ответственность в соответствии с законами;

судебными инстанциями по защите избирательных прав и свобод, наряду с судами общей юрисдикции, могут являться конституционный суд и (или) аналогичная по своему статусу судебная инстанция государства, которые вправе в соответствии с конституцией, законом разрешать избирательные споры, связанные с конституционностью назначения, подготовки и проведения выборов либо правильностью (законностью) назначения и проведения выборов, признанием непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов, а также с итогами голосования и (или) результатами выборов;

решения судей не подлежат какому-либо пересмотру, кроме как в рамках апелляционных процедур, установленных законом.

7. Возможность каждого кандидата и каждой политической партии, участвующих в выборах, обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушения избирательных прав и свобод граждан в судебные и иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8. Быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих эта-

пов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

9. Государства принимают меры к предупреждению и предотвращению распространения коррупции в избирательном процессе (подкуп избирателей, незаконная благотворительная деятельность, др.), представляющих собой серьезную угрозу демократическим выборам, избирательным правам и свободам.

1.15. Независимое общественное (гражданское) и международное наблюдение за выборами

1. Соблюдение этого принципа должно обеспечивать, в частности, создание надлежащих условий для эффективного независимого общественного (гражданского) и международного наблюдения за выборами, соблюдения международных обязательств государства, касающихся организации демократического избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, гарантий их свободного участия в выборах.

2. Кандидату, политической партии (коалиции), общественному объединению, общественной организации, группе избирателей, другим субъектам выборов может быть предоставлено право в порядке, установленном законами или нормативными правовыми актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить наблюдателей, которые имеют право в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, осуществлять наблюдение за ходом голосования. Права и обязанности указанных наблюдателей должны быть определены в законодательстве. В соответствии с национальным законодательством наблюдатели могут осуществлять наблюдение в другие сроки и на других этапах избирательной кампании, например при проведении предвыборной агитации.

3. В случаях и порядке, предусмотренных законами, правами национального наблюдателя могут пользоваться также доверенные лица и (или) уполномоченные представители кандидатов, политических партий (коалиций).

4. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международным избирательным стандартам как принципам обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

5. Международные наблюдатели СНГ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права осуществляют свою деятельность по наблюдению за выборами в духе конструктивного взаимодействия с международными наблюдателями других международных организаций, иностранных государств.

6. Осуществление международного наблюдения за выборами не является основанием или поводом для какого бы то ни было вмешательства во внутренние дела государства, проводящего выборы.

Раздел 2

Основы статуса международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами

1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами

Государство, приглашающее международных наблюдателей, исходит из того, что их присутствие способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств по проведению демократических выборов.

1.1. Международным наблюдателем от Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) по наблюдению за выборами является лицо, представляющее уставные органы СНГ — Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ, Исполнительный комитет СНГ, а также органы, предусмотренные иными международными правовыми документами СНГ (далее — орган (органы) СНГ), приобретающее право на осуществление наблюдения за выборами в соответствии с порядком,

установленным национальным законодательством о выборах, международно-правовыми документами и международными обязательствами государства — участника СНГ, в котором проводятся выборы.

1.2. Орган (органы) СНГ может принять решение о направлении нескольких международных наблюдателей, которые в этом случае составляют группу (миссию) международных наблюдателей СНГ.

1.3. Орган (органы) СНГ, принявший решение о направлении международного наблюдателя (наблюдателей), определяет количественный состав миссии международных наблюдателей, порядок ее формирования и принимает решение о назначении лица (лиц) международным наблюдателем и о назначении руководителя миссии.

1.4. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд в государство, где проводятся выборы, в порядке, установленном национальным законодательством. Разрешение на въезд в государство требуется только в случае существования визового режима пересечения государственной границы.

1.5. Международный наблюдатель на территории страны проведения выборов находится под покровительством принимающего государства. Это означает, что принимающее государство предпринимает все предусмотренные национальным законодательством меры по защите прав международных наблюдателей, а также необходимые меры в отношении тех лиц, которые нарушают права международных наблюдателей, вплоть до привлечения их к ответственности в соответствии с национальным законодательством.

1.6. Деятельность международных наблюдателей по наблюдению за выборами осуществляется на началах открытости.

1.7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом выборов, вмешиваться в избирательный процесс, проводить в день голосования опросы избирателей о том, как они намерены проголосовать или уже проголосовали, принимать участие в процедурах голосования и подсчета голосов избирателей, установлении итогов голосования, результатов выборов. Государство вправе оставить за собой право лишать

аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, иные нормативные правовые акты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

1.8. Национальными законами может быть предусмотрено, что международный наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если он пытается воспрепятствовать работе избирательного органа либо осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также нарушить свободу и тайну голосования. Соответствующее решение может приниматься участковым или вышестоящим избирательным органом. Кроме того, избирательный орган вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении удаленного международного наблюдателя к ответственности, предусмотренной национальными законами. Избирательный орган обязан сообщить об этом факте в центральный избирательный орган, а последний, в свою очередь, — в орган (органы) СНГ.

1.9. В случае нарушения международным наблюдателем национальных законов, общепризнанных принципов и норм международного права центральный избирательный орган в соответствии с национальными законами вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя. При этом центральный избирательный орган уведомляет о принятом решении орган (органы) СНГ, которым было направлено приглашение этому лицу для участия в наблюдении за выборами в качестве международного наблюдателя.

2. Порядок аккредитации международных наблюдателей

2.1. Аккредитация международных наблюдателей СНГ производится центральными избирательными органами страны проведения выборов на основе приглашения уполномоченных на то государственных органов, высших должностных лиц страны проведения выборов.

2.2: Удостоверение международного наблюдателя — документ, удостоверяющий его статус. Как правило, образец и описание удостоверения международного наблюдателя утверждаются центральными избирательными органами в соответствии с национальным законодательством.

2.3. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение международного наблюдателя в соответствии с представленными им заявлением, документом, удостоверяющим его личность, и приглашением органа (органов) СНГ. Это удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

2.4. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Это означает, что он вправе в день голосования посещать избирательные участки без специального сопровождения и предварительного согласования своих действий по наблюдению за выборами с соответствующими избирательными органами.

3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей

Правовой основой для проведения международного наблюдения и деятельности международных наблюдателей являются национальные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права в области организации избирательного процесса, международные обязательства государства, в котором проводятся выборы.

4. Срок осуществления наблюдения и полномочия международного наблюдателя

4.1. Срок полномочий международного наблюдателя начинается со дня аккредитации в центральном избирательном органе страны проведения выборов и заканчивается, как правило, в день официального опубликования общих результатов выборов.

4.2. Международные наблюдатели вправе осуществлять свою деятельность на любом этапе избирательной кампании, но не ранее дня официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении даты выборов.

4.3. Деятельность международных наблюдателей регулируется национальным законодательством, международно-правовыми документами, наделяющими их полномочиями, которые

они вправе реализовать в своей деятельности. В соответствии с указанными правовыми актами международные наблюдатели имеют право, в частности:

на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности, конфиденциального характера информации об избирателе), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, избирателями, сотрудниками избирательных органов, должностными и иными лицами, которые в соответствии с избирательным законодательством обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям, иным участникам избирательного процесса;

на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

4.4. Международные наблюдатели должны, в частности:

соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения международных документов в области организации и проведения выборов;

иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, опреде-

ленном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

не вмешиваться в избирательный процесс;

основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

4.5. Национальными законами международным наблюдателям могут быть предоставлены дополнительные права сверх тех, которые непосредственно вытекают из международных обязательств государства.

4.6. По окончании наблюдения за выборами международные наблюдатели представляют в направивший их орган (органы) итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами, которое подлежит опубликованию в их официальных изданиях.

Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом выборов, вмешиваться в избирательный процесс, проводить в день голосования опросы избирателей о том, как они намерены проголосовать или уже проголосовали, принимать участие в процедурах голосования и подсчета голосов избирателей, установлении итогов голосования, результатов выборов. Государство может оставить за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, иные нормативные правовые акты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

5. Оказание содействия международному наблюдателю

5.1. Избирательные органы, органы государственной власти, местные органы власти (органы местного самоуправления), иные государственные органы в пределах своей компетенции и полномочий, предусмотренных законодательством, оказывают международным наблюдателям необходимое содействие, то

есть создают соответствующие равные условия для свободной и независимой реализации всеми международными наблюдателями своих функций по наблюдению.

5.2. Списки международных наблюдателей, осуществляющих наблюдение за выборами, отдельными этапами избирательной кампании, в том числе за ходом голосования и подсчетом голосов в избирательных органах, составляются соответствующими избирательными органами на основе предъявляемых международными наблюдателями удостоверений (свидетельств об аккредитации) и представляются для сведения всем лицам, имеющим в соответствии с законами право находиться в помещении избирательного органа, помещении для голосования и подсчета голосов, а в случаях, предусмотренных законодательством, могут доводиться до всеобщего сведения через средства массовой информации или иным способом.

6. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя (транспортные расходы, расходы на проживание, услуги связи и т. п.) осуществляется за счет собственных средств международного наблюдателя, а также за счет средств направившей его стороны.

Раздел 3

Международное наблюдение за организацией избирательного процесса

3.1. Основные направления международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели должны знать содержание документов ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, Содружества Независимых Государств, других международных организаций в области демократических выборов, защиты избирательных прав и основных свобод граждан, ратифицированных страной, проводящей выборы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с содержащимися в конституции положениями, регулирующими выборы или организацию избирательного процесса, а также с законами, регулирующими порядок проведения выборов, с другими законодательными актами.

При этом следует обратить внимание на то, как совершенствовалось избирательное законодательство, в том числе с учетом рекомендаций международных наблюдателей, в целях обеспечения его соответствия международным обязательствам государства. Законодательство должно обеспечивать прочную и стабильную основу для проведения плюралистических и ответственных выборов, прозрачность и открытость избирательного процесса.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с закрепленным в конституции и законах регулированием механизма участия в избирательном процессе при разрешении избирательных споров отдельных видов судов, в частности, конституционных судов, получить от соответствующих государственных органов или избирательных органов информационные, статистические и другие справочные материалы о правоприменительной практике по этому вопросу. Необходимо иметь в виду, что в соответствии с положениями конституций ряда государств — участников СНГ конституционные суды в установленном законом порядке разрешают споры, касающиеся конституционности выборов; признания непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов на выборные должности; результатов выборов, в том числе их подтверждения; правильности проведения выборов либо подготовки заключения о правомерности выборов.

Международные наблюдатели должны изучать и оценивать различные стадии избирательного процесса, начиная с регистрации избирателей и начала избирательной кампании, образования избирательных округов, избирательных участков, избирательных органов (комиссий) и заканчивая финальными процедурами организации голосования, в том числе досрочного голосования, подсчета и, в случаях необходимости, перепроверки (повторного или контрольного подсчета) голосов избирателей, определения итогов голосования и установления результатов выборов.

Международные наблюдатели должны установить контакты с политическими партиями (коалициями), общественными политическими объединениями (общественными организациями), в том числе правозащитными общественными объединениями, учреждениями и организациями, специализирующимися на правовом обучении (просвещении) организаторов выборов, избирателей, участников выборов в целях взаимодействия в получении объективной информации о ходе подготовки и проведения выборов, обеспечении избирательных прав и свобод граждан и иных участников избирательного процесса.

