

Н.И. ВОРОБЬЕВ, В.В. НИКУЛИН

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



• ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ •

Министерство образования и науки Российской Федерации
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
"Тамбовский государственный технический университет"

Н.И. ВОРОБЬЕВ, В.В. НИКУЛИН

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

Рекомендовано Ученым Советом университета
в качестве учебного пособия



Тамбов
Издательство ТГТУ
2005

ББК Х400.5 я73
В75

Рецензенты:

Доктор политических наук, профессор
В.Ф. Пеньков

Кандидат юридических наук, доцент
Н.Е. Бунякин

Воробьев Н.И., Никулин В.В.
В75 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. 104 с.

В учебном пособии представлен краткий анализ избирательного права России, сформулированы определения важнейших его понятий, даны рекомендации по изучению курса на основе политической практики и законодательства о выборах. Список литературы содержит полный перечень федеральных и региональных нормативно-правовых актов по избирательному праву, а также научную литературу.

Темы 1, 3, 6 – 16 подготовлены Н.И. Воробьевым, 2, 4, 5, 17 – В.В. Никулиным.

Предназначено для студентов специальности "Юриспруденция" всех форм обучения, слушателей, получающих второе высшее образование и всех тех, кто изучает конституционное и избирательное право.

ББК Х400.5я73

ISBN 5-8265-0402-1

© Воробьев Н.И., Никулин
В.В., 2005
© Тамбовский государствен-
ный
технический университет
(ТГТУ), 2005

Учебное издание

ВОРОБЬЕВ Николай Иванович
НИКУЛИН Виктор Васильевич

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

Учебное пособие

Редактор Т.М. Федченко

Компьютерное макетирование И.В. Евсеевой

Подписано к печати 17.11.2005

Гарнитура Times New Roman. Формат 60 × 84/16. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Объем: 6,04 усл. печ. л.; 6,10 уч.-изд. л.

Тираж 200 экз. С. 630

Издательско-полиграфический центр ТГТУ
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

ВВЕДЕНИЕ

Изучение избирательного права в высших юридических учебных заведениях России производится на основе утвержденных учебных планов, соответствующих государственному образовательному стандарту.

Преподавание курса избирательного права осуществляется в тесной взаимосвязи с другими юридическими дисциплинами, и прежде всего, с теорией государства и права, российским конституционным, административным и муниципальным правом.

Основная задача курса – получение и углубление теоретических знаний о порядке и условиях реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, об организации и процессе проведения выборов и референдумов.

Исследования теории и практики избирательного права повышают общую и правовую культуру студентов, помогают лучше ориентироваться в политике и государственном управлении, правильно понимать значимость непосредственной демократии в становлении и развитии правового государства и гражданского общества.

Овладение знаниями по данной дисциплине предусматривает как слушание лекций преподавателя, так и значительную самостоятельную работу студентов по изучению конституции РФ, федеральных и региональных законов, рекомендованной литературы, публикаций в периодической печати. Содержащийся в данном пособии список не является исчерпывающим, так как появляются новые монографии и иные публикации, разрабатываются новые законодательные акты.

Лекции носят в основном проблемный или обзорно-консультативный характер, раскрывают наиболее сложные вопросы учебного материала. Они призваны формировать у студентов активное самостоятельное, творческое мышление.

Семинары проводятся в студенческих группах по наиболее значимым и сложным темам с целью углубленного изучения конституционно-правового материала, развития навыков научного анализа государственно-правовых явлений и проблем в избирательной системе.

Консультации являются одной из форм руководства самостоятельной работой студентов, оказания помощи в подготовке контрольной работы.

Формами текущего контроля полученных студентами знаний являются индивидуальные и групповые собеседования, письменные контрольные работы и рефераты, выполнение индивидуальных заданий.

Тема 1 ПОНЯТИЕ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Понятие и виды выборов

Выборы в современной России – необходимый элемент народовластия. Понятие выборов многогранно. Во-первых, выборы наряду с референдумом являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 3) высшим непосредственным выражением власти народа, формой осуществления народовластия в стране, при которой народ выражает свою политическую волю непосредственно. Во-вторых, выборы являются механизмом реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления (ст. 32). В-третьих, выборы являются средством легитимации публичной власти, ее политического воспроизводства. Посредством выборов народ передает своим избранным представителям права на осуществление публичной власти от своего имени в течение определенного периода времени (как правило, четырех или пяти лет). В-четвертых, выборы представляют собой способ и процедуру демократического формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Законодательное определение выборов дано в ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями долж-

ностного лица. Правовыми нормами этих законодательных актов регулируется порядок избрания Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов региональных парламентов – законодательных (представительных) органов субъектов РФ (например, Тамбовской областной Думы), глав местных администраций и депутатов (членов) представительных органов местного самоуправления (в частности, мэров городов и депутатов городских, районных, сельских и поселковых советов). Здесь упомянуты три вида (уровня) выборов органов власти – федеральные, региональные (уровня субъектов Федерации) и муниципальные.

Кроме того, выделяются четыре основные классификации видов выборов. Во-первых, выборы делятся на *очередные (основные)* и *внеочередные*. Очередные выборы – это выборы, которые назначаются и проводятся в связи с истечением срока полномочий избираемого органа или должностного лица. Внеочередные (досрочные) выборы проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий избираемого органа (должностного лица). Основания досрочного прекращения полномочий закрепляются в законодательных актах, регламентирующих конституционно-правовой статус органа государственной власти, органа местного самоуправления, выборного должностного лица. Избирательное законодательство устанавливает для досрочных выборов возможность сокращения сроков осуществления избирательных действий по сравнению с очередными выборами.

Во-вторых, выборы бывают *основными* и *дополнительными*. Данная классификация применима только к выборам депутатов представительных (законодательных) органов. На основных выборах избирается весь состав представительного органа. Основанием проведения дополнительных выборов является досрочное прекращение полномочий (выбытие) депутата представительного органа, избранного по мажоритарной избирательной системе по одному из территориальных округов.

В-третьих, выделяются *общие* и *частичные* выборы. Общими выборами являются одновременные выборы всех депутатов представительного (законодательного) органа. Частичные (ротационные) выборы проводятся в случае, если представительный орган формируется путем ротации, которая предполагает разновременное избрание части депутатского корпуса представительного органа (либо одной из его палат). В настоящее время ротация предусмотрена на выборах законодательных (представительных) органов ряда субъектов Российской Федерации. В частности, избирательным кодексом Свердловской области подобный порядок установлен для выборов депутатов Областной Думы – палаты Законодательного Собрания Свердловской области. По закону выборы депутатов проводятся один раз в два года. На каждом выборах избирается половина состава депутатского корпуса, при этом все депутаты имеют срок полномочий четыре года.

В-четвертых, выборы делятся на *первоначальные* и *повторные*. Первоначальные выборы назначаются в связи с истечением срока полномочий либо досрочным прекращением полномочий избираемого органа (выборного лица). Повторные выборы проводятся в случаях, если результаты первоначальных выборов были признаны несостоявшимися или недействительными. Повторные выборы следует отличать от повторного голосования – факультативной стадии, происходящей в пределах того же избирательного процесса, в рамках которого осуществлялось первоначальное голосование. Повторные выборы – самостоятельный избирательный процесс, включающий все стадии, в том числе выдвижение кандидатов.

Понятие и содержание избирательного права

В настоящее время избирательное право, регулирующее проведение выборов, в научном плане представляет собой сложное юридическое, политическое и социальное явление. В юридической науке принято выделять как субъективное, так и объективное избирательное право. Первое определяют как конкретное неотъемлемое политическое правомочие каждого индивида – право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. По своей природе оно является элементом правового статуса личности и охватывается предметной областью конституционного права, муниципального права, избирательного права. Изучение активного и пассивного избирательного права обычно составляет отдельный предмет исследования в рамках соответствующих отраслей политического правоведения.

Объективное избирательное право изучается как функциональный элемент нормативно регламентированной системы общественных отношений современного правового государства. В общепринятом понимании избирательное право представляет собой совокупность юридических норм и институтов, регулирующих вопросы выборов и референдумов.

Большинством исследователей избирательное право понимается как системная совокупность юридических норм, закрепляющих, гарантирующих и регулирующих порядок реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. Избирательное право рассматривается как составная часть (элемент) нормативно регламентированной системы социальных отношений. Для наиболее полного анализа избирательного права как комплексного образования оно рассматривается в отдельных, относительно самостоятельных, формах своего существования: в качестве отдельной отрасли права и законодательства, научной и учебной дисциплины, правовой культуры и поведения. В литературе эти формы определяют как составляющие (элементы) полной структуры избирательного права.¹ Избирательное право – это также форма, юридическая оболочка (система) избирательного процесса.

Избирательное право в системе российского права

Наиболее распространенным сегодня является подход, в соответствии с которым избирательное право рассматривается как самостоятельный институт или подотрасль конституционного (государственного) права. Этот подход основан на понимании глубокой взаимосвязи предметной области конституционного и избирательного права. Преимущество его в том, что он способствует всестороннему осмыслению природы и закономерностей развития публичной власти в демократическом государстве.

Как отрасль законодательства, избирательное право также является комплексной системой, оперирующей собственными категориями и категориями других отраслей законодательства. Главной его функцией является функция регулирования, основанная на принципах верховенства права и законности. Высшим звеном этой системы являются нормы Конституции (основного закона), регламентирующие вопросы выборов и референдумов. В Конституции Российской Федерации им непосредственно посвящены

ч. 3 ст. 3, ч. 2 и 3 ст. 32, ст. 81, ч. 1 ст. 96 и ч. 1 ст. 97.

Важнейшим источником избирательного права является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Есть также Федеральные законы "О выборах Президента Российской Федерации" (от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ) и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ). В субъектах Российской Федерации имеются собственные региональные законы о выборах депутатов законодательных органов власти, а также о выборах в органы местного самоуправления.

В качестве отрасли законодательства избирательное право представляет собой совокупность нормативных актов, предусматривающих регулирование выборов и референдумов. Современное понимание законодательства предполагает использование максимально широкого круга источников права, включающего в себя наряду с законами иные нормативные акты органов государственной власти, а также органов местного самоуправления. Однако в настоящее время в избирательном законодательстве все более четко прослеживается тенденция регламентации выборов и референдума лишь актами законодательных (представительных) органов власти.

Тема 2 ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Понятие "выборы" имеет различное содержание в различные эпохи. Нередко оно бывает весьма далеким от того значения, которое придается ему сегодня. Поэтому важно выявить конкретный смысл

¹ Веденеев Ю.А. Введение в избирательное право / Ю.А. Веденеев, В.Д. Мостовщиков, М., 2003. С. 16.

этого понятия в каждый исторический период.

Народовластие и выборы в Афинском государстве и Римской республике

Институты афинской демократии сформировались и функционировали в VIII – VI вв. до н. э. Для нас они важны, прежде всего, тем, что идеи и принципы народовластия, воплощенные в институтах афинской демократии, оказали большое влияние на теорию и практику государственного строительства последующих эпох. Именно здесь зародились фундаментальные понятия демократии: верховенство закона, выборность властных органов и должностных лиц, активное участие граждан в решении государственных вопросов.

В основе народовластия в Афинах лежала полисная демократия (полис – город-государство, особая форма социально-экономической и политической организации Древней Греции). Для полисной демократии характерным было участие населения в управлении. Политическими правами в Древней Греции обладала только определенная часть населения. В категорию полноправных граждан включались мужчины, достигшие совершеннолетия, обладавшие земельной собственностью, и способные нести военную службу. Каждый член полиса должен был проявлять политическую активность, выполнять военные, дипломатические или иные поручения, данные ему от имени общины. Существенной стороной полисного устройства было подчинение воли отдельного человека общему решению. Постановления, принятые большинством голосов, были обязательными к исполнению.

Система органов власти Афин включала Народное собрание, Ареопаг, Совет Четырехсот, коллегия архонтов и другие магистратуры. Высшим властным институтом считалось Народное собрание, куда имели доступ все свободные люди, имевшие право носить оружие. Народное собрание решало важнейшие вопросы жизни государства, Ареопаг представлял собой совет старейшин родовой знати. Его члены (должность была пожизненной) наблюдали за соблюдением законов гражданами и должностными лицами, участвовали в формировании коллегии архонтов. Совет Четырехсот представлял Народное собрание в перерывах между его заседаниями. Реальная власть находилась в руках девяти архонтов ("начальствующих"), руководящих различными отраслями управления.

Афинская демократия была прямой и непосредственной. Любой гражданин теоретически имел право участвовать в решении важных государственных вопросов. Избирательные процедуры соответственно имели форму и содержание отличные от современных. Афинские граждане не делегировали свои властные полномочия депутатам, как это происходит сегодня в большинстве стран. Голосуя, они формировали государственные институты, утверждали или отклоняли кандидатуры на занятие выборных должностей. Однако эти институты не имели самостоятельной власти. Они выполняли решения Народного собрания, исполняли законы. Их полномочия были четко оговорены и ограничены временными рамками (не более одного года); должностные обязанности исполнялись, как правило, не единолично, а коллегиально. Все, кто участвовал в управлении государством, должны были отчитаться о своей деятельности. Процедура избрания членов Совета других магистратур была тщательно разработана. В Афинах последовательно проводился принцип, согласно которому ни одно должностное лицо не могло приступить к исполнению своих обязанностей, минуя сложную избирательную процедуру. Власть должна быть дана ему лишь народом, но не другим должностным лицом. Понятия "должностное лицо" и "человек избранный" были тождественны. Понятия "право" и "обязанность" не разделялись. Гражданин, избранный народом на какую-либо должность, не мог от нее отказаться.

Античные принципы гражданской свободы, равенства активно использовали в Римской республике (V – I вв. до н. э.). Высшим носителем государственного суверенитета в республике считался римский народ, который выражал свою волю через народные собрания (комиции). Комиции принимали и отменяли законы, заключали мир и объявляли войну, избирали магистратов и жрецов, проводили культовые мероприятия, разбирали апелляции на решения суда.

Основным властным органом в Риме был сенат. Его решения носили обязательный характер. Сенат обсуждал и принимал постановления по важнейшим внутри- и внешнеполитическим вопросам. В V – I вв. до н. э. ведущей формой юридических установлений считались законы, поскольку они исходили от всего римского народа. В отдельную группу законов выделяется регламентация порядка проведения народных собраний, принятия законопроектов и выборов должностных лиц. Правовые нормы по этим вопросам должны были не только обеспечить политические права граждан, но и защитить общину от случайных и необдуманных решений. Законы формулировали требования к кандидатам в магистраты, регламентировали процедуру голосования и устанавливали ответственность соискателей за предвыборные

интриги.

Предвыборная кампания начиналась задолго до дня голосования. Кандидат заранее уведомлял соответствующие магистраты о своем желании баллотироваться. От должностных лиц требовалось проверить, насколько отвечает требованиям закона заявленный соискатель, и принять решение о внесении его имени в список для голосования. Официальная регистрация считалась началом избирательной борьбы и проходила до дня выборов. Открытой подачей голосов избирались должностные лица. Введение после 139 г. до н. э. тайного голосования принесло свободу выбора, отменило контроль за волеизъявлением граждан и позволило усилить борьбу с нарушителями избирательного законодательства.

Избирательные законы существенно изменили общественную жизнь в Древнем Риме. Они не только демократизировали властные институты, но и сделали управляемой политическую борьбу между отдельными гражданами и партиями.

Формирование и эволюция избирательного права в Западной Европе

Период поздней Римской империи (III – V вв.) стал закатом эпохи Античности и одновременно зарождением новой – Средневековья. Зарождается средневековый Запад, где происходит эволюция государственных и общественных институтов. В период раннего средневековья (V – XI вв.) организация управления у германских племен носила характер "военной демократии". Каждый полноправный член германского племени лично и непосредственно принимал участие в управлении, выступал носителем народовластия. Народное собрание выбирало старейшин, военных вождей и королей, выносило решения по допросам войны и мира и осуществляло суд. У франков эволюция народных собраний шла в направлении усиления государственной власти и соответственно все к большему устранению широких народных масс от участия в делах государства.

Эволюция институтов самоуправления в англосаксонских королевствах (V – XI вв.) шла по тому же пути, что и у франков, хотя в раннесредневековой Англии элементы "военной демократии" сохранялись гораздо дольше, прежде всего, в системе местного самоуправления и судебно-административного устройства.

Таким образом, для раннесредневекового общества характерно слабое развитие избирательных принципов. Выборные элементы прослеживаются наиболее отчетливо в повседневной жизни. Процедура избрания нередко означала лишь согласие и одобрение предложенной кандидатуры.

В X – XIII вв. выборы и избирательные процедуры в Западной Европе получают значительный импульс к развитию. Это было связано с возникновением средневековых городов и новой организацией власти. Массовое возникновение городов пришлось на IX – XI вв. и связано было с ростом производительных сил. Крупнейшими городами были Аугсбург, Болонья, Гамбург, Лондон, Неаполь и другие. В них проживало от 50 до 100 и более тысяч человек. В городах стали формироваться собственные органы самоуправления и суды, что предопределило развитие выборов и избирательных процедур. Характерными институтами городского самоуправления были советы и возглавляющие их мэры. Избирательные правила были достаточно жесткими. Во многих коммунах избранные лица не могли отказаться от избрания.

Развитый характер носили выборы и избирательные процедуры во Флорентийской и Венецианской республиках. Для избирательной системы Флорентийской республики были характерны многоступенчатая жеребьевка и краткосрочность магистратур. В Венецианской республике народное собрание избирало дожа – пожизненного правителя республики и Совет мудрейших – орган с законодательными функциями. В формировании политических институтов принимали участие все свободные граждане, достигшие 20-летнего возраста. Использовались особые избирательные процедуры.

В XIII – XVI вв. в Западной Европе возникают сословно-представительные учреждения и соответственно совершенствуются избирательные процедуры. Господствующей формой государственного устройства становится сословная монархия, которая пришла на смену феодальной раздробленности, появляется необходимость надежной социальной базы, которой стали относительно широкие слои населения, организованные в сословия. Сословия имели общественно значимые интересы, которые выражались через сословно-представительные органы. Сословно-представительные органы впервые возникают в Испании (кортесы), во второй половине XIII в. возникает английский парламент. В начале XIV в. появились Генеральные Штаты Франции. В XIV – XV вв. образуются ландтаги и рейхстаг в Германии, польский сейм, другие сословно-представительные. Появление сословных органов способствовало изменению выборной практики. Она теряет свою локальность и постепенно становится неотъемлемым элементом государственной и общественной жизни.

В 1265 г. в Англии в разгар конфликта оппозиции с королем было созвано собрание, на которое, помимо знати, приглашались по два рыцаря от каждого графства и по два представителя от наиболее значимых городов. Так родился английский парламент. Упорядоченные парламентские сессии начались с 1295 г. когда королем Эдуардом I был созван "Образцовый парламент". С этого времени он обособился от королевских советов, приобрел особый статус и полномочия, разделился на две палаты верхнюю (палата лордов) и нижнюю (палата общин) Возникает должность спикера, который избирался депутатами из своих рядов и который представлял палату на переговорах с лордами и королем.

В XIV – XV вв. складывается представление и о статусе депутата, которое включало ряд юридических привилегий, прежде всего депутатскую неприкосновенность (охрана жизни и имущества, свобода от ареста). За первые столетия существования парламента система выборов в палату общин была унифицирована и представляла собой систему выборов в графствах и городах. В графствах выборы проводились в собраниях графств (орган местного управления). Большинство в собраниях составляли средние и мелкие феодалы и зажиточное крестьянство. Общее число избирателей составляло, примерно, 16,5 тысяч человек. Помимо имущественного ценза, устанавливалась обязательность постоянного проживания избирателя в соответствующем графстве. Голосовали поднятием рук, решение принималось простым большинством.

Похожими были выборы и в городах, хотя имелись и свои особенности.

В середине XV в. в парламенте было представлено более ста городов, а число избирателей превышало 100 тысяч, что на порядок выше, чем в графствах. Процедура выборов зависела от местных традиций. Выборы проводились, как правило, на собрании городской общины. После выборов предписания с включенными в них именами новых депутатов возвращались в королевскую канцелярию.

Генеральные Штаты во Франции, как высший орган сословного представительства возникли в начале XIV в. Франция, как и вся средневековая Европа, еще не знала избирательного права и значение слова "выборы" существенно отличалось от современного. Поэтому можно говорить лишь об элементах выборности. Выборы проводились по сословиям, число выборщиков было ограничено имущественным цензом. Генеральные штаты так и не стали неотъемлемой частью государственного аппарата, собирались крайне редко, а после 1654 г. больше вообще не собирались.

В период эпохи Великой Французской революции избирательное законодательство получило значительное развитие. В 1789 г. созываются после долгого перерыва Генеральные Штаты. Конституция 3 сентября 1791 г. впервые в истории предоставила значительной части населения страны реальную возможность непосредственно участвовать в выборах различных органов власти – от местных до государственных. Философские и политические идеи Просвещения ("естественного права" человека и гражданина, "разделение властей") постепенно конституируются во французском законодательстве. Изменения касаются и норм избирательного права.

