

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МВД РОССИИ ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

А.А. Ерыгин, В.И. Ерыгина

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

Учебное пособие

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2018**

УДК 342.8
ББК 67.400.8

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина

Е 80 Ерыгин, А. А.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации :
учебное пособие / А. А. Ерыгин, В. И. Ерыгина. – Белгород : Бел ЮИ МВД
России имени И.Д. Путилина, 2018. – 208 с.
ISBN 978-5-91776-240-1

Рецензенты:

Егоров С.А., кандидат юридических наук, доцент (Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя);

Клевцов С.В., кандидат юридических наук, доцент (Орловский юридиче-
ский институт МВД России имени В.В. Лукьянова);

Бровченко В.Н., кандидат юридических наук (Аппарат Центральной изби-
рательной комиссии Российской Федерации).

В пособии рассматриваются актуальные вопросы избирательного права и из-
бирательного процесса. Особое внимание обращено на формы взаимодействия ор-
ганов внутренних дел и избирательных комиссий в период подготовки и проведе-
ния выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Учебное пособие предназначено для курсантов, слушателей, адъюнктов,
профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы
МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.8
ББК 67.400.8

ISBN 978-5-91776-240-1

© РИО Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы избирательного права в Российской Федерации.....	7
1.1. Понятие и принципы избирательного права.....	7
1.2. Источники избирательного права.....	12
1.3. Понятие и виды избирательных систем.....	22
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>40</i>
ГЛАВА 2. Субъекты и участники избирательных правоотношений	41
2.1. Народ как субъект избирательных правоотношений.....	42
2.2. Правовой статус избирателя.....	47
2.3. Правовой статус избирательных объединений.....	53
2.4. Правовой статус кандидатов.....	62
2.5. Система избирательных комиссий.....	64
2.6. Субъекты общественного контроля за выборами.....	77
2.7. Органы государственной власти и органы местного самоуправления.....	83
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>86</i>
ГЛАВА 3. Избирательный процесс.....	88
3.1. Понятие и стадии избирательного процесса.....	88
3.2. Назначение выборов, образование избирательных округов, избирательных участков, регистрация (учет) избирателей.....	90
3.3. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов).....	95
3.4. Информирование избирателей и предвыборная агитация.....	107
3.5. Голосование и установление его итогов; определение результатов выборов.....	117
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>127</i>

ГЛАВА 4. Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления	128
4.1. Выборы Президента Российской Федерации.....	128
4.2. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.....	134
4.3. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	146
4.4. Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	154
4.5. Муниципальные выборы.....	163
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>176</i>
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	179
ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ.....	180
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	197

ВВЕДЕНИЕ

В ст. 3 Конституции Российской Федерации 1993 г.¹ зафиксировано, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В современном демократическом правовом государстве выборы как одна из форм непосредственного проявления суверенитета народа представляют собой способ формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающий их легитимность. Через выборы граждане оказывают воздействие на формирование органов публичной власти и тем самым реализуют свое право на участие в управлении государственными делами.

Основная цель учебного пособия заключается в том, чтобы на основе анализа нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и проведения выборов в органы государственной и муниципальной власти, решений Конституционного Суда Российской Федерации, практики проведения избирательных кампаний сформировать представление об избирательном праве как подотрасли конституционного права России.

Учебное пособие включает четыре главы, в совокупности охватывающих предмет избирательного права и избирательного процесса. В первой из них «Теоретико-правовые основы избирательного права в Российской Федерации» рассматриваются базовые понятия избирательного права, содержание его демократических принципов, характеризуются источники избирательного права, виды избирательных систем, применяемых на выборах. Отдельная глава посвящена субъектам и участникам избирательных правоотношений, среди которых избиратели, избирательные объединения, кандидаты на выборные должности, наблюдатели, государственные и муниципальные органы. Особое внимание обращено на избирательные комиссии, являющиеся основными организаторами выборов: характеризуется порядок их формирования, полномочия, статус членов избирательных комиссий.