В целях обеспечения системности и объективности наблюдения предлагается оценивать избирательный процесс по следующим основным параметрам:

электоральная грамотность и активность участников выборов;

идентификация и регистрация (учет) избирателей;

порядок образования избирательных округов, избирательных участков, критерии их образования и границы;

избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок и сроки формирования (расформирования) и деятельности, состав и квалификационный уровень подготовки организаторов выборов (членов избирательных органов, в том числе назначенных кандидатами, политическими партиями (коалициями));

форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты от возможной фальсификации (подделки);

порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб);

обеспечение общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов, голосования и подсчета голосов избирателей.

Международные наблюдатели должны быть готовы заполнить форму статистического наблюдения (обзора) по избирательному участку, округу, иной избирательной территории, на которой они присутствовали и осуществляли наблюдение. Форма статистического наблюдения может быть рекомендована органом (органами) СНГ, направляющими международных наблюдателей.

3.2. Электоральная грамотность и активность участников выборов

Государственные средства массовой информации или средства массовой информации с частичным государственным и (или) муниципальным участием должны обеспечивать сбалансированное информационное освещение выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), не проявляя при этом политических или иных, в том числе идеологических, пристрастий или предпочтений.

Государство обеспечивает в соответствии с законодательством свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях), принимающих участие в выборах, иных участниках выборов, указанных в законах, а также беспристрастное информационное освещение назначения, хода подготовки и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций) в национальных средствах массовой информации и телекоммуникаций.

Государство может принимать специальные национальные программы гражданского образования участников выборов и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов, обращая при этом особое внимание на информирование и (или) обучение лиц с физическими и иными отклонениями (недугами).

Международные наблюдатели должны оценивать уровень и эффективность электоральной (избирательной) грамотности избирателей и иных участников избирательной кампании. Просвещение (образование) избирателей должно быть направлено на официальное полное и своевременное информирование избирателей о том, где, когда и в каком порядке голосовать на конкретных выборах. Очень важно, чтобы эта информация была дана вовремя (заблаговременно) и избирателям было предоставлено достаточно времени для ее использования или уточне-

ния. Обеспечение избирателей объективной и беспристрастной информацией о выборах, о ходе избирательной кампании является обязанностью избирательных органов, а также иных органов, указанных в законодательстве. Эта информация должна быть доступна всем избирателям, включая традиционно политически незаинтересованные группы населения.

Государство может обеспечивать возможность для представителей национальных меньшинств, этнических групп знакомиться с указанной в законе избирательной информацией на их родном языке, а также предпринимать усилия к тому, чтобы обеспечить для лиц с физическими и иными отклонениями (недугами) полноценный доступ к подготовленным и изданным за счет бюджетных средств специальным информационным материалам о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и их предвыборных программах (платформах), иных участниках избирательной кампании, а также возможность заполнять избирательный бюллетень и голосовать, не обращаясь за помощью к лицам, указанным в законе.

Если это не запрещено законодательством, повышение электоральной грамотности (культуры) и (или) информирование избирателей могут осуществляться с использованием современных информационных технологий, включая Интернет. Международные наблюдатели должны выяснить, какие мероприятия в этом плане были проведены и кто в них принимал участие.

Важно следить за тем, чтобы избирательные органы и их члены ни прямо, ни косвенно не вели агитационной деятельности в отношении кандидатов, списков кандидатов, а только предоставляли избирателям объективный и беспристрастный информационный материал о выборах.

3.3. Идентификация и регистрация (учет) избирателей

Право голоса должно быть предоставлено всем гражданам страны на равных основаниях по достижении определенного возраста. При этом конституцией и законами может предусматриваться ограничение как избирательного права в целом (например, граждан, признанных судом недееспособными или со-

державшихся в местах лишения свободы по приговору суда), так и отдельных его компонентов (например, только пассивного избирательного права, то есть права быть избранными, лиц, находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых). Необходимо также иметь в виду, что законы о выборах, регламентируя активное и пассивное избирательное право граждан, могут исчерпывающим либо открытым (без перечисления всех случаев) образом определять основания или случаи ограничения, в том числе временного, избирательных прав граждан, что влияет на их идентификацию и осуществление их регистрации (учета) в качестве избирателей.

Государство должно устанавливать действенную и недискриминационную процедуру регистрации (учета) избирателей с определением четких критериев, таких, как гражданство, возраст, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина, а также законодательно закреплять ответственность лиц и органов, представляющих сведения об избирателях, за их достоверность, полный объем и своевременность передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциальности персональных данных.

Подготовленные в установленном законом порядке списки избирателей являются официальным документом, в который должны быть внесены все избиратели.

Должны быть законодательно предусмотрены положения, касающиеся таких вопросов, как метод (процедура) и время (периодичность и продолжительность) регистрации, квалификация и дисквалификация по возрасту и месту жительства (продолжительности проживания), по иным обстоятельствам, средства идентификации, регистрационные формы, процедура подачи жалоб (заявлений), обращений, публикация списка по окончании регистрации, возможность и право ознакомления со списками избирателей.

Оценка процесса регистрации важна для предотвращения необоснованных ограничений в регистрации избирателей, которыми могут явиться ограничения, основанные на таких признаках, как раса, пол, этническая принадлежность, вероисповедание, политические убеждения, язык, уровень грамотности и имущественное положение или иные факторы, противореча-

щие международным обязательствам государства. Обоснованные ограничения могут быть вызваны такими обстоятельствами, как место проживания, гражданство, пребывание в местах лишения свободы, признание недееспособным по решению суда.

Следует иметь в виду, что эмиграция и внутренняя территориальная миграция могут вызвать значительное изменение состава населения в период между выборами, что затрудняет идентификацию и регистрацию большого количества избирателей, которые изменили место жительства, и предполагает серьезную техническую работу. Избиратели должны быть вычеркнуты из списка по старому месту жительства и включены в список по новому месту жительства. При этом должны быть приняты меры для предотвращения многократной регистрации («двойной» регистрации). Если избиратели получают специальные избирательные идентификационные карточки (идентификационные свидетельства, идентификационные удостоверения), должны быть приняты меры для предотвращения их фальсификации и тиражирования.

Процесс регистрации избирателей становится более эффективным, если список избирателей регулярно обновляется (уточняются персональные данные об избирателе, например, в связи с получением нового документа, удостоверяющего личность). В частности, в законодательстве о выборах может закрепляться следующий перечень документов, удостоверяющих личность избирателя: паспорт; паспорт для выезда за границу; временное удостоверение гражданина; дипломатический паспорт; служебный паспорт; удостоверение личности моряка; военный билет для военнослужащих срочной службы. Методы регистрации в различных государствах могут быть различны, однако автоматизация процесса регистрации (учета) избирателей может помочь в проверке точности списков, обеспечивая достоверность и полноту регистра избирателей.

Процедуры регистрации (уточнения персональных данных) и списки избирателей должны быть максимально доступны для избирателей. Поэтому список избирателей должен быть представлен избирателям для ознакомления заблаговременно до дня голосования с тем, чтобы они имели возможность проверить

правильность его составления и обжаловать неправильное включение или исключение из списка или неточности в списке избирателей.

3.4. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков

Все голоса должны иметь одинаковый вес для обеспечения равного представительства. Это означает, что каждый избранный представляет, как правило, одинаковое количество зарегистрированных избирателей. При системе выборов с пропорциональным представительством размеры избирательных округов могут варьироваться, но количество представителей от каждого округа должно быть пропорционально количеству избирателей.

В ряде государств при проведении выборов депутатов по правилам пропорциональной избирательной системы либо выборного должностного лица (например, главы государства) образуется единый избирательный округ, включающий в себя всю территорию страны, от которой избираются депутаты по партийным спискам, выборное должностное лицо.

Законодательство о выборах должно содержать критерии образования избирательных округов, определения их границ, избирательных участков, устанавливая количество избирателей в каждом округе, на каждом избирательном участке с учетом естественной, административно-территориальной протяженности этих границ, организации административно-территориального устройства (деления), местного самоуправления, особенностей и специфики географического положения некоторых местностей и территорий, а также необходимости обеспечения представительства национальных меньшинств и этнических групп.

3.5. Избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов

Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на соответствующие избирательные органы

(избирательные комиссии), действующие в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией, законами.

Порядок формирования, полномочия, срок, на который образуется избирательный орган (назначается его состав), а также организация деятельности избирательных органов должны устанавливаться соответствующим законом о выборах; при этом могут приниматься отдельные (самостоятельные) законы о статусе центрального избирательного органа. Порядок деятельности избирательного органа может также закрепляться в его организационно-правовом акте — регламенте, утверждаемом самим избирательным органом. Государство не должно допускать образование и деятельность иных административных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо осуществляют или присваивают их функции, или осуществляют руководство их деятельностью.

Организаторы выборов, обладая достаточным уровнем профессиональной подготовки, должны твердо и точно знать избирательное законодательство, в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права, международные стандарты демократических выборов, свои права, обязанности и ответственность в период выборов. Члены избирательного органа должны быть обеспечены законодательными и иными актами о выборах, статистическими и иными справочными, учебными и методическими материалами и пособиями, необходимыми решениями вышестоящих избирательных органов, судебных органов, международными обязательствами государства по подготовке и проведению демократических выборов.

Международный наблюдатель должен ознакомиться с календарным планом проведения избирательной кампании, узнать, в частности, о проведенных или планируемых организационно-методических мероприятиях по подготовке (профессиональному обучению и повышению квалификации) организаторов выборов (членов избирательных органов, уполномоченных представителей политических партий и др.).

Работа избирательных органов должна быть независимой, беспристрастной, коллегиальной, открытой и гласной. Их независимость и защищенность от политических и административных манипуляций достигается при условии, что бюджет

(смета расходов) избирательного органа достаточен и независимо, бюджетно-финансовые средства поступают своевременно и в предусмотренных объемах, принцип и порядок их формирования обеспечивают такую защищенность, а в состав избирательного органа входят известные, уважаемые и профессионально опытные люди. В состав избирательных органов всех уровней могут также входить члены различных политических партий (коалиций), выдвинутые этими партиями (коалициями) на равной правовой основе. Если представители политических партий входят в состав избирательных органов, они не могут участвовать в избирательной кампании в каком-либо другом качестве. Они также не могут или не должны быть отозваны своей партией из-за принятых избирательным органом решений (если они не назначены политической партией в избирательный орган в качестве членов с правом совещательного голоса).

Если члены избирательного органа работают на непостоянной (штатной) основе, они должны иметь право и возможность вернуться после завершения выборов на свою основную работу.

Решения и нормативные акты соответствующих избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местной власти (органов местного самоуправления), политических партий и иных общественных объединений (организаций), их уполномоченных представителей, доверенных лиц, наблюдателей, организаций, должностных лиц, граждан, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

Законами на государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также на их должностные лица может быть возложена обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на редакции периодических печатных изданий и организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, указанные в законах о выборах, — обязанность предоставлять возможность для размещения печатной информации избира-

тельных органов, а также предоставлять избирательным органам бесплатное эфирное время для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании. Международный наблюдатель должен выяснить, как организовано взаимодействие избирательных органов с вышеперечисленными структурами и лицами.