Был введен и широко использовался в юридических документах термин "активный гражданин". Для того, чтобы обладать всей полнотой гражданских прав, в том числе активным и пассивным избирательными правами, необходимо было отвечать основным требованиям: наличие французского гражданства, возрастного ценза (25 лет) и имущественного ценза (уплата обычных налогов), ценз проживания (не менее одного года). Женщины не имели выборных прав. Таким образом, произошла смена основных принципов выборности. В средневековье лишь территориальные образования и отдельные сословия выступали "избирателями", представители которых делегировались в органы власти. Теперь участие в выборах становится правом личности, а не сословия или части государства (города, провинции и т.д.). В конце 80-х начале 90-х гг. XVIII в. во Франции сложилась разветвленная структура новых представительных органов власти. Ее неотъемлемым элементом стали периодически проводимые избирательные компании, что давало возможность избирать и быть избранным в различные органы власти, действующие на выборной основе.

Законодательство Великой Французской революции (1789 – 84 гг.) имело огромное значение для формирования избирательных систем нового времени. Основные права личности, впервые сформулированные в "Декларации прав человека и гражданина", стали достоянием всего человечества. В организации государственной власти произошли изменения, положившие начало формированию современных избирательных систем на основе разделения властей, выборов законодательных и судебных органов. На этой основе на протяжении XIX в. в Европе активно проводились реформы избирательного законодательства. Реформы затронули всю сферу избирательного права. Во-первых, отменялись избирательные цензы,

в том числе и имущественный, т.е. выборы становятся всеобщими. Во-вторых, выборы становятся прямыми. В Англии выборы парламента всегда были прямыми. Институт выборщиков отменяется во

Франции, Германии, Бельгии и других государствах. Во второй половине XIX в. страны с наиболее передовым избирательным законодательством (Франция, Великобритания, Германия) ввели систему избирательных округов, основанную на численности населения. Упорядочивается важная часть избирательного процесса – процедура составления списков избирателей. Списки избирателей становятся постоянными. В-третьих, сформировались две основные выборные системы, которые применяются до сих пор: мажоритарные и пропорциональные. В-четвертых, голосование становится тайным. Избирательные урны вскрываются в присутствии наблюдателей представляющих кандидатов. Вводится единый образец избирательного бюллетеня. Можно говорить о том, что большинство современных избирательных процедур во многом было сформировано в XIX в. Обновленное избирательное законодательство стало одним из основных гарантов реализации гражданских прав и свобод человека.

Выборы и избирательное право в истории России

Историю выборов в России следует отсчитывать с Новгородской феодальной республики, которая существовала в период с XII по XV вв. Хотя и раньше вечевые собрания, как политический институт, решавшие важнейшие вопросы местного и государственного значения, имели широкое распространение на Руси. Но именно в Великом Новгороде впервые сформировались выборные институты. Территориально Новгород был разделен на пять самостоятельных районов (концов). Более мелкими единицами были "сотни" и "улицы". В каждом районе имелось территориальное собрание-вече, где принимались решения по различным повседневным вопросам. Избирались должностные лица – староста и его помощники. Высшая власть в республике формально принадлежала общегородскому вечевому собранию. Его созывали по инициативе князя, посадника по мере необходимости. Их участниками были лица различных слоев населения. На вече рассматривались наиболее важные вопросы государственной жизни. Все решения принимались посредством выборного принципа: присутствующим предлагалось высказаться "за" или "против" предложений, сформулированных исполнительной властью. Вече обладало также правом выбора (призвания) князя. Выборными были и главные должностные лица Новгорода – посадник, тысяцкий, архиепископ. Сложились демократические традиции: альтернативность выборов, строгий контроль за действиями выборных лиц, вплоть до смещения в случае грубого нарушения общинных прав и обычаев.

Выборы и избирательные процедуры в Русском государстве в XVI – XVII вв. получают юридическое оформление и связано это было в первую очередь с формированием единого Московского государства. В 1497 г. принимается общегосударственный Судебник, по которому полномочия выборных органов были расширены. В первой половине XVI в. реформируется система местного управления, учреждаются новые органы самоуправления – губные и земские избы, которые были выборными органами; определенная процедура выборов.

Особое место среди органов государственной власти в XVI – XVII вв. занимают Земские соборы, являвшиеся сословно-представительным органом, формировавшимся по принципу участия, по должности и общественно-политическому положению, а также по принципу выборного территориального и сословного делегирования. Земские соборы избирали царей, объявляли войну или мир, утверждали налоги, назначали должностных лиц и т.д., но они не были постоянно действующим органом, собирались по мере необходимости. Наиболее важными событиями в деятельности Земских соборов были выборы царей. Выборы царей проходили в 1598 г. – избран на царство Борис Годунов, в 1606 г. – Василий Шуйский, 1613 г. – Михаил Романов. Выборы проходили в обстановке острой избирательной борьбы и сопровождались широкой избирательной агитацией. Порядок выборов царей не был оформлен в специальную процедуру, но подразумевал особую тактику проведения соборных заседаний, апелляций к мнению населения, достижения компромиссов между боярскими группировками.

На соборных совещаниях 1645 и 1682 гг. выборы царей сменились процедурой утверждения законного наследника на престоле, что означало перерастание сословно-представительной монархии в абсолютистскую.

XIX – начало XX вв. в России – это время масштабных реформ во всех сферах жизни государства. Реформы коснулись и избирательного права. До реформ 60-х – 70-х гг. XIX в. понятие "выборное право" в основном относится к институтам сословного и местного самоуправления. Эти органы (городские думы, дворянские собрания) формировались на основе цензового представительства и возрастного, имущественного, социального ценза. Выборное право в дореформенный период имело крайне узкую область применения.

Во второй половине XIX в. вслед за крестьянской, земской, городской, судебной и другими рефор-

мами начинается формирование системы избирательного права в России и наделение избирательными правами широких слоев населения. Земская реформа 1864 г. и городская 1870 г. повлекли за собой значительные изменения в Российском избирательном праве. Земства, как органы местного самоуправления, формировались при участии всех сословий тогдашнего российского общества. В основу избирательной системы был положен принцип выборов по сословиям. Избиратели делились на три курии: местные землевладельцы, крестьянские общества и горожане-владельцы недвижимости. Выборы были косвенными. Съезды представителей каждой из курий избирали установленное количество гласных. Уездные земские собрания избирали гласных губернского земского собрания. К участию в выборах допускались лица, достигшие 25 лет. Не могли участвовать в выборах иностранцы и лица, осужденные по приговору суда, находящиеся под следствием или судом.

По городской реформе учреждалась всесословная система городского самоуправления. Выборные органы – городские Думы – получали значительные права в решении многих вопросов городской жизни. Избирателями могли быть владельцы торговых и промышленных заведений, все те, кто имел свидетельства на предпринимательскую деятельность и вносившие налоги в городскую казну. Пользовались правом голоса и различные ведомства, учреждения, общества, монастыри и церкви, владевшие в городе недвижимым имуществом, в лице своих представителей. Избиратели должны были иметь российское гражданство и возраст не менее 25 лет. Рабочие и ремесленники, все те, кто занимался умственным трудом и не имел недвижимости, лишались избирательных прав. Все избиратели делились на три курии: крупных, средних и мелких налогоплательщиков. Каждая курия платила треть городских налогов и избирала треть гласных. Голосование было тайным. Допускалось голосование по доверенности. Избранными считались кандидаты, получившие на выборах более половины голосов. При этом число избирателей присутствующих на собрании, должно было превышать число избранных гласных.

В начале XX в. в государственном устройстве России произошли значительные перемены. Революционные события 1905 – 1907 гг. заставили самодержавие пойти на политические уступки. Впервые в истории России был создан общегосударственный правительственный орган – Государственная Дума. Население получило политические права, стала реальностью многопартийная система. Все это привело к изменениям в избирательном праве: сложилась система избирательного законодательства, определившая порядок формирования Государственной Думы и Государственного Совета. 17 октября 1905 г. был обнародован манифест Николая II "Об усовершенствовании государственного порядка", в котором провозглашались политические свободы.

Вслед за Манифестом были изданы новые законодательные акты, составившие правовую базу деятельности государственной Думы: Указ "Об изменении положения о выборах в Государственную думу" (11 октября 1905 г.), Манифест "Об изменении Учреждения Государственного Совета" и пересмотре "Учреждения Государственного Совета" и пересмотре "Учреждения Государственной Думы" (20 февраля 1906 г.), а также новое "Учреждение Государственной Думы" (Указ от 20 февраля 1906 г.).

Избирательная система, устанавливаемая Указом от 11 декабря 1905 г., была наиболее прогрессивной в российской истории до 1917 г. Но все же она была ограниченной. В российском избирательном праве отсутствовали такие принципы, как всеобщность и равенство. Выборы были косвенными, многоступенчатыми, имели классовый и цензовый характер. Законом устанавливался высокий возрастной ценз: к участию к выборам допускались мужчины, достигшие 25 летнего возраста. Женщины права голоса не получили, как и военнослужащие, студенты, народы, ведущие кочевой образ жизни. Не допускались к выборам и осужденные за преступления и находящиеся под следствием и т.д. Не могли в них участвовать должностные лица – губернаторы и вице-губернаторы и другие, а также служащие полиции. Для участия в выборах устанавливался имущественный ценз, не допускавший к ним значительные слои общества, например, рабочих.

Все лица, получившие избирательные права, были разделены на несколько курий, поставленных в неодинаковые условия. В крупнейших городах страны выборы были двухступенчатыми, в губерниях трехступенчатыми. Для крестьян устанавливалась четырехступенчатая система выборов. Разное качество ступеней выборного процесса приводило к тому, что выборщики из курий представляли различное число избирателей. Так в землевладельческой курии (помещики) один выборщик представлял 2 тысячи избирателей, в городской – 7 тысяч, в крестьянской – 30 тысяч, в рабочей – 90 тысяч.

"Положение о выборах в Государственную Думу" от 3 июля 1907 г. изменило избирательное законодательство. Оно лишало избирательных прав жителей окраин страны, сокращалось представительство от городов. Существенно сужался электорат низших сословий. Так в крестьянской курии один выборщик избирался теперь от 60 тысяч, в рабочей от 125 тысяч (ранее от 90 тысяч). В результате процент избирателей снизился с 25 до 15 %.

Февральская революция 1917 г. положила начало новому этапу в истории российского избирательного права и, хотя они действовали недолго, были для России масштабным явлением. На основе принятых правовых актов, регулировавших избирательную практику, были демократическим путем избраны органы земского и городского самоуправления и проведены выборы во Всероссийское Учредительное Собрание.

27 мая 1917 г. были изданы "Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных", постановление "О волостном земском управлении". Сословные и имущественные ограничения, отменялись. Выборы стали всеобщими, равными и прямыми с тайным голосованием. Активным избирательным правом наделялись российские граждане "обою пола всех национальностей и вероисповеданий", достигшие 20 лет.

2 октября 1917 г. Временное правительство утвердило "Положение о выборах в Учредительное собрание". Новый закон соответствовал уровню передовых избирательных законов своего времени. Предусматривалось введение системы выборов по спискам, выдвигавшимися политическими партиями. Впервые в России были отменены цензы: имущественный, грамотности, оседлости, а также ограничения по национальному и религиозному признакам. Расширился состав избирателей – право голоса было предоставлено женщинам, военнослужащим. Минимальный возраст для участия в выборах устанавливался в 20 лет. Права участия в выборах лишались глухонемые, умалишенные, находившиеся под опекой, осужденные судом, несостоятельные должники, военнослужащие-дезертиры, члены царской семьи.

Для проведения выборов Россия делилась на территориальные округа, создавались избирательные участки. "Положение" определяло компетенцию и порядок работы избирательных комиссий всех уровней. Устанавливалась единая форма избирательного бюллетеня, каждому избирателю выдавалось именное удостоверение, по предъявлению которого он допускался к голосованию.

Таким образом, избирательное законодательство периода демократической республики в России представляло собой самый современный по тем временам государственно-правовой документ. На его основе 12 ноября 1917 г. было избрано Учредительное Собрание, просуществовавшее, правда, недолгое время.

С утверждением у власти большевиков и роспуском Учредительного Собрания перспектива демократического развития России была утрачена. Установившаяся в стране жесткая однопартийная политическая система не допускала проведения свободных выборов. И хотя избирательное законодательство советской России включало демократические принципы проведения выборов, фактически выборы находились под жестким контролем властей и только в постсоветский период избирательное законодательство стало развиваться на демократических принципах.

Тема 3 ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Понятие, классификация и состав избирательного законодательства

Современное российское законодательство о выборах состоит из блока нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты электоральных отношений и процессов. Оно обширно и разнообразно по своему составу. В последние годы принято достаточно много нормативных правовых актов, регулирующих сферу избирательных отношений как на федеральном, так и на региональном уровнях. Важнейшим среди них следует считать Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями).

Избирательное законодательство можно различать как по уровню нормативного регулирования выборов, так и по уровню органов, выборы в которые регулируются соответствующими законами. По уровню нормативного регулирования законодательство о выборах подразделяется на федеральное избирательное законодательство и региональное, т.е. законодательство субъектов Российской Федерации.

По уровню органов, порядок формирования которых регулируется соответствующими правовыми нормами, следует различать законодательство о выборах в федеральные органы государственной власти, законодательство о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, законодательство о выборах в органы местного самоуправления.

Деление избирательного законодательства на федеральное и региональное, т.е. субъектов Федерации позволяет охватить всю совокупность законодательных актов, регулирующих в стране порядок

проведения выборов в органы государственной власти всех уровней и в органы местного самоуправления.

В избирательное законодательство входят не только специальные нормативные акты, посвященные выборам в конкретные органы государственной власти, но и акты, регулирующие избирательные права граждан, принципы избирательного права, а также отдельные вопросы и стадии избирательного процесса.

К федеральному избирательному законодательству в широком смысле относятся прежде всего Конституция Российской Федерации; федеральные законы, принимаемые Федеральным Собранием РФ; указы Президента РФ; правовые акты Центральной избирательной комиссии РФ.

Конституция Российской Федерации – главный источник избирательного права

Конституция Российской Федерации является Основным законом страны, обладающим высшей юридической силой. Ни один закон либо другой нормативный акт, кем бы они не принимались, не могут противоречить Конституции. Конституция РФ является базовым законом для развития избирательного законодательства. В Конституции, прежде всего, закрепляется система государственных органов, формируемых на основе выборов (органы государственной власти и органы местного самоуправления), а также провозглашаются основополагающие принципы, на которых должно базироваться избирательное законодательство; регулируются основные вопросы, связанные с избранием Президента РФ, Государственной Думы Федерального собрания РФ.

В Конституции закреплено, что свободные выборы (наряду с референдумом) являются высшим непосредственным выражением власти народа, и соответственно определены избирательные права российских граждан (ст. 3 и 32). В Конституции произведено разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере избирательного права и законодательства.

Международные правовые акты как источники избирательного права

Конституция РФ закрепляет в ст. 15 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. Международно-правовым актам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека. В них устанавливаются международные избирательные стандарты. Основными источниками международных избирательных стандартов являются: 1) Всеобщая декларация прав человека (утверждена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). Статья 21 Декларации устанавливает: Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и несфальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования. 2) Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., гарантирующий право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Наиболее прогрессивное положение в отношении избирательных прав граждан подробно изложено в документах, принятых Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению, проходившей в три этапа в 1989, 1990, 1991 гг.

В рамках Содружества Независимых Государств принята и действует Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод 2002 г., ратифицированная Российской Федерацией 2 июля 2003 г. На основе Конвенции Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 7 декабря 2002 г. одобрены Рекомендации для международных наблюдателей по наблюдению за выборами. Имеются и другие международно-правовые акты, регулирующие реализацию избирательных

прав.

Федеральные законы о выборах и референдумах

К федеральному избирательному законодательству в настоящее время следует отнести, прежде всего, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Данный закон не только устанавливает и регулирует гарантии избирательных прав граждан, но и конкретизирует сами эти права. Кроме того, в законе фактически сформулирована четкая и логически выстроенная схема избирательного процесса, всех его стадий, а также система правовых средств, обеспечивающих соблюдение на каждой стадии принципов избирательного права и законных прав и интересов граждан.

К федеральным избирательным законам следует также отнести Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации", Федеральный закон от 18 мая 2005 г.

№ 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы", которыми регулируется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, в частности, порядок регистрации избирателей; процедура выдвижения кандидатов и основные требования, предъявляемые к кандидату; виды и условия образования избирательных округов и избирательных участков; статус, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий; использование ГАС "Выборы" при подготовке и проведении избирательных мероприятий и действий и т.д.

К федеральным избирательным законам можно отнести и те законы, которые в целом посвящены регулированию других общественных отношений, но имеют нормы, касающиеся отдельных институтов избирательного права, например, Федеральные законы: "О политических партиях" (от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ), "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ), закон РФ "О средствах массовой информации" 1991 г. и др.

Избирательное законодательство Российской Федерации включает в себя также нормы различной отраслевой принадлежности: информационного, финансового, уголовного, административного законодательства и т.д. Так, например, нормы Уголовного Кодекса РФ и Кодекса об административных правонарушениях РФ устанавливают ответственность за избирательные правонарушения.

Подзаконные нормативные правовые акты

Характер указов, принимаемых Президентом России по вопросам, входящим в сферу избирательного права, разнообразен. В частности, можно выделить и ненормативные указы, принимаемые Президентом РФ в связи с осуществлением им своих конституционных полномочий. Так, например, в соответствии со ст. 84 Конституции РФ Президент назначает выборы Государственной Думы, принимая соответствующий правоприменительный Указ. Кроме того, Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав. Так в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан Президентом Российской Федерации были приняты Указы "Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Российской Федерации" (от 30.05.1997 г. № 535) и "О федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации" (от 28.02.1995 г. № 228).

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации своими актами (постановлениями, положениями и др.) регулирует отдельные вопросы избирательного процесса и разъясняет правовые нормы федерального избирательного законодательства. К ним, в частности, можно отнести: постановление "О порядке представления сведений об избирателях, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках"; О типовых должностных инструкциях руководителя информационного центра избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и работников информационного центра, исполняющих функциональные обязанности системных администраторов комплексов средств автоматизации Государственной автоматизиро-

ванной системы "Выборы"; Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов в депутаты, избирательных объединений, избирательных блоков по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Положение о порядке избрания Председателя, заместителя Председателя и секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и др.

Региональное избирательное законодательство

Законодательство субъектов Российской Федерации о выборах – важная составная часть российского избирательного законодательства. Субъекты Российской Федерации в пределах предоставленных им Конституцией РФ и федеральными законами полномочий принимают и разрабатывают собственные региональные избирательные законы, регламентирующие порядок выборов депутатов законодательных (представительных) органов власти, а также органов местного самоуправления. Отдельные вопросы муниципальных выборов регулируются Уставами муниципальных образований. Следует иметь в виду, что при принятии законов о выборах региональные законодатели руководствуются соответствующими нормами федерального законодательства, устанавливающего как основные гарантии избирательных прав граждан, так и единые общие стандарты, обеспечивающие необходимую степень единообразия правового регулирования выборов на всей территории Российской Федерации. К таким актам федерального законодательства следует, прежде всего, отнести Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Состав избирательного законодательства субъектов Российской Федерации довольно разнообразен. В большинстве субъектов РФ имеются отдельные законы о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти. Регулирование выборов глав (администраций) муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления осуществляется единым (общим) либо соответственно отдельными законами. Имеются также законы о референдумах. В последнее время в некоторых субъектах Федерации активно ведется кодификация законодательства о выборах и референдумах. Уже более чем в двадцати субъектах Российской Федерации имеются избирательные кодексы.

Тема 4 ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ГАРАНТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Понятие и виды принципов избирательного права

Под принципами избирательного права понимаются основополагающие, руководящие начала, идеи, требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными. Их главное предназначение обеспечить соответствие результатов референдумов и выборов реальному волеизъявлению избирателей. Принципы избирательного права, выражающие сущность демократизма в стране, закрепляются на конституционном уровне. Конституция РФ в ст. 32 и 81 утверждает в качестве основополагающих принципов такие принципы как свобода выбора, всеобщее, равное, прямое при тайном голосовании, а Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и добавляет еще добровольность.

Главным принципом избирательного права, вытекающим из основ конституционного строя РФ, является принцип свободы выборов. Именно свободные выборы являются высшим непосредственным выражением народовластия. Свобода выборов обеспечивается: свободой волеизъявления каждого избирателя – гражданин выражает свою волю абсолютно свободно, без какого-либо принуждения извне; свободными условиями подготовки и проведения выборов, в частности, свобода предвыборной агитации, независимость избирательных комиссий от какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность.

В отдельную группу выделяются принципы участия граждан РФ в выборах. Речь идет о субъективных избирательных правах гражданина: о праве избирать (активное избирательное право) и праве быть избранным (пассивное избирательное право). К ним относятся: всеобщее избирательное право. Всеобщим является такое избирательное право, при котором все граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, имеют право избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, – быть избранными в органы государст-

венной власти и органы местного самоуправления. Гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждения, принадлежности к общественным объединениям, также других обстоятельств. В то же время имеются и ограничения на реализацию избирательных прав: ценз судимости. Не имеют права избирать, быть избранными лица, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Ценз оседлости – ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина РФ на определенной территории РФ, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина РФ на данной территории (устанавливаются только Конституцией РФ). Ценз предыдущего избрания – условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд. (Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд – ст. 81 п. 3 Конституции РФ). Возрастной ценз – достижение гражданином определенного возраста (депутатом государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года – ст. 97 п. 1 Конституции РФ).

РАВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО, означает, что граждане РФ участвуют в выборах на равных основаниях: все избиратели имеют на выборах равное количество голосов (как правило, один); каждый депутат должен представлять одинаковое число избирателей, т.е. должна быть соблюдена единая норма представительства в соответствии с которой образуются равные по количеству избирательные округа. Первое условие обеспечивается тем, что избиратель не может, быть включен более чем в один список избирателей. Второе – ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другим избирателем.

ПРЯМОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО. Гражданин РФ голосует на выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Помимо прямых существуют и косвенные многостепенные выборы, при которых граждане голосуют не за кандидатов, а за выборщиков, а те в свою очередь, голосуют либо за вышестоящих выборщиков, либо за самих представителей. Чем больше будет ступеней, тем больше будет нарушаться первоначальная воля избирателей.

ТАЙНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ – принцип избирательного права, означающий исключение возможности какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина (скрытая cabina). Давление, запугивание избирателя преследуется по закону. Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, чтобы не индефицировать бюллетень, т.е. установить личность избирателя.

ДОБРОВОЛЬНОСТЬ УЧАСТИЯ граждан в выборах. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Гражданин РФ, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти РФ. Дипломатические представительства, консульские учреждения РФ обязаны оказывать содействие гражданину РФ в реализации избирательных прав. Обязательность и периодичность проведения выборов. Выборы органов государственной власти и местного самоуправления являются обязательными и проводятся в сроки установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Если соответствующими органами выборы не назначаются, то это вправе сделать суд общей юрисдикции. Срок полномочий всех выборных органов, а также полномочия депутатов не может быть более 5 лет.

Территориальный принцип организации выборов. Выборы проводятся по территориальным избирательным округам различных моделей, а голосование проводится на территориальных избирательных участках.

Среди принципов избирательного права можно выделить группу принципов, обеспечивающих избирателям возможность реального выбора и контроля за соблюдением законности проведения выборов. К ним относится, в первую очередь гласность выборов. Главная задача – обеспечить подлинность и нефальсифицированность выборов. Это достигается путем законодательного закрепления такой технологии проведения выборов, которая не позволила бы исказить волю избирателей. В этих целях деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется, открыто и гласно. Основные избирательные действия осуществляются под особым общественным контролем в лице наблюдателей, представителей

общественных объединений, средств массовой информации. Обязательно опубликование в установленные законом сроки информации об основных избирательных действиях, а также о размерах избирательных фондов кандидатов в средствах массовой информации.

Альтернативность выборов. Количество кандидатов зарегистрированных в избирательном округе, обязательно должно быть больше количества мандатов подлежащих распределению в данном округе. Таким образом, у избирателей должна быть возможность реального выбора достойного кандидата среди нескольких претендентов. В противном случае выборы откладываются на срок не более четырех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов.

Рассмотренные принципы избирательного права, закрепленные в Конституции РФ и Федеральных законах в полной мере соответствуют международным стандартам по проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления и позволяют проводить в нашей стране подлинные выборы, т.е. выборы позволяющие в полной мере реализовывать гражданами свои избирательные права, а власть будет определена на основе воли большинства избирателей.

Гарантии избирательных прав граждан

Важнейшими показателями демократизма любой избирательной системы является наличие реальных гарантий реализации избирательных прав граждан РФ и использования в избирательной практике всех принципов избирательного права. Под гарантиями понимаются условия и средства, обеспечивающие реальное воплощение в жизнь принципов избирательного права.

Система гарантий состоит из политических, организационных, материальных и правовых средств, обеспечивающих свободу выборов. Все гарантии находятся во взаимозависимости, дополняют друг друга и действуют как единый механизм. Правовое обеспечение гарантий составляют: Конституция РФ, ФЗ от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изм. и доп.); ФЗ от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (с изм. и доп.); ФЗ от 6 декабря 1999 г. "Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах". Рассмотрим виды гарантий.

Политические – это идеологическое многообразие, равенство общественных объединений перед законом, равноправие избирателей на выборах, свобода предвыборной агитации, участие наблюдателей и контроль за ходом выборов; организационные, к ним можно отнести запрет на членство в избирательных комиссиях кандидатов в депутаты и находящихся в зависимости от него лиц, несовместимость депутатского мандата с занятием определенных должностей, содействие избирательным комиссиям со стороны государственных органов при подготовке и проведении выборов; материальные, имеют немаловажное значение, расходы по проведению выборов в РФ производятся за счет бюджета соответствующего уровню выборов (федерального, бюджета субъекта РФ, местного); правовые, которые позволяют обеспечить свободу выбора юридическими средствами. Это право граждан на обжалование ошибок в списках избирателей, неприкосновенность кандидатов в депутаты, признание выборов недействительными при обнаружении нарушений законов, установление административной и уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан, право кандидатов в депутаты обжаловать в суд результаты выборов. Все эти гарантии избирательных прав граждан должны обеспечить проведение подлинно демократических выборов.

Тема 5 ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

Понятие избирательной системы

В современной юридической литературе нет единой точки зрения на понятие "избирательная система". Одни под ней понимают совокупность фактических общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов, взаимоотношения между избирателями и депутатами, другие, под избирательной системой понимают порядок определения результатов выборов. По нашему мнению, избирательное право есть совокупность: избирательного права (юридические нормы, закрепляющие права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти) и порядка определения результатов выборов. Следовательно, избирательное право, и порядок подсчета результатов

выборов являются составными частями избирательной системы. Таким образом, избирательная система и становится системой, так как она состоит из упорядоченной системы совокупности элементов, институтов: правовых норм и порядка определения результатов выборов. Это дает нам определение избирательной системы в широком смысле. В узком смысле – это порядок определения результатов выборов. В этом случае избирательную систему следует рассматривать как технико-процедурные нормы, которые позволяют объективно определить результаты выборов.

Источниками избирательной системы являются: Конституция Российской Федерации; федеральные законы: "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О выборах Президента РФ", "О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ", "О формировании Совета Федерации ФС РФ". Конституции республик, уставы, законы субъектов РФ о выборах в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Виды избирательных систем

В зависимости от порядка определения результатов выборов избирательные системы принято подразделять на два вида: мажоритарную и пропорциональную.

Мажоритарная система – это система, при которой избранным считается тот кандидат, который набрал установленное законом большинство голосов. Она является наиболее распространенной на выборах и практически единственно возможная при выборах одного должностного лица (президента, губернатора и др.). Если она применяется для выборов коллегиального органа власти (палата парламента), избирательные округа создаются одномандатные, т.е. в каждом из них должен быть избран один депутат.

Мажоритарная система имеет разновидности, обусловленные различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов. Самая простая разновидность – система относительного большинства, при которой избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем любой из остальных кандидатов. Такая система применяется на парламентских выборах и в России. Часто она используется при местных выборах. При этой системе, чем больше кандидатов баллотируется на одно место, тем меньше голосов требуется для избрания. В России предусмотрено, что выборы в органы государственной власти признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если в них приняло участие менее 20 % от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Оказанный минимальный процент может быть повышен для выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ. Федеральный закон от 18.05.2005 г. "О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ"... повысил указанный минимум до 25 %. Кроме того, чтобы победить на выборах в одномандатном избирательном округе, кандидату необходимо, чтобы полученное относительное большинство было больше числа голосов, поданных против всех кандидатов. Иначе выборы будут признаны несостоявшимися.

Мажоритарная система абсолютного большинства – система, при которой кандидату для избрания необходимо получить более половины голосов (50 % + 1 голос). В качестве базы для подсчета выступает, как правило, общее число поданных голосов. 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. Преодолевается нерезультативность перебаллотировкой кандидатов, собравших определенную долю голосов. Это так называемый второй тур выборов (повторное голосование). Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" предусматривает перебаллотировку двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом туре. Для избрания во втором туре достаточно относительного большинства голосов. В России избирательная система двух туров применяется на выборах высших должностных лиц (глав исполнительной власти) субъектов РФ и иногда в муниципальных образованиях.

Пропорциональная система (пропорциональное представительство партий и движений). При данной системе каждая партия получает в парламенте число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за ее кандидатов на выборах. Голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатным избирательным округам, в которых соперничают списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями и движениями. Избиратель выбирает не между персонами, как при мажоритарной системе, а между партиями (движениями) и голосует за список кандидатов. Пропорциональная система порождает политическую дробность парламента, т.е. появление множества мелких фракций, что

препятствует конструктивной работе парламента. Чтобы избежать этого, вводится избирательный порог, т.е. устанавливается минимальный процент голосов, который партийный список кандидатов должен собрать для участия в пропорциональном распределении мандатов. Федеральный закон от 18.05.2005 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" устанавливает, что к распределению мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и за все эти списки подано в совокупности более 60 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению мандатов не допускаются. Но, если за федеральные списки кандидатов, преодолевших семипроцентный барьер, подано в совокупности 60 % или менее процентов голосов избирателей, к распределению мандатов допускаются последовательно в порядке убывания числа полученных голосов списки кандидатов, собравшие менее 7 % голосов, пока общее число голосов избирателей не превысит в совокупности 60 % голосов избирателей.

Распределение мандатов при пропорциональной системе происходит по определенной методике, предусмотренной ст. 3 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации". Закон включает изменения в порядке определения результатов выборов по партийным спискам в федеральном округе. Существенным моментом стало увеличение избирательного барьера для прохождения кандидатов от избирательного объединения с 5 до 7 % голосов избирателей. Эта поправка вступает в действие с 2007 г. При этом оговаривается условие, что при любом итоге голосования в состав Государственной Думы должны пройти представители не менее двух избирательных объединений.

Полупропорциональные системы. Данная система объединяет системы, которые, будучи основаны на мажоритарном принципе, т.е. на требовании большинства голосов для избрания, все же дают определенные возможности представительства и меньшинству избирателей. Это достигается применением ограниченного вотума, при котором избиратель голосует не за такое число кандидатов, которое равно числу подлежащих избранию от избирательного округа депутатов, а за меньшее. При этой системе партия в многомандатном избирательном округе выдвигает не список кандидатов, баллотирующийся как единое целое, а отдельных кандидатов. Избиратель голосует только за одного кандидата, хотя от округа должно быть избрано несколько депутатов. Избранными считаются кандидаты, собравшие большее число голосов.

К этой же группе систем относится кумулятивный вотум. Избиратель, к примеру, имеет три голоса, что меньше числа депутатов от данного избирательного округа, но он может распорядиться своими голосами тройным образом: либо отдать все их одному кандидату, либо отдать два голоса одному кандидату, а третий – другому, либо раздать по одному голосу трем кандидатам. Система считается пригодной для небольших избирательных единиц, в которой избиратели хорошо знают своих кандидатов, а их политическая принадлежность для избирателей большого значения не имеет.

Система единственного передаваемого голоса. Эта система позволяет сочетать персональный выбор с обеспечением пропорциональности представительства партий. Однако она сложна в плане определения результатов выборов. Суть системы заключается в следующем. В многомандатном округе кандидаты выдвигаются в таком же порядке, как при системе единственного непередаваемого, т.е. каждая партия может выдвинуть столько кандидатов, сколько сочтет необходимым, и допускается выдвижение независимых кандидатов. Избиратель действует, как при мажоритарной системе с альтернативным голосованием, т.е. против фамилии желательного кандидата отмечает свои предпочтения (предпочтение) указывая цифрами 1, 2, 3 и т.д., кого он желает видеть избранным в первую очередь, а кого во вторую и т.д. При определении результатов голосов подсчитываются первоначально голоса, полученные кандидатами при первой предпочтении. Если никто не набрал абсолютного большинства голосов, то голоса, поданные за наименее успешного кандидата, передаются другим кандидатам, а сам он исключается из дальнейшего подсчета. Эта процедура продолжается до тех пор, пока какой-либо кандидат не наберет необходимого большинства голосов. Главное достоинство системы в том, что она обеспечивает результативность выборов и исключает необходимость проведения второго тура или перебаллотировки.

Смешанные избирательные системы. О смешанной избирательной системе говорят в том случае, если при выборах одной и той же представительной палаты применяются различные системы. При этом

стремятся соединить преимущества различных систем и по возможности исключить или компенсировать их недостатки. В России смешанная система использовалась до 2003 г. при выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания. 225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства, а другие 225 депутатов – по общероссийскому избирательному округу по пропорциональной системе, причем определение результатов выборов второй половины депутатского корпуса никак не связано с результатами выборов первой половины. Кандидаты же, баллотировавшиеся также в одномандатных округах, в случае их избрания там исключаются из федеральных списков.

Применение подобной системы предусматривается и при выборах в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" установил, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Соответствующие изменения внесены в Федеральный Закон от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". На сегодняшний день все субъекты РФ привели свое избирательное законодательство в соответствие с положениями федерального избирательного законодательства, т.е. закрепили применение на выборах смешанной избирательной системы.

Тема 6 ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: ПОНЯТИЕ, СУБЪЕКТЫ, СТРУКТУРА И СТАДИИ

Понятие и принципы избирательного процесса

Отличительной чертой механизма правового обеспечения выборов является объединение усилий материальных и процессуальных норм в регулировании избирательных отношений. Если избирательное право 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, как организационно-правовая форма реализации субъективного избирательного права гражданина, отражает технологию непосредственного участия субъектов выборов в осуществлении формирования выборных органов. Термин "избирательный процесс" не является синонимом для обозначения становления или формирования новой самостоятельной отрасли права или подотрасли процессуального законодательства.

Избирательный процесс выступает самостоятельной юридической формой определенного комплекса государственно-правовых отношений, замыкающихся на обслуживании подготовки и проведения выборов, и является автономным элементом в структуре избирательного и в целом государственного права Российской Федерации.

В связи с этим, избирательный процесс следует характеризовать как урегулированную процессуальными нормами деятельность участников избирательного процесса (субъектов избирательного права), состоящую из взаимосвязанных и построенных в логической последовательности стадий, опирающуюся на демократические принципы российского избирательного права и направленную на придание выборам легитимного характера. Избирательный процесс является технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур.

Избирательный процесс как политико-правовая категория используется в широком и узком значении, и его конкретное использование предопределяется временными рамками (начала и окончания) его структурного развертывания в виде последовательности перехода от одной стадии к другой. В широком смысле термин "избирательный процесс" поглощает содержание термина "избирательная кампания" как периода со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица или органа о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании финансовых средств, выделенных на проведение выборов. В узком смысле изби-

рательный процесс как формализованное 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 (например, государственная регистрация партий, учет избирателей).

Иными словами, процессуальная форма как юридическая конструкция организации и проведения выборов, состоящая из совокупности избирательных процедур, которые закрепляют определенный порядок осуществления различных электоральных действий, обуславливает существование избирательного процесса как системы правоотношений, обеспечивающих в установленной последовательности динамику избирательной кампании.

Структура и стадии избирательного процесса

Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложную структуру. Различают его субъектную, технологическую и институциональную (стадийную) компоненты избирательного процесса.

Субъектная составляющая избирательного процесса охватывает собой участников избирательной кампании, которые вследствие наделения их правами и обязанностями выступают в качестве субъектов избирательного процесса.

Технологическая компонента избирательного процесса включает в себя временные (сроки) и формальные (документы) составляющие юридического режима избирательных кампаний. Избирательные сроки играют исключительно важную роль в осуществлении электоральных прав российских граждан, выступают в качестве одного из основных связующих элементов избирательных действий всех участников подготовки и проведения выборов. Вследствие этого избирательное законодательство чрезвычайно скрупулезно регламентирует временные параметры избирательного процесса, как правило, напрямую привязывая возникновение, изменение или прекращение образующих его отношений с конкретными датами (сроками). Избирательные документы предстают в процессе выборов в роли юридически значимого носителя информации о назначении, подготовке, проведении избирательной кампании, ее результатах.

Институциональную часть избирательного процесса образуют стадии подготовки и проведения выборов, формирующиеся на основе избирательных действий и этапов. Соответственно избирательный процесс оформляется в законодательстве и реализуется на практике прежде всего как система последовательно сменяющих друг друга стадий организации и проведения выборов.

В избирательном законодательстве Российской Федерации в соответствии с конституционной моделью организации системы органов публичной власти представлены федеральный, региональный и муниципальный уровни выборов. Сообразно этому можно говорить о федеральном, региональном и муниципальном избирательных процессах. Общие принципы организации избирательного процесса в Российской Федерации очерчены соответствующими положениями Конституции, Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", иными федеральными законами.

Избирательный процесс в Российской Федерации включает в себя установленную законом совокупность стадий, состоящих из конкретных избирательных процедур и избирательных действий. Не следует отождествлять стадии избирательного процесса с этапами подготовки и проведения избирательной кампании. Стадия избирательного процесса – более широкая категория, охватывающая своими рамками несколько этапов, состоящих из комплекса избирательных действий, направленных на достижение определенной промежуточной цели в масштабах той или иной стадии организации и проведения выборов. Иными словами, стадия и этап избирательного процесса соотносятся как целое и часть. Вследствие этого стадии вполне могут быть охарактеризованы как последовательная цепь этапов избирательных действий. Так, например, стадия назначения выборов состоит из следующих этапов: подготовка решения о назначении выборов, принятие компетентным органом (должностным лицом) решения о проведении выборов, официальное обнародование даты выборов.

В научной литературе отсутствует единое мнение относительно состава стадий избирательного

процесса и их наименования. Наиболее распространена следующая классификация: назначение выборов (принятие уполномоченным на то государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом решения о назначении даты выборов; образование избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей на основе сведений о государственной регистрации (учете) избирателей; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; информационное обеспечение выборов и проведение предвыборной агитации; голосование и определение итогов голосования, установление результатов выборов, их официальное опубликование².

Наряду с основными (обязательными) стадиями необходимо различать факультативные стадии избирательного процесса. Для факультативных стадий характерно то, что они могут претендовать на реальное автономное существование только в том случае, если прямо предусмотрены законодательством о выборах и лишь при наступлении упомянутых в нем обстоятельств. Исходя из этого, факультативной стадией избирательного процесса является стадия повторного голосования.

Тема 7 ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Понятие и правовой статус избирателя

Главным субъектом избирательного права и процесса является гражданин. От активности и волеизъявления избирателей напрямую зависят результаты выборов, в конечном счете – эффективность деятельности органов публичной власти и ее должностных лиц. Избирателем признается гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, т.е. правом избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях). Активным избирательным правом согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации и ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях обладают все граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, за исключением признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Избирателями в Российской Федерации признаются не только российские граждане, но и в определенных законодательством случаях иностранные граждане. Так согласно Федеральному закону об основных гарантиях (ч. 3 ст. 18) в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им законами иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Правовой статус избирателя – это закрепленное нормами избирательного права положение избирателя как участника избирательного процесса. В правовой статус избирателя включаются следующие элементы: принципы свободного и добровольного участия избирателей в выборах на основе всеобщего и равного избирательного права; права избирателей, связанные с их участием в предусмотренных законом избирательных действиях; гарантии реализации избирателями своих прав.

Основу правового статуса избирателя составляют права избирателя, связанные с участием в предусмотренных законодательством избирательных действиях. Полномочия избирателя целесообразно рассматривать применительно к стадиям избирательного процесса. В этой связи можно выделить следующие полномочия избирателей, связанные с:

- 1) их регистрацией (учетом) и составлением списков избирателей;
- 2) участием в формировании избирательных комиссий;
- 3) выдвижением и регистрацией кандидатов (списков кандидатов);
- 4) созданием избирательных фондов кандидатами, избирательными объединениями;
- 5) информационным обеспечением избирательной кампании и предвыборной агитацией;
- 6) организацией и порядком голосования, подсчетом голосов избирателей, установлением результатов выборов и их опубликованием.

Согласно ст. 16 Федерального закона об основных гарантиях все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, подлежат регистрации (учету). Избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации // Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 260 – 261; Катков Д.Б. Избирательное право // Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги. М., 2001. С. 59 – 60; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации // Отв. ред. А.А. Вешняков М., 2003. С. 296 – 298.

знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию.

На основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей соответствующими избирательными комиссиями составляются списки избирателей. Каждый избиратель имеет право на включение его в список избирателей на конкретном избирательном участке, если место его жительства находится на территории этого участка, что устанавливается органами регистрационного учета граждан. Список избирателей представляется участковой избирательной комиссией для ознакомления избирателей и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

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 в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента 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. Федеральный закон об основных гарантиях предоставляет избирателям возможность принимать участие в формировании избирательных комиссий. В соответствии с законом формирование комиссий муниципальных образований, территориальных, окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления осуществляется в том числе на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. Формирование участковых избирательных комиссий на любых выборах осуществляется также на основе предложений собраний избирателей.

Каждый избиратель, обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах, вправе выдвинуть свою кандидатуру. Граждане-избиратели вправе также собирать подписи избирателей в поддержку кандидата в порядке и количестве, определенных законами (не более 2 %). Право сбора подписей избирателей принадлежит совершеннолетнему дееспособному гражданину России. Избиратели имеют право ставить подпись в поддержку различных кандидатов (списки кандидатов), но только один раз в поддержку одного и того же кандидата (списка кандидатов). Избирательное законодательство предоставляет избирателям право принять участие в создании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений. Жертвователями не могут выступать иностранные граждане, лица без гражданства, граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды анонимным жертвователям (для гражданина – без указания фамилии, имени, отчества, адреса места жительства и даты рождения). Избирательные законы устанавливают предельные размеры добровольных пожертвований граждан. Так Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ст. 64) устанавливает, что размер добровольных пожертвований граждан в избирательные фонды избирательных объединений (политических партий) не может превышать соответственно 00,7 % от установленной законом предельной суммы всех расходов избирательного фонда (250 млн р. – для политических партий).