Международные наблюдатели при оценке организации и деятельности избирательных органов должны исходить из того, что любой демократический порядок формирования избирательных органов, в том числе посредством вхождения в состав избирательных органов представителей правящих и оппозиционных политических сил, никоим образом не должен влиять на независимое профессиональное и беспристрастное исполнение членами избирательных органов своих обязанностей по обеспечению подготовки и проведения выборов, реализации избирательных прав и свобод граждан и других участников избирательного процесса, соблюдения принципа правового равенства и неприкосновенности.

3.6. Форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты

Форма и текст избирательных бюллетеней оказывают определенное влияние на эффективность избирательного процесса, выбор избирателей в день голосования. Бюллетень должен быть понятным, удобным и легким для ознакомления и заполнения.

Форма и текст избирательных бюллетеней утверждается избирательными органами за установленное в избирательном законодательстве количество дней до дня голосования.

Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, могут являться документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами. Так, для защиты от подделок на нем может ставиться печать, специфичная для каждого избирательного участка, или подпись (подписи) ответственного лица (или двух и более лиц). Бюллетень может содержать иные элементы, предусмотренные законодательством и повышающие

степень его защищенности от возможной подделки (фальсификации), в частности водяные знаки, особый цвет бумаги, маркировка и т. д. Избирательный бюллетень может состоять из двух частей — собственно избирательного бюллетеня, который выдается избирателю для голосования, и отрывного контрольного талона к нему, который остается у члена избирательного органа, выдавшего избирательный бюллетень.

Международные наблюдатели должны определить, когда, кем и где были напечатаны бюллетени, каковы их тираж и требования к порядку их изготовления (выбраковке), передачи, транспортировки и хранения, как они фактически хранились и были распределены по избирательным округам и избирательным участкам, за какое время до выборов это было сделано, имеются ли акты о передаче-приемке бюллетеней уполномоченными членами избирательных органов, осуществлялась ли передача-приемка бюллетеней в присутствии наблюдателей, представителей средств массовой информации, иных лиц, указанных в законах, решениях избирательных органов, какие при этом возникали проблемы и как они были разрешены, имелись ли жалобы и какие были по ним приняты решения. В случае пропажи, уничтожения или повреждения избирательных бюллетеней, в иных случаях неправомерного обращения с бюллетенями международному наблюдателю необходимо установить фактические причины правонарушения и принятые меры, их своевременность и адекватность, соответствие требованиям национального избирательного законодательства.

Каждый избирательный бюллетень должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. Если данное положение прямо не предусмотрено в законодательстве о выборах, международный наблюдатель должен выяснить, в какой степени избиратели ознакомлены с порядком и правилами заполнения избирательных бюллетеней. В частности, имелась ли в информационных материалах о порядке голосования, размещенных на избирательном участке (непосредственно перед помещением для голосования или внутри него) информация о порядке заполнения избирательного бюллетеня.

Национальными законами в целях обеспечения избирательных прав отдельных категорий граждан и создания дополни-

тельных гарантий для их участия в голосовании может предусматриваться, что избирательные бюллетени печатаются не только на государственном языке (государственных языках), но в необходимых случаях и на других языках, например народов или национальных (языковых) меньшинств, этнических групп на территориях компактного их проживания.

3.7. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений

Право подачи апелляции в независимую, беспристрастную государственную судебную инстанцию должно быть обеспечено всем участникам избирательного процесса. Процедура подачи заявлений (жалоб), обращений должна быть установлена как механизм рассмотрения избирательных споров органом, который может служить последним арбитром в этом вопросе. Международные наблюдатели должны принимать во внимание, что справедливость избирательного процесса может быть сохранена только в том случае, если жалобы рассматриваются независимо и беспристрастно, а решения судебных органов, иных уполномоченных на то законом органов незамедлительно исполняются.

Жалобы, касающиеся избирательного процесса, независимо от того, подаются ли они избирателями или кандидатами, должны рассматриваться одинаково внимательно и в законном порядке. Правила и сроки подачи и рассмотрения жалобы должны быть четко определены в избирательном законе. Должны существовать доступные и адекватные условия для подачи этих жалоб и получения их соответствующими судебными властями. Ответы должны быть даны в определенные сроки, и все постановления должны быть зарегистрированы и опубликованы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с регламентацией порядка обжалования нарушений избирательных прав и свобод участников выборов, принимая во внимание, что в некоторых странах предусматривается обжалование нарушений путем обращения как в соответствующий избирательный орган, так и в суд, при этом подача обращения (заявления, жалобы) в избирательный орган не является обязательным предварительным условием для последующего обращения в суд.

Кроме того, положения о порядке и основаниях привлечения к ответственности лиц и органов за нарушение законов о выборах, избирательных прав и свобод участников избирательного процесса могут как непосредственно включаться в текст законов о выборах, иных законов, в том числе о средствах массовой информации, так и содержаться в законодательстве об уголовной и (или) административной ответственности.

Международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее: каковы сроки подачи и рассмотрения жалоб (заявлений, обращений) по избирательным спорам; не откладывается ли рассмотрение жалоб на период после проведения голосования; являются ли представители избирательных органов на судебное разбирательство.

3.8. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов

Государство призвано принимать меры к проведению избирательной кампании в условиях общественной безопасности и спокойствия, к пресечению любых попыток насилия, запугивания или иных подобных действий или угроз в ходе выборов.

На протяжении всей избирательной кампании силы обеспечения общественного порядка и безопасности призваны пресекать любые попытки запугивания избирателей и кандидатов, других участников избирательного процесса. В то же время правоохранительные органы (структуры) должны воздерживаться от действий, которые можно расценить как запугивание и которые могут иметь серьезные последствия для кандидатов и избирателей.

Международные наблюдатели должны оценить эффективность деятельности правоохранительных структур по оказанию содействия избирательным органам в предупреждении, предотвращении и пресечении противоправной деятельности участников избирательного процесса.

Работа органов милиции/полиции должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивался общественный порядок и в то же время не создавалось необоснованных препятствий для осуществления избирательных мероприятий (проведения

предвыборной агитации и т. д.) и особенно для реализации избирательных прав и свобод граждан.

Международные наблюдатели должны обратить внимание на факты необоснованного увеличения количества групп/нарядов милиции (полиции); на экипировку сотрудников правоохранительных органов, наличие у них оружия; на поведение сотрудников правоохранительных органов при проведении массовых агитационных мероприятий; на присутствие сотрудников правоохранительных органов на избирательных участках, а также непосредственно перед помещениями для голосования и (или) в помещении для голосования, участие в сопровождении членов избирательных органов, транспортирующих избирательные документы в вышестоящие избирательные органы.

Раздел 4

Международное наблюдение в период проведения избирательной кампании, предвыборной агитации

4.1. Избирательная кампания

Государство должно обеспечивать свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с календарным планом мероприятий по подготовке и проведению выборов, который определяет временные рамки осуществления избирательных действий и процедур, предписанных законом о выборах, чтобы иметь возможность убедиться в непрерывности избирательной кампании, своевременности выполнения избирательных действий.

Международные наблюдатели исходят из того, что законодательством гарантирована свобода самовыражения, собраний и ассоциаций. Эти права должны иметь постоянную защиту, необходимую для формирования политических платформ и информирования граждан о кандидатах и их предвыборных программах. Должны быть приняты необходимые меры безопасности,

которые не будут компрометировать существующие законодательные нормы.

Избирателям должен быть представлен по возможности широкий выбор политических сил. Кандидаты должны иметь реальную возможность распространять свои предвыборные программы без необоснованного вмешательства в ход их избирательной кампании.

Время является важным фактором при проведении выборов. Длительность избирательной кампании должна быть такова, чтобы все кандидаты имели достаточно времени для ознакомления избирателей с предвыборными программами. Право на свободу самовыражения, ассоциаций и собраний должно быть своевременно обеспечено с тем, чтобы предоставить возможность для эффективной организации и проведения избирательной кампании.

Должен быть хорошо отработан процесс выдачи разрешений на проведение митингов, политических встреч и деятельности, направленной на получение финансовой поддержки. Должна быть законодательно предусмотрена возможность обращения в суд в случае неправомерной задержки или отказа в выдаче таких разрешений. Международные наблюдатели должны замечать, отведены ли места для митингов и встреч, а также обеспечен ли доступ к ним по своему выбору всех кандидатов и партий, обеспечены ли возможность распространения агитационных предвыборных материалов и свобода собраний, ассоциаций и самовыражения для всех конкурирующих политических сил. Особо следует учитывать, что возможные случаи применения насилия могут негативно отразиться на атмосфере, в которой проводится избирательная кампания.

4.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, регистрация политических партий (коалиций)

Выборы должны быть конкурентными и плюралистическими.

Международные обязательства и национальное законодательство о выборах государств — участников СНГ гарантируют соблюдение права граждан выдвигать свою кандидатуру на избираемые в ходе прямых выборов выборные должности инди-

видуально или в качестве представителей политических партий (коалиций) и общественных организаций (объединений) без дискриминации. Всякое произвольное или дискриминирующее применение закона или бездействие в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам противоречит международным обязательствам и должно влечь применение мер ответственности, установленных в законодательстве.

Каждый гражданин имеет право на равных с другими гражданами условиях вступать или совместно с иными лицами организовывать на законных основаниях политическую партию (коалицию) с целью участия в выборах, в том числе для выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция) имеют право на охрану законом и защиту своих политических и избирательных прав и свобод.

Государство должно обеспечивать информирование граждан и иных участников выборов о законодательных требованиях к процедуре выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), о статусе кандидатов, политических партий (коалиций), принимающих участие в выборах, о сроках осуществления избирательных действий и избирательных процедур, а также о нормативных правовых актах и их положениях, относящихся к подготовке и проведению выборов.

В случаях и порядке, предусмотренном законами, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций) может осуществляться посредством сбора установленного законом количества подписей избирателей или внесения избирательного (денежного) залога или иных процедур, учитывающих, в частности, парламентский статус политической партии (коалиции), количество голосов избирателей, полученных политической партией (коалицией) на прошлых выборах в национальный законодательный орган (парламент).

Установленное законом количество подписей не может превышать установленного в национальном законодательстве процента от численности избирателей соответствующего избирательного округа; размер избирательного (денежного) залога не

должен быть обременительным для кандидата, политической партии (коалиции), при этом законом устанавливается минимальное количество (процент) голосов избирателей, поданных за кандидата, список кандидатов политической партии (коалиции), при получении которых кандидату, политической партии (коалиции) возвращается сумма внесенного избирательного залога.

Продолжительность периода сбора подписей, конечный срок представления подписей для проверки, а также процедура проверки достоверности подписей, признания их достоверными или недостоверными должны быть полно и ясно определены законом. Законом может предусматриваться процедура проверки всех подписей либо выборочная проверка фиксированной квоты подписей.

Отмена решения о регистрации кандидата, списков кандидатов политической партии (коалиции), принимающей участие в выборах, производится судебными органами и (или) избирательными органами в порядке и сроки, предусмотренные законами.

Государства могут законодательно устанавливать число (квоту) голосов избирателей, необходимое для участия политических партий (коалиций) в распределении депутатских мандатов по итогам голосования на выборах. Порядок подсчета голосов избирателей, определения итогов голосования, установления результатов выборов, определения лица избранным, а также распределения мандатов между кандидатами, списками кандидатов политических партий (коалиций) устанавливается законом.

Международный наблюдатель может получить в центральном избирательном органе список политических партий (общественных объединений, организаций), уставы которых зарегистрированы в национальном органе юстиции и которые имеют право участвовать в выборах и выдвигать кандидатов в порядке, предусмотренном законами.

Общие принципы, лежащие в основе избирательного права, применимы к праву быть избранным. Все политические силы должны иметь возможность выдвигать кандидатов, списки кандидатов на равных основаниях независимо от пола, расы, язы-

ка, религиозных верований, политических симпатий, этнической или национальной принадлежности и социально-экономического статуса. По отношению к лицам, желающим быть избранными, могут действовать правовые ограничения, в частности требование о постоянном проживании в стране в течение определенного срока. Регистрационные требования должны быть ясными и предсказуемыми и не должны включать предписания, которые могут стать причиной дискриминации, такие, как большой избирательный залог или неоправданное количество голосов в подписных листах. В случае отказа зарегистрировать партию или кандидата должно существовать право на апелляцию.

В ходе ознакомления с порядком выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов международный наблюдатель должен в первую очередь обратить внимание на возможные дискриминационные ограничения, выяснить степень участия в избирательной кампании женщин, представителей национальных меньшинств и этнических групп, определить, насколько обоснованно закреплены и применяются на практике содержащиеся в избирательном законодательстве цензы, в частности ценз оседлости, и другие ограничения пассивного избирательного права.

4.3. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов

Международные наблюдатели должны ознакомиться с механизмом финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), получить от избирательных органов сведения о размерах бюджетных и (или) иных средств, выделенных избирательным органам на подготовку и проведение выборов, на создание равных стартовых финансово-правовых условий для проведения кандидатами, политическими партиями (коалициями) своих предвыборных кампаний.

Эффективная кампания нуждается в достаточном и своевременном финансировании. Расходы на проведение предвыборной кампании кандидата, политической партии (коалиции) мо-

гут включать затраты на содержание офиса (помещение избирательного штаба, штаб-квартиры и т.д.), оплату транспортных услуг, места (печатной площади и эфирного времени) в печатных и электронных средствах массовой информации, публикацию и распространение различных предвыборных агитационных материалов. Должна существовать справедливая система обеспечения финансирования всех кандидатов, предусмотренная законом о выборах или отдельными законодательными (нормативными правовыми) актами.

Кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должно обеспечиваться выделение бюджетных средств на справедливых условиях, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами.

С целью создания равных условий для всех кандидатов, политических партий (коалиций) устанавливаются разумные предельные размеры избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции), которые они вправе израсходовать при проведении собственной избирательной кампании.

При этом использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, может быть запрещено избирательным законодательством и влечь ответственность в соответствии с законами. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может быть предусмотрен такой порядок финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), в рамках которого для проведения предвыборных мероприятий соответствующие избирательные органы (комиссии) выделяют всем кандидатам, кроме баллотирующихся по партийным спискам, равную сумму денежных средств, при этом политические партии (коалиции) как самостоятельные участники выборов также получают равную сумму денежных средств для проведения своей пред-

выборной кампании. Не должны также допускаться незаконные какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют реализации целей политической партии (коалиции). Законодательство о выборах должно обеспечивать открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах.

Государство в соответствии с законами обеспечивает открытый, гласный и прозрачный характер поступлений всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям) и производимых расходов с тем, чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования, либо превышение установленных законом размеров пожертвований, либо незаконное расходование средств избирательных фондов.

Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, в соответствии с установленными законами периодически представляют в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои избирательные фонды, об источниках соответствующих средств, о всех расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на избирательные органы либо их должностных лиц.

Перечень нарушений условий и порядка внесения пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политиче-

ских партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Международные избиратели должны отмечать факты финансовых нарушений и злоупотреблений при проведении избирательной кампании, доводить до сведения избирательных органов и иных органов случаи электоральной коррупции, в том числе подкупа избирателей, незаконной благотворительной деятельности в целях ориентирования избирателей на голосование за или против отдельных либо всех кандидатов, бойкот выборов или осуществление отдельных избирательных действий, ставящих под угрозу непрерывность избирательного процесса.

Следует иметь в виду, что государственные органы не должны использовать государственные человеческие и материальные ресурсы, например правительственные машины, офисы и телекоммуникации, для поддержки кандидатов правящей партии или партий, за исключением случаев, когда все кандидаты имеют к ним равный доступ.

4.4. Проведение предвыборной агитации

Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям должна гарантироваться свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения своей предвыборной программы (платформы).

Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица обязаны ока-

зывать на равных правовых условиях, предусмотренных законами, содействие кандидатам и политическим партиям в организации и проведении предвыборной агитации.

Средства массовой информации призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности; присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов; знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций; присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения.

Лицам и организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещено осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять товары, а также безвозмездно или на льготных условиях предоставлять услуги, воздействовать на избирателей, обещая передать им денежные средства, ценные бумаги и другие материальные блага, в том числе по итогам голосования. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Международные наблюдатели должны выяснить:

какую конкретную помощь государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица оказывают кандидатам и политическим партиям (коалициям) в проведении предвыборной агитации и не свидетельствует ли что-либо о предоставлении преимуществ отдельным кандидатам, политическим партиям или наложении ограничений на других кандидатов, политических партий (коалиций);

имелись ли реальные, то есть подтвержденные документами, случаи препятствования проведению предвыборной агитации со стороны вышеуказанных органов и должностных лиц или нарушения правил предвыборной агитации со стороны кандидатов, политических партий и каковы последствия этих нарушений, принятые меры по их устранению и привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательством;

какие меры были приняты в отношении нарушителей правил проведения предвыборной агитации и (или) ее заказчиков.

При этом международные наблюдатели должны иметь в виду, что правила проведения предвыборной агитации могут умышленно нарушаться заинтересованными лицами (случаи использования так называемых грязных избирательных технологий) с целью отстранения от выборов конкретных неудобных кандидатов.

4.4.1. Проведение массовых агитационных мероприятий

Массовые предвыборные агитационные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия и т. п.) должны проводиться в соответствии с заявленными целями, в определенные сроки и в обусловленном месте. Организаторы мероприятий и их участники обязаны соблюдать национальное законодательство, не нарушать общественный порядок, в то же время правоохранительные органы не могут использоваться для выполнения функций по административному политическому противодействию законному проведению массовых агитационных мероприятий.

Желательно, чтобы международные наблюдатели были непосредственными свидетелями проведения массовых агитационных мероприятий и могли убедиться в их массовости и орга-

низованности, оценить действия различных участников этих акций (организаторов, избирателей, представителей властей и правоохранительных органов), оценить, насколько указанные мероприятия оказывают положительное или негативное влияние на демократический характер выборов.

4.4.2. Распространение агитационной печатной и иной продукции

Оценивая данный вид агитационной деятельности, международные наблюдатели должны обращать внимание на следующее:

реквизиты агитационной печатной и иной (компакт-диски, вымпелы, значки и др.) продукции (тираж, дата заказа издания и т. п.);

сроки изготовления и размещения агитационной продукции;

места (информационные стенды и др.) для расклеивания (вывешивания, размещения) агитационной продукции;

количество наглядной агитации одного кандидата, политической партии (коалиции) по сравнению с другими конкурентами на выборах;

случаи срыва (заклеивания, вымарывания, повреждения или уничтожения) печатной агитации;

случаи сохранения наглядной агитации в день голосования (если это запрещено законом).

4.4.3. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования

При оценке агитации на каналах телерадиовещания международные наблюдатели должны учитывать:

количество рекламного времени конкурентов на выборах; дни, время и продолжительность выхода в эфир;

факты скрытой (косвенной) агитации (распространение информационных материалов, в которых соответствующие лица и организации представлены в выгодном свете);

формы проведения агитации (рекламные ролики, теледебаты и т. д.);

характер предвыборной агитации (справедливый, демократический или агрессивный, оскорбительный).

Хотя возможности контроля использования телекоммуникационной сети Интернет в интересах отдельных кандидатов или политических партий (коалиций) у международных наблюдателей весьма ограничены, они должны стараться фиксировать подобные факты, на месте выяснить, кто за ними стоит.

4.4.4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации

Законодательство о выборах предоставляет беспрепятственный доступ к средствам массовой информации на основах, свободных от дискриминации или чрезмерно жестких требований к лицензированию отдельных видов информационной деятельности. Сама сущность демократического правления требует, чтобы избиратели могли сделать осознанный, основанный на информированности выбор. Для этого необходимо, чтобы были представлены все конкурирующие точки зрения, в том числе в государственных средствах массовой информации. Вместе с тем при проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой собраний, свободой объединений, свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, гендерную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

Средства массовой информации, пользующиеся поддержкой государства, несут особую ответственность за сбалансированное освещение избирательной кампании. Так как хорошо финансируемые партии и кандидаты могут позволить себе оплатить больше эфирного времени и печатной площади в средствах массовой информации, должна быть выработана система гарантий обеспечения всем кандидатам равного доступа к прессе

и электронным средствам. Это предполагает бесплатное предоставление им эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации для предвыборной агитации.

В то же время важно, каким образом освещается избирательная кампания. Лицо, добывающееся переизбрания, имеет больший доступ к средствам массовой информации в отношении освещения государственных проблем, но при этом не должно использовать преимущества своего должностного положения.

Средствам массовой информации должна быть обеспечена возможность собирать и без затруднений предоставлять объективную информацию и гарантии того, что не будет допускаться произвольное либо дискриминирующее давление или цензура в отношении информационного освещения избирательной кампании. В свою очередь, средства массовой информации обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед гражданами. С этой целью может быть разработан кодекс профессиональной этики журналистов, декларирующий необходимость, среди прочего, распространения точных и сбалансированных сообщений, исправления неправильной информации, четкого разделения распространяемой информации от комментариев, недопущения распространения клеветнических утверждений, уважения права на неприкосновенность личной жизни и на справедливое судебное разбирательство. Международный наблюдатель должен обратить внимание, как производится жеребьевка распределения эфирного времени и печатных площадей между кандидатами.

Международный наблюдатель должен учитывать, что в период избирательной кампании возрастает интерес средств массовой информации к деятельности избирательных органов, при этом избирательные органы более активно используют средства массовой информации (выступления и разъяснения руководителей избирательных органов, видеоклипы и видеозаставки, информационные сообщения и т. п.) для доведения до сведения избирателей беспристрастной информации о выборах. В этой связи важно знать, что избирательные органы не имеют права вести какую-либо агитацию, они обязаны только информировать избирателей о назначении выборов, времени и месте голо-

сования, об образовании избирательных округов, избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения избирательных органов, о кандидатах и списках кандидатов, об итогах голосования и результатах выборов. Представители избирательных органов должны также воздерживаться от публичных оценок и прогнозов по поводу выборов.