Избиратели вправе оказывать также финансовую (материальную) поддержку деятельности, способствующей избранию кандидата, только через соответствующие избирательные фонды. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации при проведении выборов получение необходимой информации и свободное проведение агитации в установленных законом рамках. Граждане Российской Федерации вправе в допустимых законом формах и законными методами вести агитацию за или против любого зарегистрированного кандидата (списка кандидатов).

Однако избиратели при проведении агитации могут пользоваться не всеми ее формами, предусмотренными законом. Так избиратели не имеют права доступа к средствам массовой информации, не могут выпускать печатные агитационные материалы. Ограничения в формах ведения предвыборной агитации для избирателей обусловлены необходимостью оплаты телерадиоэфира, печатной площади, агитационных печатных материалов исключительно из средств избирательных фондов самих кандидатов, избирательных объединений.

Федеральный закон об основных гарантиях предусматривает следующие права и обязанности избирателей, связанные с организацией и порядком проведения голосования: право на получение не позднее чем через 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом информации о времени и месте голосования; право на информацию о всех зарегистрированных кандида-

тах, избирательных объединениях; право на получение избирательного бюллетеня для голосования; обязанность голосовать лично; обязанность предъявить паспорт (или заменяющий его документ) для получения избирательного бюллетеня; обязанность при получении избирательного бюллетеня проставить серию и номер своего паспорта (или заменяющего его документа) в списке избирателей (или предоставить это право члену избирательной комиссии с правом решающего голоса); право избирателя получить новый бюллетень взамен испорченного; право избирателя на заполнение избирательного бюллетеня в специально оборудованной кабине для тайного голосования.

В целях обеспечения возможности участия в выборах избирателей, которые по каким-либо причинам не могут прийти в день голосования на свой избирательный участок, Федеральный закон об основных гарантиях предусмотрел институты досрочного голосования (ст. 63), голосования по почте (ст. 64 п.14), голосование вне помещения для голосования (ст. 66); возможность использования открепительного удостоверения (ст. 62).

В части, касающейся установления итогов голосования и результатов выборов, Федеральный закон об основных гарантиях закрепил за избирателями право требовать от избирательных комиссий предоставления итогов голосования по каждому избирательному участку, территории, результатов выборов по избирательному округу в целом в объеме данных, содержащихся в протоколах соответствующей избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий, а также обязательное полное опубликование результатов выборов и итогов голосования по избирательным участкам.

В законах установлены гарантии избирательных прав граждан, под которыми понимаются средства (правового, организационного, информационного и иного характера), направленные на обеспечение избирателю реальной возможности в осуществлении его избирательных прав. Центральное место в системе гарантий занимает право граждан на обжалование нарушений избирательных прав и установленная законодательством ответственность за нарушение избирательных прав. В соответствии со ст. 75 Федерального закона об основных гарантиях, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд, а также в вышестоящую избирательную комиссию. При этом предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. В случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения гражданина с аналогичной жалобой в избирательную комиссию избирательная комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу.

Избирательные комиссии – организаторы и участники избирательного процесса

В соответствии со ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав избирательная комиссия – это коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов. Именно на них возлагается основная организационная работа по проведению выборов, обеспечению реализации и защите избирательных прав граждан.

В соответствии с указанным законом в Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии: а) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; б) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; в) избирательные комиссии муниципальных образований; г) окружные избирательные комиссии; д) территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии; е) участковые избирательные комиссии.

Федеральные и региональные законы о выборах устанавливают строго определенную систему избирательных комиссий, их соподчиненность и распределение полномочий между ними применительно к соответствующему виду и уровню выборов органов государственной власти и местного самоуправления. Так при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ действуют Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов Федерации, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии. Выборы Президента России организуют и проводят такие же комиссии, за исключением окружных комиссий. Поэтому ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех указанных избирательных комиссий при проведении соответствующих выборов в Государственную Думу ФС РФ и Президента Российской Федерации.

Система, взаимосвязи и полномочия избирательных комиссий при выборах в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. При выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и в представительные органы местного самоуправления в систему создаваемых избирательных комиссий входят окружные избирательные комиссии, организующие выборы в пределах своих одномандатных или многомандатных избирательных округов. Проведение выборов должностных лиц органов местного самоуправления не требует создания окружных избирательных комиссий, поскольку в этом случае выборы проходят по единому территориальному избирательному округу.

Не входя ни в одну из ветвей государственной власти, система избирательных комиссий действует как государственно-общественная структура, высшие уровни которой (ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные комиссии) являются государственными органами, а остальные являются общественными образованиями, решения которых по вопросам проведения выборов обязательны для государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц.

Правовой статус избирательных комиссий как самостоятельных органов характеризуется тем, что они: в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления; обладают собственной компетенцией, установленной федеральным и региональным законодательством; осуществляют свои полномочия на постоянной основе, либо в течение установленного срока; финансируются за счет средств государственного (федерального либо регионального) или местного бюджета; формируются в установленном законом порядке уполномоченными органами и местного самоуправления, либо вышестоящими избирательными комиссиями государственной власти на основе предложений политических партий, избирательных блоков, иных общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства; наделены полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; несут ответственность за законность своих действий и решений.

Независимости и самостоятельности избирательных комиссий служит ряд других законоположений, в частности и то, что государственные и муниципальные служащие в составе избирательной комиссии не могут составлять более одной трети от общего числа членов комиссии с правом решающего голоса. На практике независимость комиссий не только не исключает, но и предполагает их взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления при решении целого ряда вопросов организации избирательного процесса. Кроме того, на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, их должностные лица возложена обязанность оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование.

Расходы, связанные с деятельностью избирательных комиссий, возмещаются за счет средств соответственно государственного или местного бюджета. Установленный законодательством порядок финансирования деятельности ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации делает их самостоятельными в организации и проведении выборов.

Формирование избирательных комиссий осуществляется в установленном законом порядке, в установленные сроки, уполномоченными субъектами. Формирование избирательных комиссий осуществляется на основе широкого привлечения органов государственной власти и органов местного самоуправления, политических партий, избирательных блоков, общественных организаций, собраний граждан по месту жительства, работы, службы, учебы.

Порядок формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации определен Федеральным законом. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Срок полномочий Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации составляет четыре года. Состоит из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе ФС РФ. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе ФС РФ может быть назначено не более одного представителя. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти и высшими должностными лицами субъектов РФ.

Пять членов ЦИКа РФ назначаются Президентом России.

Порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти определяется Федеральным законом, а также федеральными законами о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации. Названными законами устанавливается примерная численность комиссий, основные правила избрания председателя комиссии, его заместителя и секретаря комиссии.

В соответствии с п. 7 ст. 23 Федерального закона об основных гарантиях, предусмотрено, что как законодательный, так и исполнительный органы государственной власти обязаны назначить не менее одной второй назначаемого ими количества членов комиссии на основе предложений, поступивших от политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, а также на основе предложений аналогичных субъектов, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном органе власти субъекта Российской Федерации. Как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии РФ. Установленные Федеральным законом нормы в полном объеме применяются и при формировании окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные и региональные органы государственной власти, в органы местного самоуправления, а также территориальных и участковых избирательных комиссий.

Конкретные полномочия избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных, региональных или муниципальных выборов на всех стадиях избирательного процесса и порядок их деятельности закреплены в соответствующих федеральных и региональных законах о выборах депутатов и должностных лиц.

Свою деятельность комиссии осуществляют коллегиально. Они правомочны приступить к работе, если сформированы не менее чем на две трети от установленного состава. Заседания комиссии протоколируются, а решения принимаются большинством голосов (некоторые – квалифицированным большинством) членов комиссии с правом решающего голоса и подписываются председателем и секретарем.

Решения избирательных комиссий могут быть отменены только или вышестоящей избирательной комиссией, или судом. Более того, решения и акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для соответствующего уровня органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, должностных лиц, избирателей и иных участников избирательного процесса.

Избирательные комиссии (кроме участковых) действуют, как правило, на постоянной основе и срок их полномочий определяется сроком полномочий того выборного органа, подготовку и проведение выборов в который они обеспечивают (обычно – 4 года). Полномочия участковых избирательных комиссий, создаваемых на период избирательной кампании, по общему правилу прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов.

Кандидат – важный участник избирательного процесса

Кандидат – один из основных участников избирательного процесса. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав дает следующее юридическое его определение – это лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членстве в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления, либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. Условиями возникновения статуса кандидата является ряд обстоятельств: 1) должно состояться назначение выборов в порядке, установленном избирательным законодательством, т.е. принято и официально опубликовано решение уполномоченного на то органа или должностного лица о назначении выборов (дня голосования); 2) лицо должно обладать пассивным избирательным правом на данных выборах; 3) лицо должно быть выдвинуто на выборах соответствующего уровня надлежащим субъектом выдвижения (политической партией, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, ее региональным отделением, избирательным общественным объединением), либо в порядке самовыдвижения.

Статус кандидата определяется правами и обязанностями, ограничениями и запретами, гарантиями и ответственностью. Все это устанавливается Федеральным законом и другими федеральными и регио-

нальными законами, регулирующими порядок проведения соответствующих выборов. Сущность статуса – это 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 законодательного органа субъекта Российской Федерации; кандидат, выдвинутый политической партией, может одновременно баллотироваться как по региональному избирательному округу в составе списка кандидатов, так и по одномандатному или более округу. Соответствующие преимущества имеются у таких кандидатов в отношении возможностей осуществления предвыборной агитации.

Правовой статус кандидата в депутаты или на выборную должность возникает с момента его выдвижения. Прекращение же статуса кандидата зависит от успешности прохождения кандидатом этапов избирательной кампании. Статус кандидата может быть утрачен на стадии выдвижения и регистрации 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 также, если избирательная комиссия отказала ему в регистрации или регистрация отменена судом. Статус может быть прекращен в любой момент по заявлению самого кандидата о снятии своей кандидатуры. Однако статус большинства кандидатов прекращается в день официального опубликования избирательной комиссией общих данных о результатах выборов.

Все зарегистрированные кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, для них установлены необходимые гарантии.

В целях обеспечения равенства прав и возможностей кандидатов на ведение избирательной борьбы зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории "А" в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) в срок не позднее 3 дней со дня регистрации.

Законодательство предусматривает ряд гарантий деятельности кандидатов, в частности: со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов кандидата обязаны по заявлению, освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока; во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу (должность), а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу; время участия зарегистрированного кандидата засчитывается в общий трудовой стаж по специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата.

На зарегистрированных кандидатов распространяется действие принципа неприкосновенности – они не могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или подвергнуты в судебном порядке административному наказанию, без согласия прокурора соответственно уровню выборов. К кандидатам могут применяться меры административного характера, не требующие судебного разбирательства, такие как личный досмотр, досмотр вещей, штраф за нарушение правил дорожного движения и т.п. О даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест прокурор обязан известить избирательную комиссию, зарегистрировавшую данного кандидата.

Для эффективного ведения избирательной кампании кандидат вправе иметь своих уполномоченных представителей (помощников по тем или иным вопросам) в избирательных комиссиях. Зарегистриро-

ванный кандидат может иметь доверенных лиц, которые регистрируются той же избирательной комиссией незамедлительно на основании письменного заявления кандидата и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом.

Доверенные лица получают от избирательной комиссии соответствующие удостоверения и осуществляют агитационную и иную деятельность на всех последующих стадиях избирательного процесса, способствующую избранию данного кандидата. Кандидат вправе назначить в зарегистрировавшую его избирательную комиссию и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса. Кандидат имеет также право назначить своего представителя по финансовым вопросам, который регистрируется избирательной комиссией в установленном порядке. Еще одно важное право кандидата, связанное с обеспечением контроля за организацией голосования и подсчетом голосов избирателей, заключается в возможности назначить своих наблюдателей на каждый избирательный участок.

Избирательные объединения и политические партии

Важными субъектами избирательного права и процесса в современных условиях являются избирательные объединения (политические партии). Федеральный закон об основных гарантиях содержит следующее определение избирательного объединения: политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющее 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 не позднее чем за год до дня голосования.

Понятие избирательного объединения определяет его правовой статус, который распадается на две части: основной (общий) и процессуально-правовой статус избирательного объединения. Основной (общий) статус избирательного объединения означает его потенциальную возможность (способность) участвовать в избирательной кампании. Условием обладания таким статусом является государственная регистрация избирательного объединения в качестве политической партии.

Избирательным объединением может быть только политическая партия, которая создана и зарегистрирована в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95 "О политических партиях". Согласно ст. 3 данного закона политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия должна отвечать необходимым требованиям – иметь не менее пятидесяти тысяч членов партии, не менее чем в половине субъектов Федерации должны быть созданы и зарегистрированы региональные отделения не менее чем с пятьюстами членами партии в каждом.

Политическая партия будучи избирательным объединением имеет ряд важных преимуществ: она является единственным видом общественных объединений, обладающим правом выдвигать кандидатов на выборные должности в органы государственной власти; она пользуется государственной поддержкой, государство оказывает партиям финансовую поддержку из бюджета при условии эффективного участия в выборах из расчета "один рубль – один голос".

Участие политической партии в выборах является не только правом, но и ее обязанностью. Поэтому главное заключается в том, что партия должна регулярно участвовать в выборах различного уровня. В противном случае, если это не делается партией в течение пяти лет, она подлежит ликвидации в установленном порядке. Партия считается участвующей в выборах, если на выборах проводилось голосование за:

- а) выдвинутый ею и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы ФС РФ;
- б) выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента РФ;
- в) выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов в депутаты законодательных органов не менее, чем в 20 % субъектах РФ;
- г) выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов на выборах в органы местного самоуправления не менее, чем в 50 % субъектах РФ.

Намерение избирательного объединения участвовать в выборах выражается посредством выдвиже-

ния списка (списков) кандидатов.

Действующий ныне Федеральный закон об основных гарантиях не предусматривает возможности создания для участия в выборах избирательных блоков.

Избирательные объединения обладают определенными правами. Можно выделить следующие виды полномочий избирательных объединений, возникающие на разных стадиях избирательного процесса: полномочия в отношении кандидатов (списков кандидатов). Избирательные объединения вправе: на своих съездах (конференциях) выдвигать кандидатов, списки кандидатов; осуществлять сбор подписей в поддержку выдвинутых кандидатов (списков кандидатов), вносить избирательный залог для регистрации списка кандидатов и др. Избирательные объединения вправе в допускаемых законом формах вести предвыборную агитацию. Они имеют также полномочия в отношении избирательных комиссий. В соответствии с законом избирательные объединения вправе выдвигать представителей для назначения в составы избирательных комиссий членов с правом решающего голоса, а также назначать в комиссии членов с правом совещательного голоса и др.

Тема 8 НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

Правовые основания и субъекты назначения выборов

НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ – НАЧАЛЬНАЯ СТАДИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА, КОТОРАЯ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ В УСТАНОВЛЕНИИ ДАТЫ ГОЛОСОВАНИЯ. ПРАВОМ НАЗНАЧАТЬ ВЫБОРЫ ОБЛАДАЮТ УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НА ТО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ОРГАНЫ ИЛИ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА И В СООТВЕТСТВИИ С УСТАНОВЛЕННЫМИ СРОКАМИ. ТАК ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НАЗНАЧАЕТ СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ; ДНЕМ ВЫБОРОВ ЯВЛЯЕТСЯ ВТОРОЕ ВОСКРЕСЕНЬЕ МЕСЯЦА, В КОТОРОМ ПРОВОДИЛОСЬ ГОЛОСОВАНИЕ НА ПРЕДЫДУЩИХ ОБЩИХ ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РФ И В КОТОРОМ ОН БЫЛ ИЗБРАН; ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ НАЗНАЧАЮТСЯ ПРЕЗИДЕНТОМ РФ, В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ – ВЫСШИМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ, В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ГЛАВАМИ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ. О НАЗНАЧЕНИИ ВЫБОРОВ УПОЛНОМОЧЕННЫМ НА ТО ОРГАНОМ ИЗДАЕТСЯ СООТВЕТСТВУЮЩИЙ ПРАВОВОЙ АКТ. С ЭТОГО МОМЕНТА НАЧИНАЕТСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ. СРОК ПОЛНОМОЧИЙ ВЫБОРНОГО ОРГАНА ИЛИ ЛИЦА, ПЕРЕЧЕНЬ СУБЪЕКТОВ НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ, ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО УРОВНЯ И ВИДА РЕГУЛИРУЮТСЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ И РЕГИОНАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ И СУЩЕСТВЕННО РАЗЛИЧАЮТСЯ МЕЖДУ СОБОЙ.

Порядок назначения выборов

Установленный Федеральным законом срок полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления или однократно избранных депутатов не может быть более пяти лет. Определение конкретного срока полномочий (в пределах данного срока) остается компетенцией законодателя самого субъекта РФ.

Конституция Российской Федерации закрепляет порядок назначения выборов только в федеральные органы государственной власти. Порядок назначения региональных и муниципальных выборов закрепляется в конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований. При этом в Федеральном законе об основных гарантиях особо выделены следующие положения: выборы органов или выборных лиц являются обязательным, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными и региональными законами, уставами муниципальных образований; выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными указанными нормативными правовыми актами. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки выборы проводятся соответствующей избирательной комиссией. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо соответствующая избирательная комиссия не назначит выборы в установленный срок, а также, если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована выборы соответствующий суд общей юрисдикции. По заявлениям изби-

рателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора, может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Голосование на выборах назначается только на воскресенье. По общему правилу днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления является второе воскресенье марта, или в случаях, предусмотренных Федеральным законом, второе воскресенье октября, в котором истекают сроки полномочий соответствующих выборных органов или депутатов этих органов.

Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае, если Президент Российской Федерации не назначит выборы депутатов Государственной Думы в установленный срок, то они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок на который была избрана Государственная Дума. При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Президент Российской Федерации одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы.

В случае если Президент Российской Федерации, распустив Государственную Думу, не назначит выборы депутатов Госдумы нового созыва, то они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. "д" ст. 102) и Федеральным законом от 10 января 2003 г. "О выборах Президента Российской Федерации" выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации. Проведение выборов Президента Российской Федерации в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, является обязательным.

Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Совет Федерации Федерального Собрания РФ не назначит выборы Президента России, выборы проводятся Центральной избирательной комиссией РФ во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации.

В случае прекращения Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента Российской Федерации. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации.

В случае если Совет Федерации Федерального Собрания РФ не назначит досрочные выборы Президента России, то они проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации.

Назначение выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации, как правило, самим представительным органом. При этом закрепляются так называемые переходящие полномочия по их назначению. В случае, если общие выборы не назначены в установленный законом срок представительным органом, то назначить их вправе глава органа исполнительной власти. В случае, если общие выборы не назначены главой исполнительной власти или представительным органом, выборы назначает и проводит в предусмотренный законом срок избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Дата проведения очередных выборов определяется в соответствии с установленными региональным законодательством порядком формирования и сроками полномочий этих органов. При этом дата выборов должна быть назначена не позднее чем за определенное число дней до дня выборов, либо по согласованию с представительным органом.

Досрочные выборы проводятся в случаях роспуска представительного органа, в том числе одной из его палат, самороспуска, отзыва избирателями более одной трети депутатов. Правом назначения даты досрочных выборов наделяется глава исполнительной власти либо представительный орган, либо избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, и решение о назначении даты выборов облекается в различные правовые формы.

Порядок и субъекты права назначения выборов органов местного самоуправления существенным образом отличаются от выборов федерального и регионального уровней. В основном используется несколько моделей регулирования субъектного состава и порядка назначения муниципальных выборов. В законах закреплялся централизованный, децентрализованный и смешанный порядок назначения выборов. При централизованном порядке выборы депутатов представительного органа местного самоуправления и главы (администрации) муниципального образования назначались региональным законодательным органом государственной власти.

Сейчас в связи с вступлением в силу нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" повсеместно устанавливается соответствующий Конституции РФ децентрализованный порядок назначения выборов в органы местного самоуправления – как депутатов представительных органов, так и соответствующих должностных лиц. Муниципальные выборы, – сказано в ст. 23 указанного закона – назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом. Регулирование срока назначения и проведения выборов предусматривает возможность их проведения как в единый срок (как для представительного органа, так и главы муниципального образования), так и возможность совмещения муниципальных выборов с выборами органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Тема 9 УЧЕТ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ И УЧАСТКОВ, формирование избирательных комиссий

Учет (регистрация) избирателей и составление списков избирателей

Учет (регистрация) избирателей является необходимым условием реализации гражданином своих избирательных прав, поскольку участвовать в голосовании могут лишь те лица, которые включены в списки избирателей.

В списки избирателей включаются граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, – т.е. достигшие на день выборов 18 лет, имеющие место жительства на территории соответствующего избирательного участка. Не включаются в списки избирателей граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. В списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления могут включаться иностранные граждане, достигшие 18 лет, постоянно проживающие на территории данного муниципального образования, если это предусмотрено международными договорами с соответствующими государствами и российскими законами.