4.5. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и предвыборной агитации

Избирательное законодательство должно предусматривать, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, а кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. При этом в законах должны быть четкие критерии, которые определяют ограничения использования преимуществ должностного или служебного положения при проведении выборов. К незаконному использованию указанных преимуществ может быть отнесено:

привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты, зарегистрированные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

бесплатное или на льготных условиях использование транспортных средств, находящихся в государственной или муници-

пальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию (при этом может быть законодательно установлено, что данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране);

проведение сбора подписей в поддержку выдвижения (если такая процедура предусмотрена законами), предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных командировок, оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств;

преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации и телекоммуникаций в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

Вместе с тем законодательство может предусматривать, что соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать выполнению депутатами, выборными должностными лицами своих обязанностей перед избирателями.

4.6. Организация работы судебных и правоохранительных органов

Поскольку избирательная кампания законодательно ограничена жесткими временными рамками, суды, органы прокуратуры, другие правоохранительные органы призваны организовать свою работу так, чтобы обеспечить рассмотрение жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан в соответствии со сроками, установленными национальным законодательством о выборах. Для этого между вышеназванными и избирательными органами должно быть налажено основанное на законе деловое взаимодействие.

Международные наблюдатели должны выяснить, каков порядок подачи жалоб; как рассматриваются жалобы в ходе избирательной кампании и особенно в день голосования; каков порядок опротестования вынесенных решений; существует ли возможность пересмотреть (отменить) результаты выборов на основе судебных решений.

Раздел 5

Организация международного наблюдения в день голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов

5.1. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке

Основная задача наблюдения на избирательном участке — установить, осуществляется ли голосование и подсчет голосов в соответствии с законами о выборах.

При прибытии на избирательный участок международный наблюдатель должен предъявить свое удостоверение об аккредитации (регистрации) председателю участкового избирательного органа. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может закрепляться такой порядок посещения международными наблюдателями помещений для голосования, в рамках которого при открытии помещений для голосования допускается присутствие только по одному международному наблюдателю от соответствующих иностранных государств, международных организаций, аккредитованных при соответствующем избирательном органе (комиссии).

Как правило, международные наблюдатели прибывают на избирательный участок до времени официального открытия помещения для голосования, чтобы наблюдать за процедурой открытия избирательного участка и начала голосования. Это позволяет осмотреть помещение и оборудование для голосования, включая стационарные и переносные избирательные урны (ящики) до того, как они будут в установленном законом порядке опечатаны (опломбированы), и убедиться, что помещение для голосования открывается в соответствии с установленным порядком.

Посещая места голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, не возникает ли какое-либо напряжение на избирательном участке. Иногда именно эти первые минуты играют главную роль в формировании верного впечатления о ситуации; тем не менее для более точной оценки ситуации может потребоваться больше времени, поэтому меж-

дународные наблюдатели должны отводить на посещение каждого избирательного участка не менее 30 минут.

Международные наблюдатели должны убедиться в том, что все лица, ответственные за выборы, являются членами избирательного органа. Информация, касающаяся организации и хода голосования на избирательном участке, может содержать следующие сведения:

как были выбраны (назначены) и подготовлены (обучены) для выполнения своих обязанностей члены избирательного органа, в том числе члены избирательного органа с правом совещательного голоса;

имеются ли письменные инструкции, разъяснения, указания и т. д.;

в том числе вышестоящих избирательных органов, дополнительно к закону о выборах или официальным правилам;

каким образом распределены обязанности между членами участкового избирательного органа по обеспечению выдачи бюллетеней и прохождению избирателями всех этапов процедуры голосования;

велико ли количество избирателей, нуждающихся в какой-либо помощи в процессе получения бюллетеня, его заполнения и голосования;

допускаются ли избиратели в избирательные кабины (места для тайного голосования) вместе (например, супруги, близкие родственники);

могут ли голосовать инвалиды и тяжелобольные и как обеспечивается процедура голосования, если они нуждаются в помощи;

существуют ли признаки повторного голосования (два и более раза одним и тем же избирателем), выдачи бюллетеней и голосования за других избирателей;

обеспечен ли участковый избирательный орган необходимым количеством избирательных бюллетеней с учетом количества избирателей, включенных в список избирателей (например, для выдачи избирателю по его просьбе нового бюллетеня взамен испорченного);

затруднен ли доступ на избирательный участок (имеются ли указатели направления движения к помещению для голосования,

удобно ли транспортное сообщение, безопасны ли подходы к помещению для голосования, имеются ли перед входом в него информационные стенды), а также в помещении для голосования;

оборудовано ли помещение для голосования необходимым технологическим оборудованием: местами выдачи избирательных бюллетеней, кабинками или местами для тайного голосования, системой их освещения, ручками для заполнения избирательных бюллетеней, стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками), а также техническими средствами голосования и подсчета голосов избирателей в случае, если их использование предусмотрено законодательством о выборах;

гарантирует ли внутренняя планировка помещения для голосования соблюдение процедуры тайны волеизъявления и тайного голосования;

расположены ли кабинки или иные места для тайного голосования в поле зрения участкового избирательного органа, наблюдателей, международных наблюдателей;

существуют ли признаки неорганизованности, например необычно длинные очереди, отсутствие некоторых членов участкового избирательного органа в местах выдачи избирательных бюллетеней;

как идентифицируются избиратели, точен ли список избирателей; сколько избирателей внесено в избирательный список и сколько из них проголосовало;

существует ли протокол (реестр) заявок (обращений) для больных и престарелых избирателей, голосующих на дому при помощи переносных избирательных урн (ящиков), и не кажется ли количество внесенных в него лиц неоправданно большим;

существует ли дополнительный избирательный список для тех, кого по каким-либо причинам не включили в основной список избирателей, каковы причины этого, сколько таких избирателей в дополнительном списке и каков порядок включения в список избирателей граждан, которые обратились в участковый избирательный орган с заявлением о включении в список избирателей;

были ли случаи отказа избирателям в голосовании на том основании, что сведений о них не было в списке или у них не

было необходимого удостоверения личности, и как были решены эти проблемы;

обращались ли граждане с какими-либо жалобами и как они были решены;

не оказывается ли на избирателей противоправное давление или воздействие;

не размещены ли на участке (на информационных стендах) какие-либо материалы предвыборной кампании отдельных кандидатов (политических партий) и не ведется ли на избирательном участке прямо или косвенно агитационная деятельность;

предпринимаются ли кем-либо какие-либо попытки убедить людей голосовать, в том числе за или против конкретных кандидатов, списков кандидатов;

присутствуют ли на избирательном участке представители милиции (полиции), сил государственной (общественной) безопасности или государственные и (или) муниципальные чиновники;

присутствуют ли на избирательном участке лица, не исполняющие официальных функций;

хорошо ли подготовлены ответственные лица (члены участкового избирательного органа, национальные наблюдатели, уполномоченные представители политических партий и т. д.) на избирательных участках, насколько хорошо они знают свои обязанности, снабжены ли они текстами законов о выборах, инструкций (разъяснений) вышестоящих избирательных органов, методической литературой;

оказывается ли давление на избирателей при входе или выходе с избирательного участка;

проводился ли социологический и иной опрос избирателей при выходе из помещения для голосования, кем и на законных ли основаниях;

каково общее впечатление об организации голосования.

Если есть подозрения, что на том или ином избирательном участке допускаются серьезные нарушения, международные наблюдатели, чтобы убедиться, что эти проблемы решаются, могут провести там больше времени или вернуться на участок в течение дня. В случае установления фактов серьезных нарушений международные наблюдатели должны привлечь к ним вни-

мание вышестоящих властей (избирательных органов). Все нарушения должны фиксироваться.

Международные наблюдатели должны воздерживаться от того, чтобы давать кому бы то ни было советы и рекомендации, за исключением случаев, когда об этом их просит председатель участкового избирательного органа, но и в таком случае следует придерживаться рамок своей компетенции и не вмешиваться в ход избирательного процесса. Международные наблюдатели вправе привлечь внимание к проблемам, а их решение предоставить избирательным органам.

Международные наблюдатели должны присутствовать при закрытии избирательного участка, чтобы убедиться в выполнении всех процедур закрытия, и затем остаться для наблюдения за ходом подсчета голосов, составления протокола об итогах голосования.

Для удобства фиксации данных по наблюдению международным наблюдателям рекомендуется по каждому избирательному участку заполнять проверочные (оценочные) формы. В дальнейшем это поможет установить, являются ли такие нарушения регулярными или проявляются только в исключительных случаях.

При организации голосования на избирательном участке возможны следующие нарушения:

- 1) избирателю необоснованно не разрешают голосовать;
- 2) у избирателей требуют предъявить дополнительные документы, кроме тех, которые предусмотрены законодательством;
- 3) избирателя необоснованно направляют на другой избирательный участок, в другую избирательную комиссию;
- 4) избирателям разрешают голосовать одновременно всей семьей в одной кабине;
- 5) избирателям разрешают голосовать по доверенности (в случае, если это не предусмотрено законом);
- 6) избиратели имеют возможность проголосовать многократно (два и более раза);
- 7) избирательные урны (ящики) не опечатаны (не опломбированы) или целостность их печатей (пломб) нарушена;
- 8) на избирательном участке размещены агитационные предвыборные материалы;

9) на избирательном участке присутствуют представители вооруженных сил и правоохранительных органов (за исключением случаев, предусмотренных в законе о выборах);

10) личность избирателя невозможно идентифицировать (установить);

11) использование переносных избирательных урн (ящиков) и соответствующих избирательных документов (выписка из списка избирателей, количество избирательных бюллетеней и др.) не контролируется, в том числе национальными наблюдателями;

12) в списки для голосования не внесены избиратели, имеющие право голосовать;

13) на избирательном участке нет необходимых избирательных материалов (бюллетеней, информационных плакатов о кандидатах и др.);

14) задержки в проведении голосования;

15) на избирателей и (или) членов участкового избирательного органа, национальных и международных наблюдателей, иных лиц, которые в соответствии с законом о выборах вправе находиться на избирательном участке, оказывается давление (воздействие).

5.2. Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса

На избирательном участке международный наблюдатель, как правило, общается с тремя категориями лиц: членами избирательного органа, избирателями и, если таковые имеются, национальными наблюдателями. Узнав, что на избирательном участке находятся представители местной администрации, он должен в деликатной форме выяснить цель и мотивы их присутствия. Международный наблюдатель должен, по возможности, поговорить с представителями каждой из указанных категорий лиц и принять во внимание все высказанные ими точки зрения. При этом необходимо помнить, что некоторые лица могут манипулировать информацией в собственных интересах,

поэтому при оценке ситуации следует полагаться только на личные наблюдения.