Законодательством предусмотрены меры, обеспечивающие регистрацию и включение в списки избирателей особых категорий российских граждан, не имеющих возможности зарегистрироваться в обычном порядке. К ним, в частности, относятся:

- а) военнослужащие – учет военнослужащих, а также членов их семей и других избирателей, проживающих в расположении воинской части, осуществляется командиром воинской части;
- б) российские граждане, имеющие постоянное место жительства за пределами Российской Федерации или находящиеся в длительной заграничной командировке, – их регистрация осуществляется руко-

водителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации; если избиратели проживают в странах, где нет консульских учреждений Российской Федерации, они могут обращаться в консульские учреждения на территории близлежащей страны с просьбой о включении в списки избирателей;

в) избиратели, находящиеся в плавании или на полярных станциях, – их учет осуществляется капитанами судов и руководителями полярных станций.

Списки избирателей составляются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, адресам) по форме, утвержденной Центральной избирательной комиссией РФ и представляются для всеобщего ознакомления и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Гражданин вправе заявить о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке в участковую избирательную комиссию. Избирательная комиссия обязана устранить допущенные ошибки или неточности, либо дать письменный ответ с указанием причин отказа.

Образование избирательных округов

Для проведения выборов образуются избирательные округа. Избирательный округ – это территория, которая образована в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами избирается депутат (или депутаты), выборное должностное лицо. Избирательный округ как бы объединяет граждан для избрания депутатов и выборных должностных лиц. Границы избирательных округов, перечень входящих в каждый округ населенных пунктов (улиц, домов), количество избирателей в каждом округе и другие параметры утверждает по представлению избирательной комиссии соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти или представительный орган местного самоуправления не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в котором должны быть назначены выборы.

Виды округов, их число и размеры зависят прежде всего от того, какие выборы проводятся – президентские, парламентские или муниципальные. Избирательный округ может быть единым (федеральным, региональным, городским и др.), включающим в себя всю территорию, на которой проводятся выборы.

Избирательные округа по выборам законодательных (представительных) органов бывают одномандатные и многомандатные. Одномандатным является округ, в котором избирается один депутат, независимо от числа кандидатов, претендующих на единственный депутатский мандат. В настоящее время на выборах в законодательные органы субъектов РФ образуются, как правило, одномандатные избирательные округа. При этом не менее 50 % членов законодательного органа избирается по единому региональному округу по спискам политических партий – избирательных объединений.

В многомандатном избирательном округе одновременно избирается несколько депутатов, при этом число выдвинутых кандидатов превышает число распределяемых депутатских мест, а избиратель за каждого из избираемых депутатов голосует персонально. В многомандатных избирательных округах по российскому законодательству число мандатов, подлежащих распределению в округе, как правило, не должно превышать пяти. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также образованном в границах избирательного участка.

Избирательные округа в Российской Федерации образуются на основе данных о численности зарегистрированных избирателей. Для соблюдения принципа равенства выборов избирательные округа должны быть равными по числу избирателей. Для определения нормы представительства от избирательного округа общее число зарегистрированных избирателей делится на число округов, которые необходимо образовать на данных выборах.

Избирательный округ должен составлять единую территорию (избирательный округ не может состоять из не граничащих между собой территорий, равно как не может быть округов, охватывающих соседние районы двух областей). Учитывая различную компактность проживания населения в густо- и слаборасположенных местностях законодатель установил допустимые пределы отклонения в размерах избирательных округов от средней нормы представительства избирателей – не более чем на 10 %, а в труднодоступных и отдаленных местностях – не более чем на 15 % (при проведении выборов по одно-

мандатным округам – не более чем на 30 %). При образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей может быть увеличено до 40 %. При проведении федеральных выборов в некоторых субъектах федерации число избирателей меньше установленной нормы представительства от избирательного округа. Для обеспечения равенства прав субъектов Российской Федерации на участие в формировании федеральных органов в отношении вышеуказанных субъектов федерации не применяется требование равенства избирательных округов – независимо от численности избирателей на территории каждого субъекта федерации должно быть образовано не менее одного избирательного округа.

Образование избирательных участков

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей на территории избирательного округа образуются избирательные участки. При образовании избирательных участков также учитываются границы административного деления, кроме того, недопустимо пересечение границ избирательных округов границами избирательных участков. Для избирательных участков федеральным законом установлена предельно допустимая норма численности избирателей – не более 3000 избирателей на каждом участке.

Основным критерием образования избирательных участков является максимальная приближенность их к избирателям и легкодоступность. Поскольку голосование проводится только на избирательных участках, при их образовании необходимо обеспечить полный охват избирателей, предоставить реальную возможность всем категориям избирателей реализовать свои избирательные права. Избирательные участки могут также образовываться: в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах временного содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых); на судах, находящихся в день голосования в плавании; на полярных станциях; в труднодоступных и отдаленных местностях; в воинских частях, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов районах; для избирателей, проживающих на территории иностранного государства, избирательные участки образуются руководителями дипломатических представительств, консульских учреждений на территории страны их пребывания.

Избирательные участки образуются по согласованию с избирательными комиссиями главой администрации муниципального образования и публикуются им (с указанием границ и номеров участков, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования) не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Тема 10 ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Выдвижение кандидатов: порядок и условия

Выдвижение и регистрация кандидатов одна из важнейших стадий избирательного процесса. Выдвижение кандидатов может происходить по-разному. Российское законодательство о выборах предусматривает два основных способа выдвижения кандидатов – граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно, либо в составе списка кандидатов.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением (политической партией). Закон предусматривает возможность выдвижения не только отдельных кандидатов, но и списков кандидатов. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением (это касается выдвижения кандидатов, например, при избрании половины или более депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ).

Законодательство устанавливает ряд общих условий выдвижения кандидатов. О выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление по установленной форме и заявление о согласии баллотироваться по соответствующему округу. После чего он считается выдвинутым, приобретает соответствующие права и обязанности.

В соответствующую избирательную комиссию также должны быть представлены лично сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату на праве соб-

ственности, в том числе совместной, о вкладах в банках, ценных бумагах по форме, установленной законом.

Установленный законом период выдвижения кандидатов, а также сбора подписей в поддержку выдвижения при выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 40 дней, при выборах в органы государственной власти субъектов РФ – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней.

Выдвижение кандидатов может проводиться путем самовыдвижения: любой гражданин вправе выдвигать свою кандидатуру для баллотировки на выборах. Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом соответствующих избирательных комиссий, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога.

Сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов

После выдвижения кандидатов наступает следующая стадия – сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов. При сборе подписей избирателей обязательно соблюдение ряда правил и требований, необходимых для последующей процедуры регистрации кандидатов. В частности, необходимо собрать определенный минимум голосов избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов). Так, в поддержку кандидата в Президенты РФ следует собрать не менее двух миллионов подписей, причем на один субъект Российской Федерации может приходиться не более 50 тысяч подписей (для примера, кандидату в Президенты Франции получить поддержку не менее 500 граждан, но в их число могут входить только члены парламента, генеральных советов департаментов, мэры и ряд других должностных лиц, представляющие не менее 30 различных департаментов и заморских территорий).

В поддержку кандидата в депутаты необходимо собрать подписи не менее 1 % от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

На выборах в законодательные органы субъектов Федерации избирательные объединения, вправе выдвигать кандидатов в депутаты, как по одномандатным избирательным округам, так и в региональном списке по единому региональному избирательному округу. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) также производится на съездах (конференциях) тайным голосованием.

Избирательное объединение вправе выдвигать не более одного кандидата в одном одномандатном избирательном округе и не более одного списка кандидатов по единому территориальному округу, однако допускается включение в список кандидатов по единому территориальному округу лиц, выдвигаемых данным избирательным объединением по одномандатным округам. Общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией (избирательным объединением) по списку на выборах в Государственную Думу не может превышать 500 человек.

Сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых избирательными объединениями, проводится по тем же общим правилам, что и сбор подписей в поддержку кандидатов, выдвинутых непосредственно избирателями. Следует, однако, иметь в виду, что при сборе подписей в поддержку федерального списка кандидатов в каждом подписном листе указываются данные – не всех выдвинутых кандидатов, а первых трех кандидатов, возглавляющих федеральную часть списка, а также трех кандидатов, возглавляющих соответствующую региональную часть списка. По каждому федеральному списку кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ требуется собрать подписи не менее 200 тыс. избирателей, при этом на один субъект федерации должно приходиться не более 10 тыс. подписей.

Регистрация кандидатов

После окончания сбора подписей осуществляется регистрация кандидатов. Регистрация кандидатов (списков кандидатов) проводится соответствующей избирательной комиссией при представлении: письменного уведомления о выдвижении кандидата, заявления кандидата о согласии баллотироваться по данному избирательному округу, сведений об имуществе и доходах; необходимого количества собранных в поддержку кандидата подписей избирателей. Общее число подписей, собранных в поддержку не должно превышать необходимое для регистрации количество подписей избирателей более чем на 10 %.

Избирательные комиссии проверяют достоверность подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов (списков кандидатов). Проверке могут подлежать либо все представленные подписи, либо часть этих подписей (но не менее 20 %), отобранных для проверки посредством случайного выбора

(жребия). При проверке подписей, в том числе при проведении выборки подписей для проверки, имеют право присутствовать представившие подписные листы кандидаты, представители кандидатов, избирательных объединений.

При регистрации кандидатов (списков кандидатов) избирательная комиссия, помимо подписных листов, проверяет соответствие порядка выдвижения кандидатов требованиям закона, в том числе и соответствие каждого кандидата всем требованиям – возрастному цензу, цензу гражданства, оседлости и др., – которые предъявляются законодательством к пассивному избирательному праву на данных выборах. Так зарегистрированным кандидатом в Президенты России (помимо соблюдения иных требований к регистрации) может быть лишь гражданин Российской Федерации, не моложе 35 лет и постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Альтернативным условием для регистрации в качестве кандидата является внесение лицом избирательного залога, т.е. определенной денежной суммы, размер которой определяется законом. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти (за исключением выборов Президента России), в органы государственной власти субъектов Федерации, в органы местного самоуправления по решению кандидата, избирательного объединения, избирательного блока сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов не проводится, а регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется на основании внесенного в избирательную комиссию избирательного залога. Избирательный залог вносится из средств избирательного фонда. Избирательный залог возвращается, если кандидат победил на выборах либо набрал установленный законом минимум голосов избирателей (не менее 5 % голосов избирателей для кандидатов и не менее 3 % – для списков кандидатов). В противном случае залог перечисляется в доход государства или муниципалитета. Размер избирательного залога составляет 15 % от установленного соответствующим законом о выборах предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата или избирательного объединения. Законом субъекта РФ указанный размер залога может быть уменьшен, но не ниже 10 % от установленного законом предельного размера средств избирательного фонда. Избирательная комиссия в течение 10 дней (при проведении выборов в федеральные и региональные органы государственной власти) должна принять решение о регистрации кандидата (списка кандидатов) либо об отказе в регистрации. Основаниями отказа в регистрации могут служить недостаточное количество представленных достоверных и действительных подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов), нарушение установленным законодательством порядка сбора подписей, и др. Кандидат может в любое время снять свою кандидатуру, равно как избирательное объединение, может отозвать свой список кандидатов и отказаться от участия в выборах, однако и в том, и в другом случае они вправе сделать это не позднее, чем за три дня до дня голосования.

Тема 11 ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ И АГИТАЦИЯ

Понятие и содержание информационного обеспечения выборов

Важной составной частью избирательного процесса является его информационное обеспечение, которое способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов и включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, юридические и физические лица в соответствии с законом. В то же время органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, политических партиях, выдвинувших списки кандидатов. Это делает избирательная комиссия.

Информационное обеспечение выборов осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий. Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, свободны в своей деятельности по информированию избирателей. Однако информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство кандидатов, политических партий.

Разновидностью информирования избирателей является опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, которое должно производиться в соответствии с требованиями и ограничениями, установленными законом. При опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами средства массовой информации,

граждане и организации, публикующие их, обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион (территорию) проведения опроса, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, заказчиков проведения и платного опубликования опроса.

Предвыборная агитация: понятие и формы

Основной целью агитационной части информационного обеспечения выборов является ознакомление избирателей с кандидатами, их личными и деловыми качествами, политическими пристрастиями, предвыборными программами и т.п., что способствовало бы формированию у избирателей осознанного выбора наиболее достойного, с их точки зрения, кандидата.

Правом на проведение агитации за или против любого зарегистрированного кандидата (списка кандидатов) в соответствии с российским законодательством обладают граждане, общественные объединения, в том числе политические партии. В агитации при проведении выборов не могут принимать участие избирательные комиссии и их члены с правом решающего голоса, государственные органы, органы государственной власти и местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения и их представители при совершении обрядов и церемоний, а также лица, замещающие государственные должности категории "А" и выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей или с использованием преимуществ должностного или служебного положения, воинские части, военные учреждения и организации, представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ при осуществлении ими профессиональной деятельности, иностранные граждане.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата (списка кандидатов) и создания соответствующего избирательного фонда и заканчивается в ноль часов за сутки до дня голосования. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования. Любая публичная агитация накануне и в день голосования запрещается, однако агитационные печатные материалы, ранее размещенные вне зданий и помещений избирательных комиссий, сохраняются в день голосования на прежних местах.

Содержание, формы и методы агитации могут быть самыми разнообразными и самостоятельно определяются самими кандидатами и избирательными объединениями: через средства массовой информации; посредством проведения массовых предвыборных 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.

При проведении предвыборной агитации в любых формах не допускается злоупотребление свободой массовой информации. К наиболее злостным проявлениям злоупотребления правом на предвыборную агитацию в соответствии с действующим законодательством следует отнести:

– агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны;

– подкуп избирателей (как самими кандидатами, избирательными объединениями, так и их доверенными лицами и иными полномочными представителями, а также иными организациями, прямо или косвенно участвующими в предвыборной агитации). Подкуп запрещен как в прямой, так и в косвенной форме. К формам подкупа избирателей можно отнести вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей иначе как за выполнение предвыборной организационной работы (например, дежурство на избирательных участках, сбор подписей, агитационная работа), вознаграждение избирателей за организационную работу в зависимости от итогов голосования или обещание такого вознаграждения, распространение (распродажу) любых товаров (за исключением печатных), предоставление услуг безвозмездно или на льготных условиях и др.

За соблюдением правил предвыборной агитации следит соответствующая избирательная комиссия, которая вправе в случае злоупотребления кандидатом, избирательным объединением, правом на ведение предвыборной агитации отменить свое решение о регистрации кандидата (списка кандидатов), а также вправе обратиться в правоохранительные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, в том числе о судебной ответственности средств массовой информации.

Предвыборная агитация в средствах массовой информации

Законодательство предусматривает равный доступ всех кандидатов к электронным и печатным средствам массовой информации. Средства массовой информации различаются между собой в зависимости от вида их учредителей и способов финансирования, а, соответственно, порядок использования этих средств массовой информации в целях предвыборной агитации имеет свои отличия. К ним можно отнести:

– средства массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения, либо которые финансируются полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъекта федерации, местного) или средств местного самоуправления, либо которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей по сравнению с другими средствами массовой информации, – обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, равные возможности проведения предвыборной агитации;

– иные средства массовой информации, не подпадающие под вышеперечисленные категории, вправе предоставлять эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, на договорной основе, при этом оплата последними должна осуществляться на равных условиях исключительно через соответствующие избирательные фонды.

Все зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, имеют право на предоставление им эфирного времени на каналах государственных телерадиокомпаний, осуществляющих телевизионное и радиовещание на территории, на которой проводятся выборы, на равных основаниях.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие кандидатам, избирательным объединениям, в организации и проведении предвыборных встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. По заявке избирательных комиссий помещения, пригодные для проведения публичных предвыборных мероприятий и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в собственности государственных предприятий, учреждений, организаций безвозмездно предоставляются в пользование на установленное избирательной комиссией время для проведения кандидатами и их доверенными лицами, представителями избирательных объединений встреч с избирателями.

Все зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, имеют право выпускать и распространять печатные агитационные материалы, экземпляры (или копии) которых в обязательном порядке представляются в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата (список кандидатов).

В целях обеспечения равенства и защиты прав кандидатов законодательством предусмотрены особые правила и требования, касающиеся содержания и порядка распространения данного рода печатной продукции:

- запрещается распространение анонимных агитационных печатных материалов;
- все агитационные печатные материалы должны содержать наименования и адреса организаций (фамилии, имена, отчества и адреса мест жительства лиц), изготовивших печатные материалы, равно как подобные сведения об организациях и лицах, заказавших изготовление данных печатных материалов, а также информацию о тираже и о дате выпуска;
- агитационные материалы могут вывешиваться в помещениях, на зданиях и иных объектах только с согласия их собственников или владельцев;
- запрещается вывешивать агитационные печатные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях избирательных комиссий, у входа в них и в помещениях для голосования;
- в сроки, установленные законодательством (органы местного самоуправления обязаны организовать на территории каждого избирательного участка (не менее одного на избирательный участок) специальные места, удобные для посещения избирателями, для вывешивания или расклейки агитационных печатных материалов. Всем зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, должны быть обеспечены равные условия для вывешивания таких материалов, в частности, должна быть выделена равная площадь на этих специально отведенных местах.

Тема 12 ГОЛОСОВАНИЕ И УСТАНОВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

Время и помещение для голосования. Избирательный бюллетень

Продолжительность времени голосования на выборах в день голосования не может составлять менее десяти часов. День голосования – это обычно календарный выходной день, время голосования – с 8 до 20 часов местного времени. По общему правилу, избиратели голосуют на своих избирательных участках (где они внесены в списки избирателей) в специально предусмотренных помещениях для голосования.

Помещения для голосования размещаются в таких местах и оборудуются таким образом, чтобы быть максимально доступными для посещения избирателями и обеспечивать свободу выбора и тайну волеизъявления граждан.

В помещении для голосования либо непосредственно перед ним участковая избирательная комиссия оборудует стенд, на котором размещается вся необходимая наглядная информация, способная оказать помощь избирателю как в определении его выбора, так и в процедуре голосования (биографические данные о кандидатах, указания – кем выдвинут, сведения об имуществе и доходах и др.).

Голосование проводится с помощью бюллетеней. Избирательные бюллетени являются документами строгой отчетности, их изготовление осуществляется только по распоряжению и под контролем соответствующей избирательной комиссии с использованием предусмотренных законом необходимых степеней защиты. Число изготовленных бюллетеней не может превышать число зарегистрированных избирателей более чем на 1,5 %. При этом число бюллетеней, передаваемых участковой избирательной комиссии, не может превышать число избирателей, включенных в списки избирателей по данному избирательному участку на день передачи бюллетеней, более чем на 0,5 % и составлять не менее 70 % от числа избирателей, включенных в список.

Избирательные бюллетени печатаются на русском языке, но по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации избирательные бюллетени могут быть также отпечатаны и на государственном языке республики, входящей в состав РФ, или на языках народностей Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Текст бюллетеня размещается только на одной его стороне.

При проведении голосования по отдельным кандидатам в избирательном бюллетене кандидаты располагаются в алфавитном порядке с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, места жительства, основного места работы или службы, занимаемой должности, рода занятий каждого зарегистрированного кандидата, а также информации о том, кем выдвинут данный кандидат (в порядке самовыдвижения – записывается слово "самовыдвижение", или – избирательным объединением). Сведения о принадлежности кандидата к какому-либо общественному объединению включаются в избирательный бюллетень только по желанию кандидата.

При проведении голосования по спискам кандидатов (в частности, при избрании не менее половины депутатов законодательного органа субъекта федерации, избираемых по региональным спискам, выдвинутым избирательными объединениями) в избирательных бюллетенях содержатся следующие сведения:

- наименования и символы (если они имеются) избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов в депутаты (с указанием наименования общественных (избирательных) объединений). Располагаются они в бюллетене не в алфавитном порядке, а в соответствии с результатами жеребьевки, которую проводит соответствующая избирательная комиссия субъекта РФ.

- под наименованием избирательного объединения, помещаются фамилии, имена и отчества первых трех кандидатов из выдвинутых ими списков кандидатов;

- в бюллетень вносятся также фамилии, имена и отчества первых трех кандидатов, отнесенных к соответствующей региональной группе.

В конце перечня кандидатов (избирательных объединений) может помещаться строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов"), а справа от нее расположен пустой квадрат. На лицевой стороне избирательного бюллетеня в правом верхнем углу ставятся подписи двух членов участковой избирательной комиссии, заверенные печатью участковой избирательной комиссии.

Порядок и виды голосования

Избиратели вправе голосовать только лично, избирательные бюллетени выдаются избирателям при предъявлении паспорта или заменяющего его документа, а в списке избирателей соответственно проставляются серия и номер паспорта или заменяющего его документа и личная подпись избирателя, удо-

стоверяющего получение бюллетеня, и подпись члена участковой избирательной комиссии, выдавшего бюллетень.

Заполнение избирательного бюллетеня осуществляется в специально оборудованной кабине или месте, где не допускается присутствие посторонних лиц, кроме самого голосующего. Процедура заполнения избирательного бюллетеня максимально проста: избиратель проставляет любой знак (крестик, галочку и т.п.) в квадрате, расположенном справа от того кандидата (списка кандидатов), за кого он голосует. Если избиратель не определился с выбором или считает, что ни один из кандидатов (списков кандидатов) не являются, с его точки зрения, достойными избрания, то он проставляет соответствующий знак в квадрате, расположенном справа от строки "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов").

В соответствии с принципом всеобщности выборов и в целях соблюдения конституционных прав граждан избирательные комиссии обязаны обеспечить возможность участия в голосовании всем избирателям, внесенным в списки избирателей. Для этого помимо основного голосования на избирательном участке законодательством предусматривается голосование вне помещения для голосования ("на дому"), досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению и голосование по почте. Голосование вне помещения для голосования проводится для обеспечения избирательных прав граждан, которые не могут самостоятельно по уважительной причине (состояние здоровья, инвалидность) прибыть в помещение для голосования.

В настоящее время досрочное голосование в традиционном порядке проводится только на выборах в органы местного самоуправления. Избиратель, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, может проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной, окружной, муниципальной избирательной комиссии (за 15 – 4 дня до дня голосования) или участковой комиссии (не ранее чем за три дня до дня голосования). При этом избиратель подает в соответствующую комиссию заявление, в котором указывает причину досрочного голосования. Голосование осуществляется при соблюдении тайны голосования. Бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается в конверт, который заклеивается. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов комиссии. Указанные подписи заверяются печатью комиссии, а также подписью избирателя. Запечатанный конверт с бюллетенем хранится у секретаря соответствующей комиссии до дня голосования. В день голосования председатель участковой избирательной комиссии в присутствии членов участковой комиссии и наблюдателей сообщает об общем количестве избирателей, проголосовавших досрочно, предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с бюллетенями и список избирателей, проголосовавших досрочно. После этого председатель комиссии вскрывает поочередно каждый конверт и опускает бюллетени в стационарный ящик для голосования.

В случаях и порядке, предусмотренных законом, избиратель, который в день голосования не будет иметь возможность прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, вправе получить в соответствующей комиссии открепительное удостоверение и принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования в пределах избирательного округа, где данный избиратель обладает активным избирательным правом.

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте. При этом учитываются голоса избирателей, поступившие в соответствующую избирательную комиссию не позднее времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется Центральной избирательной комиссией РФ.

Подсчет голосов и установление итогов голосования

Подсчет голосов осуществляется членами участковой избирательной комиссии, обладающими правом решающего голоса, открыто и гласно; при этом могут присутствовать: члены вышестоящей избирательной комиссии, зарегистрированный кандидат или его доверенное лицо, уполномоченные предста-

вители или доверенные лица избирательных объединений (зарегистрировавших списки кандидатов), наблюдатели, представители средств массовой информации.

Перед вскрытием избирательных ящиков подсчитываются и погашаются все неиспользованные бюллетени для голосования, их общее число оглашается и заносится в протокол об итогах голосования (одновременно подсчитываются испорченные избирателями бюллетени, оглашается их общее число и заносится в протокол и в его увеличенную форму).

В первую очередь вскрываются переносные избирательные ящики. Подсчет бюллетеней ведется таким образом, чтобы не была нарушена тайна голосования. Подсчитывается и оглашается общее число извлеченных бюллетеней установленной формы.

Затем вскрываются стационарные ящики для голосования. Члены участковой избирательной комиссии сортируют избирательные бюллетени: во-первых, по голосам: поданным за каждого кандидата (каждый список кандидатов); поданным против всех кандидатов (списков кандидатов); во-вторых, отделяются бюллетени неуставленной формы и недействительные бюллетени. Бюллетенями неуставленной формы признаются бюллетени, не изготовленные официально либо не заверенные избирательной комиссией.

Недействительными считаются бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателя (не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, позиций "против всех кандидатов", "против всех списков кандидатов", число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом). Другими словами, когда любой знак проставлен более чем в необходимом по закону числе квадратов либо не проставлен ни в одном из них.

Последующий подсчет голосов производится только по действительным бюллетеням. Недействительные бюллетени подсчитываются и количество их фиксируется отдельно.

Установление результатов выборов и их опубликование

Протоколы участковых избирательных комиссий передаются в вышестоящую избирательную комиссию (территориальную, окружную или др.), а окончательное установление итогов выборов осуществляет избирательная комиссия, организующая соответствующие выборы. Она обладает таким правом по закону (например, на выборах в Государственную Думу РФ таким правом наделена Центральная избирательная комиссия РФ).

Выборы могут быть признаны не состоявшимися или недействительными. Выборы признаются не состоявшимися, если: – в них приняло участие менее 20 % от числа избирателей, внесенных в списки избирателей (на выборах Президента России – не менее 50 %), – 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, – менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, – 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, – все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования или не один из них не получил необходимое для избрания число голосов.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией недействительными при наличии одного из следующих оснований:

– при проведении голосования или установлении итогов голосования допущены нарушения, которые не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

– выборы признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

– по решению суда.

В случае признания выборов не состоявшимися, если ни один из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов избирателей, проводится повторное голосование; во всех остальных случаях признания выборов недействительными или не состоявшимися проводятся повторные выборы.

При повторном голосовании в избирательные бюллетени включаются только два кандидата, на-

бравшие в первом туре наибольшее, по сравнению с другими кандидатами, число голосов избирателей. Повторные выборы проводятся в общем порядке, в сроки, установленные соответствующими законодательными актами для каждого вида выборов.

Избирательная комиссия предоставляет для ознакомления избирателям, кандидатам, доверенным лицам, наблюдателям, представителям СМИ итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется ее деятельность, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих избирательных комиссий.

Избирательные комиссии направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов. Официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов осуществляется соответствующей избирательной комиссией не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Избирательные комиссии всех уровней, кроме участковых, публикуют (обнародуют) полные данные, которые содержатся в протоколах комиссий соответствующего уровня об итогах голосования и о результатах выборов не позднее двух (региональных и местных) и трех (федеральных) месяцев со дня голосования.

Тема 13 ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов

Финансирование выборов обычно не рассматривается в качестве отдельной самостоятельной стадии избирательного процесса, ибо сопровождает избирательную кампанию на всем ее протяжении. От достаточности и стабильности финансирования зависит не только "гладкое" прохождение всех необходимых этапов в подготовке и проведении выборов, не только больший или меньший успех в избирательной борьбе отдельных кандидатов или избирательных объединений, но зависит и сама возможность проведения выборов в тот или иной момент на той или иной территории. В современных условиях на выборах деньги решают многое, и нередко "деньги делают выборы".

Российский законодатель старается четко и подробно урегулировать все основные вопросы, касающиеся финансовой стороны выборов, как с точки зрения обязательных государственных расходов, так и внегосударственного обеспечения избирательной кампании отдельных кандидатов и избирательных объединений. Главная задача – обеспечить всем участникам избирательного марафона "равные стартовые условия".

Средства из государственного бюджета (федерального, субъекта федерации или местного) направляются на покрытие расходов соответствующих избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов.

Финансовое обеспечение избирательной кампании кандидата, избирательного объединения

Законодательство о выборах предусматривает, что кандидаты, избирательные объединения обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании (однако оговаривается, что не имеют права создавать собственные избирательные фонды кандидаты, включенные в списки кандидатов от избирательных объединений, если только они не зарегистрированы также по одномандатному округу).

Избирательные фонды кандидатов и избирательных объединений, могут создаваться из средств, поступающих из различных источников, для каждого из которых установлены свои правила и ограничения. К средствам, из которых создается избирательный фонд, относятся: собственные средства кандидата, избирательного объединения, избирательного блока; средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольные пожертвования граждан и юридических лиц; средства, выделенные избирательной комиссией после регистрации кандидата (списка кандидатов), или это предусмотрено законом.

Федеральными законами, законами субъектов федерации устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидатов, средств избирательных объединений, пожертвований от физических и юридических лиц, а также предельные размеры обще-

го расходования средств избирательных фондов.

Так, собственные средства кандидатов на должность Президента РФ не могут превышать 10 % от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда.

Определенные правила и ограничения действуют и в отношении добровольных пожертвований в избирательные фонды от физических и юридических лиц:

- не допускаются пожертвования со стороны иностранных государств и иностранных юридических лиц, граждан, лиц без гражданства, международных организаций и движений, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного капитала превышает 30 %;
- не допускаются пожертвования со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления; государственных и муниципальных учреждений и организаций; юридических лиц, имеющих государственную или муниципальную долю в их уставном капитале, превышающую 30 %;
- не допускаются пожертвования со стороны воинских частей, правоохранительных органов, благотворительных организаций, религиозных объединений и учрежденных ими организаций;
- не допускаются пожертвования со стороны российских граждан, не достигших 18 лет, юридических лиц, зарегистрированных менее чем за год до дня голосования на выборах;
- не допускаются анонимные пожертвования;
- сумма добровольных пожертвований отдельного физического лица в фонд избирательного объединения на выборах в Государственную Думу РФ – не более 0,07 %, а фонд кандидата в Президенты РФ – не может превышать 1,5 % от предельной суммы всех расходов избирательного фонда;
- сумма пожертвований отдельных юридических лиц в фонд избирательного объединения – более чем в 3,5 %; в фонд кандидата в Президенты РФ – более чем в 7 % от предельной суммы всех расходов избирательного фонда.

Предельная сумма расходов избирательного объединения, на выборах в Государственную Думу РФ, а также кандидата в Президенты РФ – не более чем в 250 млн р.

Все денежные средства, поступающие в избирательный фонд, перечисляются на специальный счет в банке, который открывается кандидатом, избирательным объединением, с разрешения соответствующей избирательной комиссии. Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит исключительно создавшим их кандидатам и избирательным объединениям.

Категорически запрещается использование иных денежных средств, кроме средств, поступивших в избирательные фонды, на любые цели избирательной кампании. Если кандидат, избирательное объединение, в ходе проведения любого предвыборного мероприятия помимо средств избирательного фонда использовали и иные денежные средства, решение о регистрации данного кандидата (списка кандидатов) может быть отменено в установленном порядке.

Банки обязаны предоставлять информацию о поступлении и расходовании денежных средств, находящихся на специальных временных счетах кандидатов и избирательных объединений, соответствующей избирательной комиссии по ее запросу в письменной форме. Избирательная комиссия до дня голосования периодически направляет полученные ею сведения в средства массовой информации для опубликования.

Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение и могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании, предусмотренных законодательством: на финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов); на предвыборную агитацию; на оплату труда российских граждан за выполненные (оказанные) ими работы (услуги), непосредственно связанные с проведением избирательной кампании; на оплату аренды помещений, оборудования, командировочных и транспортных расходов, услуг связи, приобретение канцелярских товаров и оплату других расходов, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании.

Все финансовые операции со специальными временными счетами кандидатов, избирательных объединений, открываемыми ими для формирования их избирательных фондов, прекращаются в день выборов. Если кандидат, избирательное объединение, не успели оплатить все расходы, произведенные до дня выборов, по их ходатайству соответствующая избирательная комиссия может продлить срок финансовых операций по этим счетам.

После опубликования результатов выборов кандидаты, избирательные объединения, а также избирательные комиссии обязаны сдать соответствующие финансовые отчеты.

Тема 14 КОНТРОЛЬ И НАБЛЮДЕНИЕ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Понятие и виды контроля на выборах

Контроль и наблюдение – важнейшая гарантия свободных и честных выборов и проведения референдума. В период любой избирательной кампании контроль и наблюдение играют важнейшую роль в деле обеспечения достоверности выборов. Проведение честных и справедливых выборов практически неосуществимо без надлежащего контроля всех стадий избирательного процесса, особенно заключительной – подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования и определения результатов выборов.

В целом контроль и наблюдение за совершением избирательных действий в ходе подготовки и проведения выборов осуществляют избирательные комиссии, кандидаты, общественные организации, избирательные объединения и назначаемые ими доверенные лица, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели. Средства массовой информации также осуществляют контроль за ходом избирательной кампании, совершением разнообразных избирательных действий. Надзор за исполнением законодательства о выборах и референдумах осуществляют органы прокуратуры.

Контроль, в свою очередь, невозможен без участия наблюдателей от кандидатов, общественных, избирательных объединений. Наряду с представителями средств массовой информации они активно осуществляют общественный контроль за соблюдением избирательного законодательства во время голосования избирателей, при подведении итогов выборов, оформлении протоколов избирательных комиссий.

Наблюдение и наблюдатели в избирательном процессе

Институт наблюдателей является достаточно новым в российской избирательной практике. Впервые термин "наблюдатель" получил официальное признание путем введения его в оборот в Положении о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. В последующем правовое оформление этого института (и института иностранных наблюдателей в том числе) осуществлялось преимущественно актами Центральной избирательной комиссии РФ. Более основательное развитие и закрепление института наблюдателей получило в федеральных и региональных законах о выборах. Эффективный контроль возможен только на основе знаний его субъектами основных положений федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и соответствующих законов, регулирующих проведение федеральных, либо региональных и муниципальных выборов.

Наблюдатель – это гражданин Российской Федерации или иностранный гражданин, направленный избирательным объединением, общественным объединением, кандидатом, группой избирателей, международной, национальной правительственной или неправительственной зарубежной организацией, частным лицом для контроля за процедурой голосования, подсчетом голосов, составлением избирательных документов и доведением их до всеобщего ознакомления.

Таким образом, наблюдатели как бы делятся на две группы: российские наблюдатели и иностранные (международные) наблюдатели (или "внешние наблюдатели"). В правовом статусе тех и других наблюдателей есть много общего, хотя есть и различия. Главное, что их объединяет – они осуществляют контроль за законностью проведения голосования и определения его итогов; время и границы их деятельности ограничены строгими рамками: они вправе присутствовать в помещении участковых избирательных комиссий только в день голосования.

Наблюдатель получает свои полномочия от кандидата, избирательного объединения или общественного объединения. Полномочия наблюдателя удостоверяются в письменной форме кандидатом в депутаты или уполномоченным представителем избирательного объединения. В этом документе указываются фамилия, имя, отчество наблюдателя, место жительства, а также номер избирательного участка, на который он направляется. Удостоверение наблюдателя действительно только при предъявлении паспорта либо иного удостоверения личности, его заменяющего.

Наблюдатель вправе присутствовать на избирательном участке в день голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ею протокола об итогах голосования. В соответствии с законом не требуется предварительно уведомлять участковую избирательную комиссию о направлении на избирательный участок наблюдателя.

Правовой статус наблюдателя охватывает его права, обязанности и ответственность. Условно день голосования можно разбить на три части, соответственно им права наблюдателей также можно разбить на три группы.

До начала голосования наблюдатель имеет право: участвовать в осмотре избирательных ящиков перед их опечатыванием и конвертов с избирательными бюллетенями, оставленных на избирательном участке досрочно проголосовавшими избирателями; проверять кабины для голосования; знакомиться с основным списком избирателей, чтобы выяснить общее число избирателей на конкретном избирательном участке.

Во время голосования наблюдатель имеет право: находиться в помещении для голосования на соответствующем избирательном участке; осуществлять контроль за выдачей избирательных бюллетеней; присутствовать при проведении голосования избирателей вне помещения для голосования; собирать промежуточные сведения о количестве проголосовавших избирателей и передавать их в центры избирательных объединений, штабы поддержки кандидатов; обращаться к председателю участковой избирательной комиссии с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования.

По окончании голосования наблюдатель вправе: осматривать стационарные и переносные ящики для голосования на предмет сохранности печатей (пломб); наблюдать за процессом подсчета голосов и погашением неиспользованных бюллетеней; знакомиться с протоколами соответствующих избирательных комиссий об итогах голосования и получать их копии, заверенные в установленном порядке; обжаловать действия (бездействие) участковой избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Вместе с тем, наблюдатель не вправе вмешиваться в деятельность участковой избирательной комиссии, совершать действия, способные нарушить свободу волеизъявления и тайну голосования избирателей или принцип равноправия кандидатов. Так, наблюдатель не имеет права: расписываться за избирателя по его просьбе в получении избирательного бюллетеня; заполнять за избирателя по его просьбе избирательные бюллетени; совершать действия, мешающие членам участковой избирательной комиссии осуществлять свои функции.

Российское законодательство предусматривает возможность участия в контроле за ходом голосования в день выборов также иностранных (международных) наблюдателей. Так, на выборах в Государственную Думу РФ Центральная избирательная комиссия РФ аккредитует наблюдателей по предложению международных и национальных правительственных и неправительственных организаций и частных лиц, имеющих признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина, и выдает иностранному наблюдателю удостоверение установленного образца.

Полномочия иностранных (международных) наблюдателей на избирательных участках схожи с полномочиями российских наблюдателей, за исключением, пожалуй, лишь права обжалования в суд.

Тема 15 ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Понятие и виды правонарушений в избирательном процессе

Важнейшей гарантией соблюдения избирательных прав граждан являются предусмотренные российским законодательством меры юридической ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства о выборах и референдумах.

В самих избирательных законах – о гарантиях избирательных прав граждан, о выборах Президента РФ, о выборах депутатов Государственной Думы и других – не содержится указания на то, за какой вид правонарушения какой вид юридической ответственности наступает. Законы о выборах содержат лишь указание на то, что нарушения избирательных прав граждан влекут за собой уголовную или административную ответственность. Полный перечень таких правонарушений, сам характер и меры этой ответственности определены в Уголовном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях.

За нарушения законодательства о выборах и референдумах федеральными законами предусмотрены как меры административной и уголовной, так и конституционно-правовой ответственности. Отличительной особенностью конституционно-правовой ответственности (т.е. ответственности по избирательному праву в электорально-правовой сфере) является ответственность как физических лиц (граждан), так и коллективных субъектов (избирательных комиссий, избирательных объединений). По уголовному

праву ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах всегда является только персональной – привлечение к уголовной ответственности коллективных субъектов исключено. В декабре 1999 г., когда был принят соответствующий закон, была введена административная ответственность юридических лиц.

Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства

Публичная конституционно-правовая ответственность предусмотрена в виде расформирования избирательных комиссий. Данный вид юридической ответственности регламентируется ст. 31 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. В качестве наказания здесь выступает принудительный досрочный, в судебном порядке, роспуск 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, а также сотрудников аппарата комиссии, работающих на постоянной основе. Основанием для наступления данного вида ответственности является нарушение избирательной комиссией избирательных прав граждан, повлекшее признание Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта Федерации недействительными итогов голосования на соответствующей территории, либо результатов выборов.

С заявлением в суд о расформировании окружной, территориальной, участковой избирательной комиссии вправе обратиться:

- группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта РФ (либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа);
- группа депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов;
- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательная комиссия субъекта Федерации.

Дела о расформировании избирательных комиссий рассматриваются судами в соответствии с правилами подсудности, предусмотренными законом. Правовая возможность расформирования Центральной избирательной комиссии РФ законами не предусмотрена.

Конституционно-правовая ответственность установлена также для кандидатов и иных участников избирательного процесса. Ответственность кандидата согласно нормам избирательного права проявляется в отказе в регистрации либо отмене решения о его регистрации кандидатом в связи с допущенными нарушениями закона. В качестве субъекта привлечения кандидата к ответственности выступает избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата либо суд общей юрисдикции.

Основаниями конституционно-правовой ответственности кандидатов по избирательному праву являются предусмотренные федеральными законами и законами субъектов РФ нарушения избирательного законодательства, касающиеся правил выдвижения кандидатов, ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании, использования кандидатами и их доверенными лицами должностного или служебного положения, факты подкупа избирателей в целях избрания определенных кандидатов.

Если перечисленные нарушения были допущены кандидатами, включенными в список кандидатов от определенного избирательного объединения, руководителями этих объединений, избирательная комиссия вправе аннулировать эту регистрацию. В данном случае избирательное объединение выступает в качестве коллективного субъекта ответственности по избирательному праву.

Административная ответственность предусмотрена и регламентирована Кодексом РФ об административных правонарушениях 2001 г. Составы административной ответственности за нарушения избирательных прав граждан в действующем кодексе значительно расширен, их стало более тридцати. По этим основаниям могут быть возбуждены дела (административные производства) об административном правонарушении в отношении конкретных физических и юридических лиц.

Теперь за нарушения законодательства о выборах и референдумах в соответствии со ст. 5.1, 5.3 – 5.25 К о АП РФ виновные лица могут быть привлечены к административной ответственности за неисполнение решения избирательной комиссии, за нарушение порядка предоставления сведений об избирателях, участниках референдума, за проведение агитации в период ее запрещения, за распространение ложных сведений о кандидате, за нарушение прав граждан на ознакомление со списком избирателей, за

нарушение правил проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях и на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, за нарушение в ходе избирательной кампании правил рекламирования коммерческой деятельности, за изготовление или распространение анонимных агитационных материалов, за проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено законом, за финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов, оказание иной запрещенной законом материальной поддержки, за незаконное принятие пожертвований кандидатом либо избирательным объединением, за непредоставление либо неопубликование сведений об итогах голосования или о результатах выборов и за ряд других неправомерных действий.

Протоколы об административном правонарушении в зависимости от подведомственности проступков могут составлять уполномоченные на то должностные лица избирательной комиссии, правоохранительных и контролирующих органов.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах предусмотрена четырьмя статьями Уголовного кодекса РФ.

Ст. 141 УК РФ признает уголовно наказуемым деянием воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или работе избирательной комиссии. В зависимости от того, соединены ли эти действия с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо угрозой его применения, совершены ли с использованием служебного положения, либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой – закон предусматривает различные сроки лишения свободы и размеры штрафов. По этой статье наказываются также вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией собственных полномочий с целью повлиять на ее решения, а равно неправомерное вмешательство в работу ГАС "Выборы".