Международным наблюдателям рекомендуется беседовать с избирателями, чтобы оценить степень их доверия к избирательному процессу. Например, в случае отсутствия идеальных условий для тайного голосования международный наблюдатель должен выяснить, насколько избиратели верят в то, что их голоса останутся тайными и будут учтены, насколько хорошо они информированы о возможностях сделать свой выбор и знакомы с процедурой выборов, порядком обжалования нарушений их избирательных прав и свобод.

Международным наблюдателям рекомендуется выяснить мнение избирателей, создают ли действующие законы максимальные демократические удобства для участия избирателей в выборах, в частности, удобно ли им время начала и окончания голосования, его продолжительность, влияет ли на активность участия избирателей в голосовании время года, совмещение дня голосования с национальными, религиозными или иными праздниками, размеры избирательного участка и местонахождение помещения для голосования, возможность беспрепятственно получить необходимую общедоступную информацию о ходе избирательной кампании и т. д.

Законодательством о выборах предусматривается присутствие национальных наблюдателей на избирательном участке, в помещении для голосования при проведении голосования, подсчете голосов и установлении результатов выборов, а также в иных случаях, предусмотренных законами. Наблюдатели могут быть направлены как кандидатами, политическими партиями (коалициями), участвующими в выборах, так и иными общественными объединениями, общественными организациями, а также группами избирателей. В соответствии с законодательством о выборах правами наблюдателя могут наделяться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

Международный наблюдатель должен помнить, что права и обязанности наблюдателей, а также доверенных лиц кандидатов должны быть определены законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми органами, которые назначают и (или) проводят выборы. При этом национальным наблюдате-

лям, доверенным лицам должны быть предоставлены следующие основные права:

знакомиться с избирательными документами (кроме затрагивающих интересы национальной безопасности либо содержащих конфиденциальную информацию об избирателе), получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки избирателей, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании;

находиться в помещении избирательного органа, а также в помещении для голосования и наблюдать за коллегиальной (публичной) работой, в том числе заседаниями избирательного органа, а также за процессом голосования, иными избирательными процедурами;

присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования, при проведении голосования с использованием других форм голосования, предусмотренных законами;

наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих визуальную обозримость содержания бюллетеней;

наблюдать за составлением соответствующими избирательными органами протоколов об итогах голосования и о результатах выборов, а также иных избирательных документов, знакомиться с протоколами об итогах голосования и о результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных протоколов;

обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования, установления результатов выборов, а также с заявлениями о нарушении избирательного законодательства, в том числе избирательных прав и свобод участников выборов.

Должны создаваться необходимые и равные правовые условия для осуществления всеми национальными наблюдателями наблюдения за обеспечением целостности и прозрачности избирательного процесса, а также за проведением голосования, осуществлением избирательных действий и избирательных процедур, связанных с установлением итогов голосования и ре-

зультатов выборов. Законом может не допускаться нахождение в помещении для голосования одновременно двух и более наблюдателей, представляющих интересы одного из кандидатов, одной из политических партий (коалиции), одного из иных участников выборов, а также одной из неправительственных общественных организаций.

Международные наблюдатели должны отметить, в частности, присутствуют ли наблюдатели на избирательном участке (в помещении для голосования), когда и кем они были назначены и направлены для наблюдения, с какого времени они наблюдают за ходом голосования, были ли они ограничены в какой-либо мере в исполнении своих прав по наблюдению. Их комментарии могут быть использованы для дополнительного понимания обстановки на участке и работы участкового избирательного органа.

Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями, доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса должны по возможности осуществляться конфиденциально и при необходимости вне поля зрения членов участкового избирательного органа.

5.3. Помещение и оборудование мест для голосования

Оборудование мест проведения голосования является одним из необходимых атрибутов организации процедуры голосования, обеспечивающей свободу и тайну волеизъявления избирателей.

5.3.1. Помещение для голосования

Помещение для голосования, как правило, предоставляется в распоряжение участкового избирательного органа главой соответствующего муниципального образования (органом местного самоуправления, местным органом власти). При подборе помещения для голосования обычно используются школы, клубы, иные общественные, государственные или муниципальные здания. При этом принимаются во внимание, в частности, следующие критерии: удобство подхода избирателей и подъезда

транспорта, возможность доступа для инвалидов и так далее. Информация о месте нахождения помещения для голосования должна быть заблаговременно доведена до сведения граждан.

Помещение для голосования должно быть пригодным для организации процесса голосования и подсчета голосов, обустроенным, безопасным, в том числе в противопожарном отношении. Технологическое оборудование должно быть размещено таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и урны (ящики) для голосования, вход и выход из помещения одновременно находились в поле зрения членов участкового избирательного органа, наблюдателей, международных наблюдателей, других лиц, имеющих право присутствовать на избирательном участке (в помещении для голосования) согласно закону.

Международный наблюдатель должен установить, в частности:

имеются ли указатели подхода к помещению для голосования;

затруднен ли доступ избирателей к помещению для голосования, подъезд транспортных средств, принадлежащих избирателям;

возможен ли доступ избирателей-инвалидов к помещению для голосования;

в каком помещении (приспособленном или малоприспособленном) находится избирательный участок (помещение для голосования), то есть определить степень пригодности помещения и размещенного в нем оборудования для создания максимальных удобств для проведения голосования;

достаточно ли техническое оснащение помещения для голосования, в частности, средствами связи, пожарной безопасности;

достаточно ли размеры помещения для голосования для того, чтобы в нем находились национальные наблюдатели, международные наблюдатели, представители средств массовой информации и другие участники избирательного процесса, предусмотренные законодательством о выборах, обеспечивается ли одновременный обзор стола регистрации избирателей и выдачи бюллетеней, кабин и урн (ящиков) для голосования, входа и выхода из помещения для голосования.

5.3.2. Технологическое оборудование для организации голосования

Государство может разрабатывать, внедрять и (или) использовать новые информационные и компьютерные технологии, а также технические и технологические стандарты, содействующие обеспечению открытости и гласности выборов, осуществлению процедуры регистрации избирателей, быстрое и точное определение итогов голосования и установление результатов выборов, начиная с уровня избирательных участков, возможность их верификации, способствующие повышению степени доверия избирателей, кандидатов, политических партий (коалиций), иных участников выборов к избирательным процедурам и выборам в целом.

Помещение для голосования должно быть обеспечено необходимым технологическим оборудованием для организации голосования, в том числе стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками).

Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования. Тайна волеизъявления граждан обеспечивается с помощью кабин или специально оборудованных мест для тайного голосования. Для размещения кабин в помещении для голосования должен быть зал. Кабины для тайного голосования имеют рабочий вход-выход для избирателя. В каждой из них должны находиться стол и стул, при отсутствии других источников освещения — настольная лампа. Кабины для тайного голосования должны находиться в поле зрения как членов участкового избирательного органа, так и присутствующих на избирательном участке национальных и международных наблюдателей.

Стационарные урны (ящики) предназначены для голосования в помещении для голосования, и их количество может быть определено в законе. Переносные урны (ящики) предназначены для досрочного голосования и для голосования вне помещения для голосования. Стационарные и переносные урны (ящики) для голосования должны быть достаточно вместительными, удобными для избирателей по высоте и размещению прорези для бюллетеней, чтобы не нарушалась целостность

опускаемых в урну (ящик) для голосования или уже находящихся в ней бюллетеней. Нарушение целостности или существенное повреждение бюллетеня является основанием для признания его недействительным.

Использование переносных избирательных урн (ящиков) расширяет возможности участия избирателей в выборах. В то же время эти возможности могут открыть дорогу злоупотреблениям и подорвать доверие к избирательному процессу. Количество переносных урн (ящиков) должно быть законодательно определено либо установлено решением соответствующего избирательного органа, а процедура их использования должна находиться под особым контролем международных наблюдателей.

Если это предусмотрено законодательством о выборах, непосредственно перед входом в помещение для голосования (либо в помещении для голосования) может быть оборудован стенд, на котором участковый избирательный орган размещает информационные материалы обо всех кандидатах, списках кандидатов, образец заполнения избирательного бюллетеня, увеличенную форму протокола об итогах голосования, иную информацию, предусмотренную законодательством или решениями вышестоящих избирательных органов.

Находясь на избирательном участке, международный наблюдатель должен установить, в частности:

состав и качественное состояние технологического оборудования избирательного участка (помещения для голосования, помещения для подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования);

наличие оборудования для хранения бюллетеней для голосования, списков избирателей, другой избирательной документации;

наличие информации об избирательной кампании, предусмотренной законодательством о выборах.

5.4. Особые формы голосования

Международный наблюдатель должен знать правила голосования в особых случаях, то есть досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям, вне помещения

для голосования при помощи переносных избирательных урн (ящиков) или в воинских частях, больницах, по почте. Это специально предусмотренные законом случаи голосования, и они должны находиться под особым наблюдением.

5.4.1. Досрочное голосование

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура досрочного голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее:

законодательные и фактические (для конкретных избирателей) причины досрочного голосования;

общая организация процесса досрочного голосования, в том числе возможность осуществления контроля со стороны наблюдателей, дни и время, место проведения досрочного голосования;

готовность помещений и технологического оборудования (ящики (урны) для голосования, технические средства голосования и т. д.) для проведения досрочного голосования;

обеспечение тайны голосования;

использование для целей досрочного голосования отдельных переносных урн (ящиков) для голосования;

условия хранения переносных урн (ящиков) для голосования и избирательных документов;

соотношение досрочно проголосовавших и общего числа избирателей, включенных в список избирателей;

наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

5.4.2. Голосование по открепительным удостоверениям

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, может в соответствии с законом о выборах получить открепительное удостоверение и по нему проголосовать на том избирательном участке, где он фактически будет находиться в день голосования. Необходимо при этом иметь в виду, что законодательство о вы-

борах может предусматривать возможность голосования по открепительному удостоверению как за кандидата по избирательному округу, так и за кандидатов по партийным спискам, либо только за кандидатов по партийным спискам, либо в ином соотношении. При голосовании по открепительным удостоверениям в первую очередь следует учитывать причины и порядок выдачи открепительных удостоверений, внесения в список избирателей сведений об избирателях, получивших и (или) проголосовавших на основе открепительных удостоверений, соотношение проголосовавших по открепительному удостоверению с числом включенных в основной список избирателей, а также установить, насколько данная процедура обеспечивает реализацию избирательных прав граждан. Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию работы по выдаче открепительных удостоверений и процедуре голосования, принятым по ним решениям.