Ст. 141.1 УК РФ устанавливает ответственность за нарушения порядка финансирования избирательной кампании. Это преступление может проявляться в целом ряде неправомерных действий – в оказании финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения помимо средств избирательного фонда путем изготовления и (или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда или оплаченных по необоснованно заниженным расценкам; оплате изготовления и (или) распространения таких агитационных материалов; передаче денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе или по необоснованно заниженным расценкам кандидату, избирательному объединению для осуществления ими своей избирательной кампании; в использовании в крупных размерах помимо средств избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки избирательной кампании кандидата, избирательного объединения со стороны их уполномоченных представителей по финансовым вопросам, а также в использовании в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством и перечисленных на избирательный счет. Крупным признается размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда (но не менее одного миллиона рублей).

Ст. 142 УК РФ предусматривает различные сроки лишения свободы или размеры штрафа, в частности, за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, подделку или заверение заведомо подделанных подписей, незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозку незаконно изготовленных бюллетеней.

По ст. 142.1 кодекса карается фальсификация итогов голосования, заключающаяся во включении неучтенных бюллетеней в число использованных при голосовании, представлении заведомо неверных сведений об избирателях (участниках референдума), заведомо неправильном составлении списков избирателей (включение в них лиц, не обладающих активным избирательным правом или вымышленных лиц), в подделке подписей избирателей в списках, в замене действительных бюллетеней с отметками избирателей, в порче или уничтожении бюллетеней, в заведомо неправильном подсчете голосов избирателей, в подписании протокола до подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования, в незаконном внесении в протокол об итогах голосования изменений после его подписания, в заведомо неправильном установлении итогов голосования, определении результатов выборов.

Понятие и система регионального избирательного права и законодательства

В литературе избирательное право рассматривается как составная часть (элемент) нормативно-правовой системы отношений по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Для наиболее полного представления избирательного права как комплексного образования оно рассматривается в отдельных, относительно самостоятельных формах своего существования: в качестве отдельной отрасли права и законодательства, научной и учебной дисциплины, правовой культуры и поведения. В литературе эти формы определяют как составляющие (элементы) полной структуры избирательного права.³ Избирательное право имеет свой предмет регулирования – отношения по поводу выборов. Современное российское законодательство о выборах состоит из большого блока нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты электоральных процессов. Высшим звеном этой системы являются нормы Конституции (основного закона), регламентирующие вопросы выборов и референдумов. Избирательное законодательство представляет собой юридическую форму выражения и существования избирательного права как отрасли права. При этом источники избирательного права как отрасли права в том случае, когда избирательное право выступает как отрасль законодательства, становятся ее структурными элементами.

Законодательство понимается как в широком (совокупность законов и иных нормативно правовых актов), так и в узком (совокупность законов) смысле. К избирательному законодательству применимы оба подхода. С одной стороны его составляют только федеральные и региональные законы (понятие законодательства в узком смысле). В то же время законодательство не указывает категорически на необходимость проведения выборов только на основе законов. Напротив оно вполне допускает принятие иных (в том числе подзаконных) нормативных правовых актов о выборах и референдумах. Так ст. 1 (п. б) Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" действительно говорит о возможности проведения всех выборов в России на основе законов и других нормативных правовых актов о выборах.

С учетом федеральной природы Российского государства система российского избирательного законодательства представляет собой двухуровневую структуру, включающую федеральное избирательное законодательство и избирательное законодательство субъектов Федерации. Федеральное избирательное законодательство воздействует на электоральные отношения на всей территории Российской Федерации, закрепляя основные принципы и отправные начала реализации избирательных прав граждан на всех уровнях публичной власти. В этой связи избирательное законодательство отдельных субъектов РФ вполне правомерно рассматривать в качестве элемента в составе их собственных региональных законодательных систем и одновременно характеризовать его как автономную региональную часть единого российского избирательного законодательства.

Если федеральное избирательное законодательство с различной степенью полноты регулирует выборы во все органы федеральной и региональной государственной власти и органы местного самоуправления, то законодательство субъектов Федерации – в органы региональной государственной власти и в органы местного самоуправления.

Изучая данный вопрос, прежде всего, следует определить ключевой термин "регион" и его соотношение с понятием "субъект РФ". Первый все чаще используется в законодательстве и литературных источниках. Конституция РФ особо выделяет федеральные фонды регионального развития (ст. 71), а текущее законодательство обращается к нему при регламентации разнообразных общественных отношений. Его используют Бюджетный и Налоговый кодексы РФ (региональный бюджет, региональные налоги и сборы и т.д.), другие законы. В то же время в отечественном законодательстве распространен термин "субъект Российской Федерации". Сегодня Конституция РФ и другие законодательные акты используют его как собирательный термин, охватывающий республики, края, области, автономные округа, области и города федерального значения. Каждый из них имеет определенную территорию, органы государственной власти и свою внутреннюю нормативно-правовую систему.

Регионами в России необходимо считать субъекты федерации. Регион – территория в административных границах субъекта федерации, характеризующаяся следующими основополагающими чертами: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, то есть наличием политико-

³ Веденеев Ю.А. Введение в избирательное право / Ю.А. Веденеев, В.Д. Мостовщиков, М., 2003, С. 16.

административных органов управления.⁴ Поэтому несмотря на то, что под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий, не всегда совпадающая с границами территории субъекта Российской Федерации, этот термин следует считать синонимом понятия "субъект Российской Федерации". Соответственно "избирательное законодательство субъекта Российской Федерации" синоним "региональное избирательное законодательство".

Региональное избирательное законодательство характеризуется также наличием конституционных (уставных) основ, широким распространением нормативных правовых актов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и Уставов муниципальных образований, а также существенной "зависимостью" от федерального избирательного законодательства. Нормативные правовые акты субъектов федерации, а также нормативные правовые акты муниципальных образований входят в общую правовую систему Российской Федерации.

Правовые нормы, образующие институт регионального избирательного права, являются составной частью избирательного права Российской Федерации. Выделение в системе избирательного права данной совокупности правовых норм, регулирующих организацию и проведение региональных выборов, обусловлено особенностями конституционно-правового статуса субъектов РФ, системой региональной власти, порядка ее формирования и взаимодействия с федеральными органами государственной власти.

Избирательное право России как федеративного государства двухуровневое – федерального и регионального уровней – и представляет собой единую взаимосвязанную систему. Вне этой общегосударственной системы не может существовать региональное право как самостоятельная отрасль. Право (как отрасль) существует в масштабах государства. Значит самостоятельного регионального избирательного права как отрасли нет – только как структурная часть общероссийского избирательного права (не федерального, а общероссийского). Региональное избирательное законодательство – это форма существования регионального избирательного права.

Источники регионального избирательного права

Необходимо отметить, что для регионального уровня избирательного законодательства характерно большое разнообразие правовых норм, в том числе и содержательное отличие правоположений, регламентирующих аналогичные отношения. Это объясняется целым рядом факторов – социально-политическими, экономическими, национальными и иными особенностями развития регионов, разнообразием подходов регионального законодателя к регламентации избирательных правоотношений по выборам.

Региональное избирательное законодательство можно разделить на виды по субъекту правотворчества на: законы субъектов Российской Федерации; подзаконные нормативные правовые акты органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты органов местного самоуправления; по уровню выборов регулируемых региональным избирательным законодательством, на: законодательство о выборах в региональные органы государственной власти (законодательные и исполнительные); законодательство о выборах в органы местного самоуправления.

Основными элементами системы регионального избирательного законодательства являются законы субъектов Российской Федерации, которые можно разделить на четыре основные группы: к первой группе – Конституции, Уставы субъектов РФ, ко второй группе относятся законы, регулирующие отдельные виды региональных и муниципальных выборов, к третьей – кодифицированные акты, комплексно регулирующие проводимые на территории субъекта Российской Федерации выборы всех видов и уровней, к четвертой – законы об отдельных субъектах, процедурах и иных элементах избирательного процесса.

В частности, к системе регионального избирательного законодательства можно отнести имеющиеся почти во всех субъектах РФ законы об избирательной комиссии субъекта. В ряде субъектов Федерации приняты и действуют законы "О порядке и сроках хранения документов о выборах и референдумах" (Тамбовская область), "О территориальных избирательных комиссиях" (Иркутская область) и др.

Главенствующее место среди указанных актов занимают Конституции, Уставы республик, уставы

⁴ Игнатов В.Г. Регионоведение (методология, политика, экономика, право) / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. Ростов на Дону, 1998. С. 18 – 19.

краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Следует отметить, что в отличие от Конституции Российской Федерации многие из региональных Конституций и Уставов содержат разделы об избирательной системе, что, по всеобщему признанию, значительно повышает гарантированность избирательных прав граждан на уровне субъектов Российской Федерации, эффективность правоприменительной деятельности". В ряде Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации содержатся специальные главы – избирательная система или формы непосредственной демократии, в которых в общей форме формулируются принципы проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации. В них находят закрепление формы (организация системы) государственной власти, отражаются признаки свободных выборов (наряду с референдумом) высшим непосредственным выражением власти народа, провозглашается право граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, регулируются принципиальные вопросы проведения выборов главы исполнительной власти, депутатов законодательных органов, органов местного самоуправления.

Главы об избирательных системах в Конституциях и Уставах субъектов Российской Федерации – это базирующийся на Конституции РФ фундамент регионального избирательного законодательства, а Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" – являются "несущей конструкцией" регионального избирательного законодательства.

Независимо от избранной различными регионами формы избирательного законодательства, законы субъектов Российской Федерации должны быть основаны на федеральных законах и не должны противоречить им. Законы субъектов Российской Федерации могут не только дополнять и конкретизировать положения федерального законодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на региональном уровне.

Подзаконные нормативные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации не получили широкого распространения в качестве источников регионального избирательного права. Прежде всего, к ним можно отнести постановления и иные нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти. Актами органов исполнительной власти могут регулироваться отдельные аспекты организационного, информационного, технического и иного обеспечения деятельности избирательных комиссий, государственных органов и органов местного самоуправления по реализации избирательных прав граждан, оказанию содействия избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов. Принимаемые на региональном и местном уровнях правовые акты органов исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам организации и проведения выборов (о порядке формирования избирательной комиссии, об отведении специальных мест для размещения предвыборной агитации, об организации массовых мероприятий и встреч с избирателями и т.п.) носят технологический характер.

Самостоятельным подзаконным источником регионального избирательного права являются акты избирательных комиссий субъектов Федерации. Они могут быть посвящены как регламентации внутриорганизационной деятельности избирательных комиссий, так и разъяснению порядка применения региональных законов о выборах.

К настоящему времени в субъектах Российской Федерации сформировалась достаточно развитая система избирательного законодательства. Общий массив регионального избирательного законодательства включает более 300 законов. В 14 субъектах Российской Федерации избирательное законодательство кодифицировано. В Костромской области приняты два кодекса – избирательный и о референдумах, в Свердловской области и Коми-Пермяцком автономном округе кодексы регулируют выборы и отзыв, еще в пяти регионах – выборы, референдумы и отзыв. Как правило, система законодательства о выборах субъекта Российской Федерации состоит из законов о выборах депутатов законодательного органа власти, о выборах в органы местного самоуправления.

В Тамбовской области в 1995 – 2005 гг. разработано региональное избирательное законодательство, состоящее из более 10 законов об отдельных видах выборов и референдумов: "О выборах депутатов Тамбовской областной Думы", "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Тамбовской области", "О выборах должностных лиц местного самоуправления в Тамбовской области", "О Тамбовской областной избирательной комиссии", "О порядке и сроках хранения документов о выборах и референдумах в Тамбовской области" и др.

Тема 17 РЕФЕРЕНДУМ

Институт референдума в системе народовластия. Понятие, значение и виды референдума

В мировой практике референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства. Референдумы применяются для достижения высшей легитимности в некоторых важнейших случаях, например, принятие конституции или внесение в нее поправок, что специально предусмотрено в конституциях. Другой распространенный повод проведения референдума – желание государственной власти получить одобрение какого-либо своего акта общенационального значения.

Разновидностью референдума является плебисцит, который применяется для легитимации того или иного государственного лидера или действий властей. По своей процедуре плебисцит ничем не отличается от референдума.

В Российской Федерации референдум был впервые закреплен Законом о референдуме 1990 г. Это был во многом противоречивый закон и использовался редко. В апреле 1993 г. референдум был использован для разрешения конфликта между законодательной и исполнительной властью, а в декабре того же года референдум был проведен для принятия Конституции.

Отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением референдума РФ, регулируются Конституцией РФ (ст. 3, 84, 130), ФКЗ от 28.06.2004 г. "О референдуме Российской Федерации", ФЗ от 12.06.2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации") с изм. и доп. от 27.09., 24.12.2002 г., 23.06., 4.07.2003 г., 21.07.2005 г.

Федеральным законом "Об основных гарантиях..." референдум определяется как форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме.

Закон определяет и виды референдума. Референдум РФ – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории РФ, а также граждан РФ, проживающих или находящихся за пределами территории РФ. Референдум субъекта РФ – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) законом субъекта РФ среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории субъекта РФ. Референдум местный – референдум, проводимый в соответствии с уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Вопросы, подлежащие вынесению на референдум РФ, а также вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум РФ, определяются федеральным конституционным законом. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было дать однозначный ответ, а также – чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

На референдум РФ в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ.

На референдум РФ не могут выноситься вопросы;

- изменения статуса субъектов РФ;
- досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы, а равно проведение досрочных выборов Президента РФ, Государственной Думы или досрочного формирования Совета Федерации либо отсрочки таких выборов (формирования);
- принятия и исполнения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства;
- введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты;
- принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- амнистии и помилования.

Вопросы, выносимые на референдум РФ, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

На референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении РФ и субъектов РФ, если указаны вопросы, которые не урегулированы Конституцией РФ, федеральными законами. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта РФ, местный референдум.

На референдум субъекта РФ, местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и ряд других вопросов, определенных федеральным законом.

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения.

Референдум РФ проводится на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума РФ, обладает одним голосом. Гражданин РФ голосует на референдуме РФ лично. Участие в референдуме РФ является свободным, контроль за волеизъявлением гражданина не допускается. В ходе референдума РФ никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Вопросы, связанные с подготовкой и проведением референдума РФ, рассматриваются избирательными комиссиями, комиссиями по проведению референдума РФ, органами государственной власти и органами местного самоуправления открыто и гласно.

Референдный процесс, правовые последствия референдума

Инициатива проведения референдума в РФ принадлежит не менее чем двум миллионам граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме РФ, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ проживают не более 10 % из них; федеральным законом инициатива проведения референдума может быть предоставлена иным субъектам.

В соответствии с ч. 3 ст. 135 Конституции РФ Конституционное Собрание вправе вынести на референдум РФ проект новой Конституции РФ. Решением об этом принимается большинством голосов от общего числа членов Конституционного Собрания. Решение Конституционного Собрания направляется Президенту РФ, а также для сведения в палаты Федерального Собрания РФ.

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан РФ в ее поддержку может быть образована инициативная группа по проведению референдума. Выдвинуть инициативу проведения референдума может также избирательное объединение, иное общественное объединение, которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом.

Для назначения референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в орган, установленный Федеральным конституционным законом, законом субъекта РФ, уставом муниципального образования, подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения.

Референдум РФ назначает Президент РФ. До принятия такого решения Президент РФ в течение 10 дней со дня поступления к нему документов и приложенных к ним материалов направляет их в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Конституционный Суд РФ проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ, и в течение месяца направляет Президенту РФ соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию. В случае положительного решения Конституционного Суда, Президент РФ своим указом обязан назначить референдум РФ не позднее 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного Суда. В случае отрицательного решения все процедуры, связанные с референдумом, прекращаются.

Референдум субъекта РФ назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, местный референдум представительным органом местного самоуправления, а в случае отсутствия указанного органа или непринятия им решения в установленный срок – судом.

Решение о назначении референдума РФ, референдума субъекта РФ подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее, чем через 5 дней со дня его принятия.

Голосование по законопроекту и иному вопросу, вынесенному на референдум РФ, производится в помещениях участковых комиссий по проведению референдума. Каждый гражданин голосует лично. По истечении времени голосования участковая комиссия осуществляет подсчет голосов. Все голоса суммируются в Центральной избирательной комиссии, которая не позднее чем через 10 дней со дня проведения референдума определяет результаты референдума РФ.

Центральная комиссия референдума РФ признает референдум РФ состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме РФ. Центральная комиссия признает решение принятым на референдуме РФ, если за него в целом по РФ проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании.

Постановлением Центральной комиссии референдума РФ результаты голосования в отдельных субъектах РФ могут быть признаны недействительными из-за допущенных нарушений, существенно повлиявших на итоги голосования. В этом случае Центральная комиссия референдума РФ вправе поручить соответствующим комиссиям по проведению референдума РФ провести повторное голосование не позднее 15 дней со дня официального опубликования (обнародования) постановления Центральной комиссии референдума РФ.

Центральная комиссия референдума РФ составляет протокол о результатах референдума РФ. Принятое на референдуме РФ решение и итоги голосования в целом по РФ подлежат официальному опубликованию Центральной комиссией не позднее трех дней после определения результатов референдума РФ.

Решение, принятое на общероссийском референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на всей территории РФ и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ. Если для реализации решения, принятого на референдуме РФ, требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме РФ, определить срок подготовки данного правового акта.

ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ (ЗАЧЕТУ)

- 1 Понятие выборов, их виды и социально-политическая роль в демократическом государстве.
- 2 Выборы как форма народного представительства и способ формирования органов власти.
- 3 Избирательное право и избирательная система.
- 4 Основные понятия и категории избирательного права.
- 5 Избиратели и иные участники избирательного процесса.
- 6 Избирательные объединения и политические партии в демократических выборах.
- 7 Избирательные органы: понятие, виды, правовой статус.
- 8 Избирательная активность, абсентеизм и электорально-правовая культура.
- 9 Избирательное право как институт конституционного права.
- 10 Право гражданина избирать и быть избранным.
- 11 История развития избирательного права.
- 12 Народовластие и выборы в Афинском государстве.
- 13 Гражданская община и выборы в Римской республике.
- 14 Выборы в Западной Европе в раннее средневековье.
- 15 Избирательное право и законодательство эпохи Великой французской революции.
- 16 Избирательное право европейских государств в XIX в.
- 17 Вечевая демократия в древнерусском государстве и выборы в средневековом Новгороде.
- 18 Выборы в русском государстве XVI – XVII вв.
- 19 Выборы в России в XVIII – первой половине XIX в.
- 20 Российское избирательное право во второй половине XIX – начале XX вв. (1864 – 1905 гг.)
- 21 Избирательное право и избирательное законодательство в России в 1905 – 1907 гг.
- 22 Советское избирательное право и законодательство (1918 – 1991 гг.).
- 23 Развитие и совершенствование современного избирательного права России.
- 24 Избирательное законодательство: понятие, система и состав.

- 25 Международно-правовые избирательные стандарты и правила.
- 26 Конституция Российской Федерации и федеральное избирательное законодательство.
- 27 Избирательное законодательство субъекта Российской Федерации.
- 28 Общая характеристика законов Тамбовской области о выборах и референдуме.
- 29 Правовые акты органов местного самоуправления о выборах и референдуме.
- 30 Правоприменительная практика и совершенствование избирательного законодательства.
- 31 Принципы избирательного права: понятие и виды.
- 32 Всеобщее избирательное право и его основные гарантии.
- 33 Избирательные цензы: понятие, виды.
- 34 Свободное участие в выборах и обязательный вотум.
- 35 Куриальная (сословная, классовая) система выборов и корпоративные выборы.
- 36 Равное (неравное) избирательное право и нормы представительства.
- 37 Прямые и не прямые (косвенные, многостепенные) выборы.
- 38 Тайное и открытое голосование на выборах.
- 39 Обязательность проведения выборов и добровольность участия граждан в них.
- 40 Избирательная система: понятие, виды, общая характеристика.
- 41 Мажоритарная система относительного большинства.
- 42 Мажоритарная система абсолютного большинства.
- 43 Мажоритарная система квалифицированного большинства.
- 44 Система единственного передаваемого голоса и кумулятивный вотум.
- 45 Система пропорционального представительства политических партий.
- 46 Методы определения избирательной квоты.
- 47 Заградительный пункт (барьер) и распределение мандатов внутри партийного списка.
- 48 Распределение незанятых мест (мандатов).
- 49 Искажение пропорционального представительства.
- 50 Смешанные избирательные системы.
- 51 Избирательная система в современной России.
- 52 Иные выборные способы формирования государственных органов и их конституционно-правовое закрепление.
- 53 Избирательный процесс: понятие и конституционно-правовое регулирование.
- 54 Стадии избирательного процесса: понятие и общая характеристика.
- 55 Организация и порядок проведения выборов.
- 56 Назначение выборов: субъекты, основания и порядок.
- 57 Формирование избирательных органов и их правовой статус.
- 58 Порядок и организация деятельности избирательных органов.
- 59 Избирательные комиссии: понятие и система.
- 60 Образование избирательных округов.
- 61 Образование избирательных участков.
- 62 Регистрация (учет) избирателей.
- 63 Составление списков избирателей.
- 64 Выдвижение кандидатов в выборные органы и на выборные должности.
- 65 Выдвижение кандидатов избирателями.
- 66 Выдвижение кандидатов избирательными объединениями (политическими партиями).
- 67 Сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов.
- 68 Избирательный залог.
- 69 Регистрация кандидатов (списков кандидатов).
- 70 Правовой статус кандидатов, их права и обязанности.
- 71 Гарантии деятельности кандидатов.
- 72 Обеспечение равного статуса кандидатов.
- 73 Финансирование выборов: порядок и правовое регулирование.
- 74 Избирательные фонды: назначение, порядок создания и расходования.
- 75 Контроль, учет и отчетность в финансировании выборов.
- 76 Предвыборная агитация: понятие, способы, сроки.

- 77 Недопустимость злоупотребления правом на предвыборную агитацию.
- 78 Условия проведения агитации через средства массовой информации.
- 79 Голосование: организация, порядок и виды (способы).
- 80 Избирательный бюллетень.
- 81 Порядок досрочного голосования и голосования по почте.
- 82 Порядок голосования вне помещения для голосования.
- 83 Подсчет голосов избирателей и установление результатов выборов.
- 84 Протокол избирательной комиссии и порядок его заполнения.
- 85 Опубликование итогов голосования и результатов выборов.
- 86 Повторное голосование и повторные выборы.
- 87 Замещение вакантных депутатских мандатов. Дополнительные (частичные) выборы.
- 88 Выборы Президента Российской Федерации.
- 89 Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
- 90 Выборы депутатов Тамбовской областной Думы.
- 91 Выборы должностных лиц местного самоуправления (глав администраций, мэров).
- 92 Выборов депутатов представительных органов местного самоуправления.
- 93 Гласность выборов и информационные гарантии в избирательном процессе.
- 94 Новые информационные технологии в избирательном процессе и ГАС "Выборы".
- 95 Референдум: понятие, значение и виды.
- 96 Обстоятельства, исключающие проведение референдума.
- 97 Право участия в референдуме.
- 98 Инициатива проведения референдума: порядок реализации.
- 99 Назначение референдума.
- 100 Организация и порядок проведения референдума.
- 101 Предмет и формула (вопросы) референдума.
- 102 Голосование на референдуме.
- 103 Определение результатов референдума.
- 104 Правовые последствия референдума (решения, принятого на референдуме).
- 105 Отзыв депутатов и выборных должностных лиц: понятие, значение и порядок реализации.
- 106 Выборы на собраниях и сходах граждан.
- 107 Контроль и надзор за соблюдением избирательного законодательства.
- 108 Избирательно-правовые споры и конфликты.
- 109 Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан.
- 110 Нарушения избирательного законодательства: понятие, виды и их юридические последствия.
- 111 Основания для отмены регистрации кандидата, итогов голосования и результатов выборов.
- 112 Юридическая ответственность за нарушение избирательного законодательства: понятие, виды, основания и условия реализации отраслей права.
- 113 Региональное избирательное право.
- 114 Муниципальное избирательное право

МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕФЕРАТОВ И КОНТРОЛЬНЫХ РАБОТ

Написание реферата или контрольной работы является формой самостоятельного изучения студентом курса избирательного права с целью проверки уровня его знаний. Из предлагаемых тем можно выбрать одну с учетом желаний и рекомендаций преподавателя.

По своему содержанию письменная работа должна представлять последовательное, логичное изложение нормативно-правового материала по теме. От студентов требуется полное освещение разделов курса избирательного права, непосредственно связанных с выбранной темой письменной работы.

При подготовке работы нужно использовать рекомендованную литературу и особенно законы, регулирующие порядок подготовки и проведения выборов (референдумов). Начинать подготовку к написанию работы целесообразно с изучения соответствующих разделов учебника.

Объем реферата или контрольной работы – школьная тетрадь (12 – 18 листов). Работа должна быть

аккуратно выполнена без грамматических и стилистических ошибок. Не допускается лишь механическое переписывание текста учебника или нормативно-правового акта, равно как и сокращение отдельных слов. В конце работы следует привести список использованной литературы и нормативных актов. Необходимо пронумеровать страницы, оставить поля для возможных замечаний преподавателя-рецензента, подписать и указать дату выполнения работы.

На обложке тетради должны быть указаны изучаемый предмет и тема письменной работы, а также фамилия и инициалы студента, его шифр и номер группы.

Полезные методические рекомендации по рациональной и правильной подготовке реферата или контрольной работы на высоком уровне можно получить от преподавателя на занятиях по избирательному праву.

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ, КУРСОВЫХ И КОНТРОЛЬНЫХ РАБОТ

- 1 Понятие выборов, их виды и социально-политическая роль в демократическом государстве.
- 2 Избирательное право и избирательная система.
- 3 История развития избирательного права за рубежом.
- 4 История развития избирательного права в России.
- 5 Правовой статус избирателя.
- 6 Избирательная активность и электорально-правовая культура.
- 7 Повышение правовой культуры избирателей и организаторов выборов.
- 8 Избирательное право как институт конституционного права.
- 9 Право гражданина избирать и быть избранным.
- 10 Избирательное законодательство.
- 11 Международно-правовые избирательные стандарты и правила.
- 12 Федеральное избирательное законодательство.
- 13 Избирательное законодательство субъекта Российской Федерации (Тамбовской области).
- 14 Правовые акты органов местного самоуправления о выборах и референдуме.
- 15 Правоприменительная практика и совершенствование избирательного законодательства.
- 16 Принципы избирательного права.
- 17 Всеобщее избирательное право и его основные гарантии.
- 18 Равное и неравное избирательное право.
- 19 Прямые и не прямые выборы.
- 20 Тайное и открытое голосование на выборах.
- 21 Избирательная система: понятие, виды и общая характеристика.
- 22 Мажоритарная система и ее виды.
- 23 Система пропорционального представительства политических партий.
- 24 Смешанные избирательные системы.
- 25 Избирательная система в современной России.
- 26 Избирательная система субъекта Российской Федерации (Тамбовской области).
- 27 Избирательный процесс.
- 28 Назначение выборов.
- 29 Избирательные органы (комиссии) как организаторы и участники избирательного процесса.
- 30 Образование избирательных округов и избирательных участков.
- 31 Регистрация (учет) избирателей и составление списков избирателей.
- 32 Выдвижение и регистрация кандидатов.
- 33 Правовой статус кандидатов как участников избирательного процесса.
- 34 Избирательные объединения и политические партии в выборах.
- 35 Обеспечение равного правового статуса кандидатов.
- 36 Финансирование выборов: порядок и правовое регулирование.
- 37 Информационное обеспечение выборов и предвыборная агитация.
- 38 Предвыборная агитация с использованием средств массовой информации.
- 39 Голосование: порядок и виды (способы).
- 40 Подсчет голосов и установление результатов выборов.

- 41 Выборы Президента Российской Федерации.
- 42 Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
- 43 Выборы депутатов Тамбовской областной Думы.
- 44 Муниципальные выборы в системе местного самоуправления.
- 45 Контроль за соблюдением избирательного законодательства.
- 46 Гласность выборов и информационные гарантии в избирательном процессе.
- 47 Правовое регулирование использования государственной автоматизированной системы (ГАС "Выборы").
- 48 Выборы и средства массовой информации.
- 49 Институт наблюдателей в избирательном процессе.
- 50 Обжалование незаконных действий (бездействия) и избирательно-правовые споры.
- 51 Институт референдума в системе народовластия.
- 52 Референдум: понятие, значение и виды.
- 53 Инициатива и порядок назначения референдума.
- 54 Организация и порядок проведения референдума.
- 55 Отзыв депутатов и выборных должностных лиц.
- 56 Выборы на собраниях и сходах граждан.
- 57 Нарушения избирательного законодательства.
- 58 Юридическая ответственность за нарушение избирательного законодательства.
- 59 Региональное и муниципальное избирательное право.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Конституционные основы и международно-правовые стандарты выборов

- 1 Российская Федерация. Конституция Российской Федерации: Официальный текст. М.: 1999. 43 с.
- 2 Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Одобрена 24 ноября 2001 г. и подписана 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе. Ратифицирована Российской Федерацией 2 июля 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. (СЗ РФ), 2003. № 27; Ст. 2703.
- 3 Рекомендации международным наблюдателям Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами. Одобрены 7 декабря 2002 г. в г. Санкт-Петербурге. М.: Издание Центральной избирательной комиссии РФ, 2004.
- Заявление о критериях свободных и справедливых выборов (принято единогласно на сессии Межпарламентского Союза 26 марта 1994 г. в Париже) // Бюллетень Центральной избирательной комиссии РФ, 1994. № 4.

Федеральное законодательство о выборах и референдуме

- 1 О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 2004. № 27. Ст. 2710.
- 2 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства РФ, 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.
- 3 О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. № 2. Ст. 171.
- 4 О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2005. № 21. Ст. 1919.

- 5 О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 5.08.2000 г. № 113-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2000. № 32. Ст. 3336.
- 6 Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1996. № 49. Ст. 5497.
- 7 Уголовный кодекс (статьи 141, 141-1, 142, 142-1) от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства РФ, 1996. № 25. Ст. 2954.
- 8 Кодекс РФ об административных правонарушениях (статьи 5-1, 5-3, 5-4 – 5-25, 5-45 – 5-52, 5-6) от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства РФ, 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
- 9 Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства РФ, 2002. № 46. Ст. 4532.
- 10 О политических партиях: федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства РФ, 2001. № 29. Ст. 2950.
- 11 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства РФ, 1999. № 42. Ст. 5005.
- 12 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1995. № 35. Ст. 3506.
- 13 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства, 2003. № 40. Ст. 3822.
- 14 О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 (с последующими изменениями и дополнениями) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992. № 7. Ст. 300.

Указы президента российской федерации

- 1 Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30.05.1997 г. № 535 // Собрание законодательства РФ, 1997. № 22. Ст. 2572.
- 2 О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления Указ Президента РФ от 17.09.1995 г. № 951 // Собрание законодательства РФ, 1995. № 39. Ст. 3753.
- 3 Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" Указ Президента РФ от 28.02.1995 г. № 227 // Собрание законодательства РФ, 1995. № 10. Ст. 861.
- 4 Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" Указ Президента РФ от 18.08.1995 г. № 861 // Собрание законодательства РФ, 1995. № 34. Ст. 3443.
- 5 О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации Президента РФ от 28.02.1995 г. № 228 // Собрание законодательства РФ, 1995. № 10. Ст. 862.
- 6 Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации. Одобрена Указом Президента РФ от 28.02.1995 г. № 228 // Собрание законодательства РФ, 1995. № 10. Ст. 862.
- 7 О порядке выдачи гражданам, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справок для участия в выборах и референдумах Постановление Правительства Российской Федерации от 2.07.2003 г. № 391 // Собрание законодательства РФ, 2003. № 27. Ст. 2812.

Законодательство Тамбовской области о выборах и референдуме

- 1 Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации. Тамбов: ТГТУ, 2001. 39 с.
- 2 О выборах депутатов Тамбовской областной Думы: закон Тамбовской области № 117-з от 25.04.2003 г. // Тамбовская жизнь. 2003. май.
- 3 О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Тамбовской области: закон Тамбовской области № 142-з от 23.07.2003 г. с последующими изменениями и дополнениями) // Тамбовская жизнь. 2003. 12 августа.
- 4 О выборах должностных лиц местного самоуправления в Тамбовской области: закон № 140-з от 23.07.2003 г. с последующими изменениями и дополнениями) // Тамбовская жизнь. 2003. 13 августа.
- 5 О референдуме Тамбовской области: закон № 138-з от 23.07.2003 г. с последующими изменениями и дополнениями // Тамбовская жизнь. 2003. 30 августа; 2004, 10 января.
- 6 О местном референдуме: закон № 181-з от 28.07.2003 г. // Тамбовская жизнь. 16 декабря.
- 7 О порядке и сроках хранения документов по проведению выборов и референдумов в Тамбовской области: закон № 195-з в редакции от 27.06. 2001 г. // Тамбовская жизнь. 2001. 18 июля.
- 8 О Тамбовской областной избирательной комиссии: закон № 95-з от 29.01.2003 г. // Тамбовская жизнь, 14 февраля.
- 9 О порядке отзыва выборного должностного лица местного самоуправления населением в Тамбовской области: закон № 150-з от 28.11. 2000 г. // Тамбовская жизнь. 2000, 20 декабря.
- 10 О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления Тамбовской области: закон № 152-з от 28.11.2000 г. // Тамбовская жизнь, 2000, 22 декабря.
- 11 О собраниях (сходах) граждан по месту жительства в Тамбовской области: закон № 54-з от 28.02.1996 г. // Тамбовская жизнь. 1996. 13 марта.
- 12 О порядке избрания, назначения и досрочного прекращения полномочий членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителей от Тамбовской области: закон № 210-з от 14.09.2001 г.) // Тамбовская жизнь. 2001. 28 сентября.

УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Артеменко Г.А. Гарантии избирательных прав граждан// Юридические науки. 2004. № 5. С. 56 – 58
- 2 Большаков С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования / С.В. Большаков. М.: РЦОИТ, 2002. 152 с.
- 3 Борисов И.Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса / И.В. Борисов // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 104 – 109.
- 4 Божедаров В. Защита избирательных прав / В. Божедаров // Законность. 2004. № 11. С. 16 – 20.
- 5 Буханова Т.Н. Выдвижение и регистрация кандидатов на региональных выборах / Т.Н. Буханова // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 18 – 24.
- 6 Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России / Ю.А. Веденеев, С.В.Навальный // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2003. № 2. С. 63 – 74.
- 7 Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты / Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко // Государство и право. 1997. № 8. С. 5 – 13.
- 8 Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения / Ю.А. Веденеев, С.Д. Князев // Государство и право. 1999. № 5. С. 27 – 36.
- 9 Власов А., Сеченова Р. Участие прокурора в избирательном процессе / А. Власов, Р. Сеченова // Законность. 2002. № 5. С. 9 – 12.
- 10 Власть, политика и выборы в регионах: вопросы истории, законодательства и практики. Сб. ст. / Под ред. Н.И. Воробьева, Д.Г. Сельцер. Тамбов, 2002. 210 с.

- 11 Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне / Н.И. Воробьев // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 15 – 21.
- 12 Воробьев Н.И. Об изменениях избирательного законодательства и перспективах развития региональной избирательной системы // Вестник Администрации Тамбовской области. 2002. № 2. С. 3 – 5.
- 13 Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации / И.В. Выдрин. М.: Норма, 2004. 256 с.
- 14 Дмитриев Ю.А. Референдум в системе народовластия / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комаров. М.: Юрист, 1995. 391 с.
- 15 Дамаскин О.В. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: учеб.-практ. пособие / О.В. Дамаскин, Е.В. Корчиги, Р.Р. Сеченова. М.: Норма, 2005. 277 с.
- 16 Диденко Ю.Ю., Соломоницина И.О. Анализ влияния судебной практики на развитие избирательного законодательства РФ / Ю.Ю. Диденко, И.О. Соломоницина / Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2003. № 2. С. 74 – 86.
- 17 Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. 864 с.
- 18 Дамаскин О.В. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: учеб.-практ. пособие / О.В. Дамаскин, Е.В. Корчиги, Р.Р. Сеченова. М.: Норма, 2005. с. 271.
- 19 Дубровина Е.П., Зотова З.М. Партии и выборы: опыт избирательных кампаний 2003 – 2004 годов / Е.П. Дубровина, З.М. Зотова. М.: РЦОИТ, 2005. 208 с.
- 20 Елизаров В.Г. Конституционно обоснованные ограничения свободы массовой информации в ходе избирательных кампаний и просчеты нового законопроекта / В.Г. Елизарова // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 75 – 84.
- 21 Законодательные и иные нормативные правовые акты, решения Конституционного суда Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Казьмин. М.: ЦИК РФ, 2004. Т. 2. 2004. С. 838.
- 22 Захаров О.Ю., Порфирьев А.И. Нарушения избирательных прав и «негативные» избирательные технологии в Московской и Брянской области: анализ, пути противодействия / О.Ю. Захаров, А.И. Порфирьев // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3. С. 22 – 27.
- 23 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. 816 с.
- 24 Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2000. 717 с.
- 25 Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995 – 2000) / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М.: Норма, 2001. 894 с.
- 26 Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2001. / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М.: ЦИК РФ, 2002. 2003. 894 с.
- 27 Институт выборов в истории зарубежных стран. XX век: Материалы к библиографическому указателю / Авт. проекта и сост.: Ю.А. Веденеев, В.В. Луговой, П.Г. Крученков. Калуга: Калужский обл. Фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2003. 424 с.
- 28 Итоги прошедших в 2003 – 2004 годах федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведения выборов, референдумов. Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Москва. 6 мая 2004 года / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2004. 88 с.
- 29 Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение / Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. М.: РЦОИТ, 2002. 144 с.
- 30 Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги. М.: Юриспруденция, 2001. 288 с.
- 31 Князев С.Д. Институт совмещения выборов: законодательная модель и практика правоприменения / С.Д. Князев // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 3 – 11.

- 32 Князев С.Д. Правовой режим выдвижения кандидатов по законодательству РФ / С.Д. Князев // Известия ВУЗ. Правоведение. 2000. № 6. С. 55 – 69.
- 33 Козин В.И. Формирование новой избирательной системы региона: опыт и уроки / В.А. Козин // Регионоведение. 2004. № 4. С. 99 – 110.
- 34 Князев С.Д. Принципы российского избирательного права / С.Д. Князев // Известия ВУЗ. Правоведение. 1998. № 2. С. 20 – 32.
- 35 Колюшин Е.И. Финансирование выборов: право и практика. Учебное пособие / Е.И. Колюшин. М.: РЦОИТ, 2002. 144 с.
- 36 Красинский В.В. Правовое обеспечение безопасности выборов в зарубежных государствах / В.В. Красинский // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 90 – 98.
- 37 Красинский В.В. Место и роль выборов в системе народовластия Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 17 – 21.
- 38 Ларин А.Ю., Елагин Р.И. Характеристика конституционной законности организации органов законодательной власти субъектов РФ / А.Ю. Ларин, Р.И. Елагин // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 10 – 15.
- 39 Линник Л.Н. Избирательная система республики в составе Российской Федерации (на примере республик Поволжского региона) / Л.Н. Линник // Известия ВУЗ. Правоведение. 2003. № 1. С. 39 – 49.
- 40 Любарев А.Е. Референдум в Российской Федерации: история и проблемы законодательного регулирования / А.Е. Любарев // Политика и общество, 2005. № 2. С. 7 – 11.
- 41 Матейкович М.С. Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации / М.С. Матейкович // Государство и право. 2003. № 4. С. 33 – 40.
- 42 Мясников А.П. Правовое регулирование выборов в Российской Федерации / А.П. Мясников // Юрист-правовед. 2004. № 3. С. 19 – 23.
- 43 Международные избирательные стандарты. Сборник документов // Отв. ред. А.А. Вешняков; Науч. ред. В.И. Лысенко. М.: Издательство ВЕСЬ МИР, 2004. 1152 с.
- 44 Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков; Науч. ред. В.И. Лысенко. М.: Изд-во НОРМА, 2003. 896 с.
- 45 Панкратов В. Основы избирательного права и Основной закон страны (опыт сдержанной критики Конституции РФ) / В. Панкратов // Российская юстиция. 2003. № 12. С. 25 – 28.
- 46 Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности / Т. Пахоменко // Законность. 2000. № 7. С. 11 – 17.
- 47 Покровский Е.А. Проблемы реализации избирательного процесса в регионе Российской Федерации как источник конфликтности / Е.А. Покровский // Известия ВУЗ. Правоведение. 1999. № 1. С. 244 – 247.
- 48 Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII – начала XX века: Хрестоматия / Сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, Л.В. Поляков / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Изд-во ВЕСЬ МИР, 2003. 882 с.
- 49 Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX – XX вв.: Хрестоматия / Сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, Л.В. Поляков / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Издательство «ВЕСЬ МИР», 2003. 896 с.
- 50 Политические партии. Сборник нормативно-правовых актов / Сост. Н.И. Воробьев. Тамбов, ОГУП Типография «Пролетарский светоч». 2002. 248 с.
- 51 Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства / А.Е. Постников // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 3 – 11.
- 52 Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов: законодательство и судебная практика / А.Е. Постников, Л.Г. Алехичева. М.: «Права человека», 2001. 196 с.
- 53 PRO NUNC: Современные политические процессы. Вып. 2. Политические партии и выборы в российских регионах / Редкол.: В.Ф. Пеньков, А.А. Сазонов, Д.Г. Сельцер; Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина, Ин-т истории и политологии, избир. комиссия Тамб. обл., Тамб. отделение Рос. ассоциации полит. Науки. Тамбов: Изд-во «Юлис», 2004. 212 с.

54 PRO NUNC: Современные политические процессы. Вып. 3. Политические партии и выборы в российских регионах / Редкол.: В.Ф. Пеньков, А.А. Сазонов, Д.Г. Сельцер; Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина, Ин-т истории и политологии, избир. комиссия Тамб. обл., Тамб. отделение Рос. ассоциации полит. Науки. Тамбов: Изд-во «Юлис», 2005. 171 с.

55 Сидякин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов за нарушения избирательного законодательства/ А.Г. Сидякин // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 60 – 67.

56 Совершенствование правоприменительной практики при подготовке и проведении выборов и референдумов. Повышение эффективности использования ГАС «Выборы». Материалы семинара-совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 30 июня – 1 июля 2005 года. М: ЦИК РФ, 2005. 8000 с.

57 Соколова И. Законодательство субъектов федерации о выборах и референдумах / И. Соколова // Законность. 2003. № 4. С. 2 – 7.

58 Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М.: Изд-во НОРМА, 2005. 208 с.

59 Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 11 – 16.