5.4.3. Голосование вне помещения для голосования

Процедура голосования вне помещения для голосования призвана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке для голосования и не могут по уважительным причинам (состояние здоровья, инвалидность, семейные обстоятельства и т. д.) самостоятельно прибыть в помещение для голосования. Законодательство о выборах не всегда обязывает избирателя документально подтверждать причину невозможности его прибытия в помещение для голосования. При наблюдении за голосованием вне помещения для голосования международные наблюдатели должны принимать во внимание, в частности, следующее:

ведение списка (реестра) устных или письменных обращений избирателей с просьбой проголосовать вне помещения для голосования, иных лиц по их просьбе (с указанием причины невозможности личного прибытия избирателя в помещение для голосования);

наличие письменных заявлений или записей устных заявлений от граждан, которые не могут прибыть в помещение для голосования;

организацию выездов к данной категории избирателей, в частности, участие в таких выездах не менее двух членов избирательного органа, национальных и (или) международных наблюдателей;

порядок использования переносных урн (ящиков) для голосования;

обеспечение тайны голосования;

внесение сведений о проголосовавших избирателях вне помещения для голосования в основные избирательные документы (список избирателей);

порядок подсчета бюллетеней избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования;

наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

5.4.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях

При наблюдении за голосованием в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях и местах временного пребывания избирателей международный наблюдатель должен ознакомиться, в частности, с порядком составления списка избирателей, количеством избирателей, имеющих открепительные удостоверения, организацией голосования в плане предварительного обеспечения избирателей необходимой информацией о выборах, баллотирующихся кандидатах, списках кандидатов политических партий (коалиций), создания условий для обеспечения тайны голосования.

Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию голосования в указанных учреждениях и принятыми по ним решениями.

5.4.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в воинских частях, военных учреждениях и организациях, должен предварительно ознакомиться с существую-

щими порядком и правилами допуска на территорию этих объектов, закрепленными в законах о выборах, иных законах.

В случаях когда голосование разрешено в воинских частях, военных учреждениях и организациях, необходимо принимать во внимание, в частности, следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение военнослужащих для того, чтобы дать им возможность сделать свободный, информированный выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации;

как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения;

каков порядок передачи избирательной документации в вышестоящий избирательный орган или ее хранения в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях, а также принятыми по ним решениями.

5.4.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в случаях, если такое голосование предусмотрено конституцией и (или) национальным законодательством, должен предварительно ознакомиться с существующим порядком и правилами допуска на территорию этих объектов.

При наблюдении за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых международный наблюдатель должен обращать внимание на следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых для того, чтобы дать им возможность сделать выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации; как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования и принятыми по ним решениями.

5.4.7. Организация голосования по почте

В случаях когда законодательством о выборах предусмотрена процедура голосования по почте, международный наблюдатель должен предварительно ознакомиться, в частности, с порядком и правилами поступления заявок (просьб) от избирателей для участия в указанной форме голосования, процедурой изготовления и хранения бланков избирательных бюллетеней для голосования по почте (если они отличаются от обычных бланков), порядком выдачи бюллетеней и регистрации избирателей, изъявивших желание проголосовать по почте.

В день голосования на избирательном участке международный наблюдатель должен обратить внимание на следующее:

сколько бюллетеней для голосования по почте выдано избирательным органом;

сколько конвертов с бюллетенями для голосования по почте поступило в участковый избирательный орган;

каков порядок хранения таких конвертов;

имеются ли на конвертах штампы (штемпели) отделений связи (почтовых органов);

как вскрываются конверты, учитываются бюллетени для голосования и определяется волеизъявление избирателя, проголосовавшего по почте.

Необходимо выяснить, как избирательные органы поступают с конвертами с бюллетенями для голосования по почте в случае, когда почтовые органы доставляют их после закрытия избирательного участка или после окончания голосования (если дата отправки конверта предшествует дню голосования).

5.5. Технические средства голосования и подсчета голосов

В целях повышения доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов, ускорения обработки бюллетеней законы о выборах или специальные законы и иные нормативные правовые акты могут предусматривать возможность проведения голосования на избирательных участках

(в целом или на ряде участков) при помощи технических средств подсчета голосов. В соответствии с национальным законодательством о выборах полученные при помощи технических средств подсчета голосов данные или результаты голосования могут являться предварительной, не имеющей юридического значения информацией либо иметь юридическое значение после их подписания членами избирательного органа.

Выводимые с помощью технических средств данные протокола об итогах голосования, протокола о результатах выборов после их подписания членами избирательного органа могут передаваться по техническим каналам связи в электронном виде в вышестоящий избирательный орган, а компьютерные распечатки указанных протоколов — передаваться для ознакомления всем лицам, имеющим в соответствии с законом право на получение копий документов избирательного органа, а также направляться в средства массовой информации и телекоммуникаций.

В случае использования избирательными органами, проводящими выборы, технических средств голосования и подсчета голосов, они должны ознакомить международных наблюдателей с принципами их работы и использования в избирательной кампании.

5.6. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов

Перед выборами центральный избирательный орган должен разъяснить избирателям, политическим партиям и средствам массовой информации процедуру подсчета голосов, отчетности и транспортировки бюллетеней. Процесс подсчета голосов осуществляется открыто и гласно, обеспечивая прозрачность системы. Представление предварительных результатов должно осуществляться в соответствии с определенным графиком. Международные наблюдатели должны оценить этот процесс и убедиться, что он воспринимается как открытый и гласный.

Процесс подсчета голосов должен начинаться сразу после истечения времени голосования и закрытия избирательного участка. Он должен быть открытым и поддающимся проверке. Представители кандидатов, средств массовой информации и телекоммуникаций, национальные и международные наблюдатели должны иметь право и возможность наблюдать за всем процессом, включая и подсчет голосов, получить заверенные копии официальных результатов каждого избирательного участка (или протоколов). Результаты должны вывешиваться и быть доступны населению.

Процесс суммирования результатов должен быть открыт для ознакомления, начиная от уровня участковых избирательных органов и заканчивая центральным избирательным органом, и это должно предусматриваться в соответствующих законах. Транспортировка бюллетеней, иной избирательной документации должна быть прозрачной и безопасной. Если избирательные органы передают предварительные или окончательные итоги голосования и (или) результаты выборов с использованием компьютера, международные наблюдатели должны иметь доступ к этому процессу и отслеживать его.

5.7. Наблюдение за подсчетом голосов избирательным органом

Международные наблюдатели имеют право наблюдать за подсчетом голосов и составлением протокола об итогах голосования. Это очень важная стадия выборов, которая должна кон-

тролироваться до конца, что позволяет проверить, насколько аккуратно и в соответствии ли с волеизъявлением избирателей подсчитываются бюллетени.

Первая стадия подсчета голосов должна проводиться на избирательном участке. Любая система подсчета голосов, при которой бюллетени не подсчитываются непосредственно в помещении для голосования, а переносятся (перевозятся) в места подсчета, может вызвать проблемы с открытостью и проверкой. Международные наблюдатели могут сопровождать такое перемещение избирательных урн (ящиков) в соответствии с законом либо, если данное право не предоставлено им законом, — с согласия председателя избирательного органа.

Результаты подсчета голосов на уровне избирательного участка должны быть беспрепятственно зарегистрированы в протоколе об итогах голосования. Суммирование результатов должно поддаваться проверке и быть открытым и гласным на всех уровнях системы избирательных органов.

Открытость этого процесса достигается также, когда все уполномоченные представители от политических партий и кандидатов, иные лица, перечисленные в законе о выборах, включая наблюдателей от общественных организаций, общественных объединений, групп избирателей, имеют заверенные копии протокола.

На этой основе результаты голосования на отдельных избирательных участках могут быть сверены на последующих уровнях избирательных органов, а также с общими итоговыми результатами подсчета голосов. Результаты по избирательным участкам могут быть проверены последовательно (параллельно) в сравнении с официальным подсчетом по имеющимся заверенным копиям протоколов об итогах голосования на избирательных участках, протоколов вышестоящих избирательных органов. Этот процесс должен находиться в поле зрения всех наблюдателей и уполномоченных представителей политических партий. Наблюдения и результаты могут быть документированы с помощью копий протоколов об итогах голосования, результатов выборов.

Для международного наблюдателя важно найти ответы на следующие основные вопросы:

хорошо ли знают члены избирательных органов, каким должен быть процесс определения итогов голосования;

производится ли подсчет голосов в открытой обстановке, созданы ли наблюдателям адекватные и равные условия, в том числе для визуального ознакомления с отметками в бюллетенях;

проводился ли подсчет голосов членами избирательного органа или им каким-либо образом «помогали» неофициальные лица;

сколько времени требуется участковому избирательному органу, чтобы подсчитать голоса и внести результаты в протоколы, и сколько времени тратится на этот процесс избирательными органами других уровней;

соответствует ли количество зарегистрированных избирателей, отмеченных как проголосовавшие, количеству бюллетеней, извлеченных из избирательных урн (ящиков) для подсчета;

подсчитываются ли бюллетени единым способом во всех избирательных органах (например, содержание каждого бюллетеня оглашается членом избирательного органа и (или) визуально представляется присутствующим при подсчете лицам) и как обеспечивается их сортировка и сохранность;

как сохраняются, уничтожаются или погашаются неиспользованные избирательные бюллетени после подсчета;

существует ли единая процедура определения недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы (процедура может быть предусмотрена законом или решением избирательного органа, иного органа);

отделяются ли недействительные бюллетени и сохраняются ли они для дальнейшего пересмотра (повторного или контрольного подсчета);

не слишком ли велико количество недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы в избирательной урне (ящике);

делаются ли официальными лицами (членами избирательного органа) какие-либо отметки на бюллетенях, за исключением тех, которые они обязаны делать (например, указывать на обороте избирательного бюллетеня причину признания его недействительным);

правильно ли заполнены по окончании подсчета официальные формы — протоколы и другие избирательные документы и подписаны ли они всеми присутствующими ответственными лицами; были ли заявлены особые мнения членов избирательного органа и как они зафиксированы в документах избирательного органа; какие по ним были приняты решения, поставлены ли о них в известность вышестоящие избирательные органы;

имели ли возможность наблюдатели и иные лица, указанные в законе, иных нормативных актах, решениях избирательного органа, изготовить самостоятельно и заверить у уполномоченного лица избирательного органа или получить заверенную копию протокола об итогах голосования;

как разрешаются избирательные споры и жалобы во время подсчета голосов, сколько их было заявлено и рассмотрено;

насколько открыто и безопасно перевозятся протоколы, бюллетени и избирательные материалы по окончании подсчета (наблюдатели могут сопровождать перевозку протоколов об итогах голосования в соответствии с законом либо, если данное право не предоставлено им законом, — с согласия председателя избирательного органа);

передаются ли результаты голосования соответствующим вышестоящим избирательным органам открытым, охраняемым и поддающимся проверке способом и правильно ли они суммируются.

Явка избирателей (высокий или низкий ее уровень) на избирательных участках может продемонстрировать, среди прочего, степень доверия граждан к выборам и политическим силам, принимающим в них участие, в то время как итоги голосования и результаты выборов могут свидетельствовать о существенном (несущественном) увеличении (или даже понижении) уровня представительности фактически избранных депутатов, выборных должностных лиц.

Международные наблюдатели должны досконально ознакомиться с основаниями признания действительными итогов голосования или результатов выборов на конкретных избирательных участках, в избирательном округе, уяснить возможные мотивы совершения действий (бездействия), повлекшие при-

знание их недействительными. Международные наблюдатели также должны отметить, объявлены ли предварительные результаты подсчета голосов (которые не имеют юридического значения) в соответствии с установленным порядком и в публичной форме.

5.8. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами

Результаты подсчета голосов в форме протокола (протоколов) об итогах голосования передаются с избирательного участка на уровень соответствующего вышестоящего (территориального) избирательного органа, где результаты собираются, проверяются, суммируются, также оформляются в виде протокола об итогах голосования на соответствующей территории и прилагаемой к нему сводной таблицы, содержащей данные всех поступивших протоколов из нижестоящих избирательных органов, и последовательно передаются на следующий вышестоящий уровень вплоть до центрального избирательного органа. Международные наблюдатели должны ознакомиться с методами транспортировки, сопровождения и подсчета голосов, удостовериться, что этот подсчет поддается проверке, начиная с избирательного участка и заканчивая центральным избирательным органом. Необходимо вести наблюдение за процессом подсчета голосов на всех уровнях избирательных органов.

В случае если избирательное законодательство наделяет международного наблюдателя правом получения от избирательного органа или изготовления собственными силами и средствами копии протокола об итогах голосования и иных избирательных документов, международные наблюдатели должны получить данные копии.

Иногда избирательные органы могут использовать компьютеры, электронную почту или иные технические каналы связи (технологические системы передачи информации) для передачи предварительных результатов.

В таких случаях международные наблюдатели должны проследить за этим процессом, иметь копии компьютерных распе-

чаток, подписанные (заверенные) соответствующим членом (членами) избирательного органа и удостоверенные печатью этого органа.

В процессе осуществления наблюдения за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами возможны следующие нарушения:

- 1) неорганизованная процедура подсчета голосов;
- 2) нечестный подсчет голосов и представление неверных результатов (подлог или фальсификация);
- 3) неадекватное количество лиц, ведущих подсчет;
- 4) подмена избирательной урны (ящика), повреждение или вывод из строя технического средства голосования и подсчета;
- 5) потеря избирательных бюллетеней или избирательных урн (ящиков);
- 6) произвольная и бесконтрольная оценка избирательных бюллетеней как недействительных;
- 7) игнорирование мер по обеспечению сохранности неиспользованных, погашенных, признанных недействительными, испорченных бюллетеней, а также действительных бюллетеней, иной избирательной документации строгой отчетности (списков избирателей, открепительных удостоверений и т. д.).

Раздел 6

Предварительное обобщение и итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами

6.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели на основе проведенного наблюдения должны прийти к общему заключению о том, насколько состоявшиеся выборы соответствовали национальному законодательству и международным обязательствам государства.

Оценки должны фокусироваться на выводах, основанных на фактах, и подчеркивать повторяющиеся тенденции, замеченные в ходе выборов. Следует избегать выводов, основанных на единичных впечатлениях.

Предварительное заявление международных наблюдателей должно быть по возможности кратким и отражать наиболее существенные моменты предвыборного периода. Оно должно основываться на фактах и содержать выводы о том, как соблюдались национальное избирательное законодательство и международные обязательства государства по проведению демократических выборов.

Важно отметить, что оценку, данную в предварительном заявлении, могут существенно дополнить или даже изменить (частично или полностью) дополнительные факты и сведения, и она может не совпадать с той, которая потом будет отражена в итоговом заключении. Следует иметь в виду, что, хотя отдельные недочеты являются серьезными нарушениями и должны быть отмечены, только случаи повторяющихся и массовых нарушений могут создавать серьезную угрозу процессу демократических выборов.

В случае наблюдения за выборами группой (делегацией, миссией) международных наблюдателей предварительное заявление делается от имени всей группы международных наблюдателей и должно содержать, как правило, следующую информацию:

каков количественный и персональный состав группы и кто является ее официальным руководителем;

какова была общая продолжительность наблюдения в период данной избирательной кампании и на каких этапах избирательного процесса;

какие мероприятия были проведены международными наблюдателями до дня голосования, в том числе до дня досрочного голосования;

какие мероприятия были проведены в день голосования (на каких избирательных участках и в каких высших избирательных органах побывали члены группы);

какие положительные примеры организации голосования и конкретные недостатки и нарушения были зафиксированы, каковы основные причины их совершения и меры по устранению;

каково общее впечатление от наблюдения и первоначальные оценки и рекомендации.

6.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами

Итоговое заключение должно содержать подробную информацию, полученную в ходе наблюдения за выборами, и основываться на фактах и проверенных данных.

Цель итогового заключения — дать общее окончательное заключение об избирательном процессе, руководствуясь двумя критериями: национальное законодательство, регулирующее избирательный процесс, и практика его применения в ходе выборов; соблюдение государством своих международных обязательств по проведению демократических выборов, обеспечению избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса. Международные наблюдатели должны отмечать случаи, когда закон формально не нарушен, но дух международного обязательства государства не был соблюден. Поэтому при оценке выборов необходимо учитывать, насколько серьезно замеченные нарушения повлияли на фактическое волеизъявление избирателей и на общий результат выборов: плохая организация не всегда является признаком манипулирования.

Итоговое заключение должно быть лаконичным, но в то же время полным и содержать вывод, насколько состоявшиеся выборы соответствуют требованиям национального законодательства и международным избирательным стандартам. Член делегации международных наблюдателей, не согласный с подготовленным итоговым заключением, вправе в письменной форме высказать свое особое мнение, которое должно быть рассмотрено всей группой международных наблюдателей.

Кроме того, в итоговом заключении может оцениваться эффективность:

оказания предусмотренной законодательством помощи в профессиональной подготовке организаторов выборов, иных участников избирательного процесса;

юридического контроля за соответствием законодательству избирательных действий кандидата, политических партий (коалиций), их уполномоченных представителей и доверенных лиц;

системы предотвращения возможных фальсификаций в ходе выборов;

разрешения избирательных споров избирательными органами, судами и (или) иными уполномоченными на то законом органами, должностными лицами.

Итоговое заключение может содержать рекомендации по совершенствованию национального избирательного законодательства, процесса организации выборов, предложения и рекомендации по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими международными наблюдателями (например, от Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы) в деле дальнейшего развития и совершенствования принципов и норм международного права, направленных на создание эффективной международно-правовой основы (стандартов) проведения демократических выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, осуществления унифицированного подхода к организации и проведению международного наблюдения за выборами.

Итоговое заключение должно содержать следующие основные разделы:

1. Введение:

общие сведения о выборах;

состав делегации международных наблюдателей государств — участников СНГ;

период и продолжительность проведения международного наблюдения (например, период выдвижения кандидатов, проведения предвыборной агитации или проведения голосования);

объекты наблюдения, включая уровни избирательных органов.

2. Законодательство о выборах:

конституция, законы о выборах и другие нормативные правовые акты, имеющие отношение к выборам, в частности решения, принятые на референдуме;

решения центрального, окружных и иных избирательных органов;

решения других органов, включая решения Конституционного и (или) Верховного судов.

3. Избирательные органы:

система и статус избирательных органов, членов и работников аппарата избирательных органов, иных вспомогательных органов и учреждений при избирательных органах;

принципы и порядок формирования, досрочного прекращения полномочий избирательного органа, отдельных его членов, в том числе в ходе избирательной кампании;

подготовка (обучение) членов избирательных органов, работников аппарата избирательного органа;

открытость и гласность в деятельности избирательных органов.

4. Мероприятия по повышению правовой культуры избирателей, организаторов выборов и других участников избирательного процесса:

деятельность избирательных органов по обучению (просвещению) избирателей и информированию их о выборах, по обучению организаторов выборов, в том числе членов нижестоящих избирательных органов;

деятельность других организаций по подготовке (обучению) участников избирательного процесса.

5. Регистрация (учет) избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков:

регистрация (учет) граждан и составление списков избирателей (основного и (или) дополнительного);

образование избирательных округов и избирательных участков.

6. Финансирование выборов и избирательной кампании:

порядок и сроки финансирования выборов, источники финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий;

порядок создания и расходования средств избирательных фондов кандидатов;

соблюдение порядка расходования финансовых средств при подготовке и проведении выборов, избирательной кампании.

7. Регистрация кандидатов, политических партий (коалиций) и списков их кандидатов:

выдвижение кандидатов;
регистрация политических партий (коалиций);
регистрация, отказ в регистрации, отмена решения о регистрации кандидатов, списков кандидатов;
гарантии деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), выдвинувших списки кандидатов.

8. Предвыборная агитационная деятельность:

право на предвыборную агитацию, порядок и сроки проведения;

последствия злоупотребления правом на проведение агитации.

9. Средства массовой информации и телекоммуникаций и их роль в избирательном процессе:

электронные средства массовой информации;

печатные средства массовой информации;

телекоммуникационная сеть коллективного пользования Интернет.

10. Наблюдение в день голосования на избирательном участке:

сколько и какие избирательные участки посещены международными наблюдателями, основные их характеристики;

основные выводы, связанные с оценкой организации голосования.

11. Наблюдение за подсчетом голосов избирателей в избирательных органах:

на каком избирательном участке присутствовали международные наблюдатели с целью наблюдения за подсчетом голосов избирателей;

сопровождали ли международные наблюдатели уполномоченных членов избирательного органа при транспортировке избирательных документов в вышестоящий избирательный орган;

получали ли наблюдатели копии протоколов и других документов об итогах голосования и подсчета голосов избирателей;

основные выводы наблюдения за организацией подсчета голосов и установлением итогов голосования.

12. Суммирование и проверка результатов подсчета голосов избирателей, итогов голосования, установление результатов выборов.

13. Защита избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, рассмотрение избирательных споров:

ответственность за нарушение избирательного законодательства;

ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан, иных участников избирательного процесса;

разрешение избирательных споров избирательными органами;

разрешение избирательных споров судами, иными уполномоченными на то органами и должностными лицами.

14. Заключение:

соответствие выборов национальному законодательству;

соответствие выборов общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов, международным обязательствам государства по проведению демократических выборов.

15. Рекомендации:

по совершенствованию избирательного законодательства;

по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими наблюдателями, по совершенствованию действующих международных избирательных стандартов.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации

Учебник для вузов

Издательство НОРМА

Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.

101990, Москва, Колпачный пер., 9а

Тел./факс (095) 921-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com

Internet: www.norma-verlag.com

Подписано в печать 29.09.03.

Формат 60x90/16. Бумага типографская. Гарнитура «Таймс».

Печать офсетная. Усл. печ. л. 51,00. Уч.-изд. л. 48,96.

Тираж 6000 экз. Заказ № 4304083.

Официальным дистрибьютором Издательства НОРМА
является «Издательский Дом ИНФРА·М»:
127214, Москва, Дмитровское ш., 107

Опт, розница, книга — почтой, доставка:

Телефоны: (095) 485-45-44 (справки о наличии);

(095) 485-74-36 (книга — почтой);

(095) 485-74-00 (заключение договоров); (095) 485-69-44

Факс: (095) 485-53-18; 485-68-18

E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Мелкооптовая продажа и розница:

Продажа со скидкой 10% для студентов и преподавателей
осуществляется в павильоне № 411-32

«Книжной ярмарки на Тульской»

по адресу: Варшавское ш., 9

(ст. м. «Тульская», далее трамв. № 3, 35, 47

до остановки «СтройДвор»)

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ФГУИПП «Нижполиграф».
603006, Нижний Новгород, ул. Варварская, 32.

ISBN 5-89123-770-9



9 785891 237704