В пособии рассматривается содержание стадий избирательного процесса, акцентируется внимание на формах и направлениях организационно-правового взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти, органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Особое внимание обращено на роль органов внутренних дел в обеспечении общественного порядка и законности при органи-

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

зации и проведении выборов, защите избирательных прав граждан, что предусмотрено Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «*О полиции*» и *Соглашении о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации*. Курсанты и слушатели как сотрудники органов внутренних дел должны иметь высокий уровень электорально-правовой культуры для того, чтобы активно и осознанно участвовать в выборах, профессионально обеспечивать законность и безопасность избирательных кампаний.

Четвертая глава учебного пособия посвящена особенностям правового регулирования выборов в федеральные и региональные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления. С этой целью исследуются нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней, а также анализируется практика проведения избирательных кампаний.

Учебное пособие содержит вопросы для самоконтроля, тестовые задания, решение которых будет способствовать проверке изучения излагаемого материала.

ГЛАВА 1.

Теоретико-правовые основы избирательного права в Российской Федерации

1.1. Понятие и принципы избирательного права

В соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. выборы являются механизмом реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) определяет **выборы** как форму «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 должностного лица» (п. 9 ст. 2). При этом, как разъяснено Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П, «выборные должностные лица являются представителями народа, в том числе и тех граждан, которые не голосовали или голосовали не за тех кандидатов, которые были избраны»².

Понятие «**избирательное право**» употребляется в двух смыслах: в субъективном (субъективное избирательное право) – как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления и объективном (позитивное избирательное право) – как система правовых норм, закрепляющих принципы избирательной системы Российской Федерации, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В юридической науке нет единой точки зрения на то, что представляет собой **избирательное право в объективном смысле**, т.е. как совокупность правовых норм: институт, подотрасль или отрасль права. М.В. Баглай, А.В. Иванченко, О.Е. Кутафин, Е.И. Колюшин, Ю.И. Лейбо, М.С. Матейкович, Л.М. Энтин рассматривают избирательное право в качестве важнейшего института конституционного

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 184-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

права. А.А. Вешняков и В.И. Лысенко считают, что на современном этапе государственно-правового развития сложились политические, формально-юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого комплексного института¹. Однако преобладающим в отечественной юриспруденции является подход, согласно которому избирательное право представляет собой **подотрасль конституционного права**. Данный подход разделяют С.А. Авакьян², Д.Б. Катков, А.Н. Кокотов³, С.Д. Князев, В.О. Лучин⁴, А.Е. Постников, В.Е. Чиркин.

В предмет избирательного права входят общественные отношения, направленные на формирование посредством выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделение полномочиями выборных должностных лиц. Поэтому избирательное право не регулирует близкие по своей природе и процедуре отношения, однако имеющие иное целевое назначение: референдумы, голосования по отзыву депутатов, выборных должностных лиц, вопросам преобразования и изменения границ муниципальных образований⁵.

В системе объективного избирательного права выделяются общая и особенная части. В **общей части** содержатся нормы, устанавливающие основные определения, цели, принципы, виды выборов, избирательные права граждан и их гарантии. В **особенной части** содержатся нормы, регламентирующие избирательный процесс на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Иными словами, в особенной части присутствуют институты, соответствующие стадиям избирательного процесса. Эти институты в зависимости от структуры избирательного процесса и положения субъектов избирательных правоотношений делятся на статусные и процессуальные институты. Статусные институты объединяют нормы материального избирательного права и устанавливают правовое положение участников выборов на различных стадиях (этапах): избирателей, избирательных комиссий, кандидатов, избирательных объединений, наблюдателей, доверенных лиц. Процессуальные институты определяют порядок подготовки и проведения выборов⁶.

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков. - Москва, 2003. С. 44.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2-х т. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2015. Т. 2. С. 170.

³ Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2012. С. 25.

⁴ Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.О. Лучин [и др.]; под ред. В.О. Лучина. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2012. С. 108.

⁵ Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс: учебное пособие. - Москва, 2010. С. 34.

⁶ Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2012. С. 27.

Специфика **метода правового регулирования избирательного права** обусловливается тем, что избирательное право относится к отрасли публичного права, поэтому применяется императивный метод, предусматривающий воздействие на регулируемые отношения с применением директивных начал и властных полномочий. С другой стороны, конституционно-правовое регулирование, основываясь на властно-императивных началах, предусматривает во многих случаях возможность возникновения конституционно-правовых отношений, построенных на началах юридического равенства, т.е. использование диспозитивного метода. В целом метод правового регулирования избирательного права означает совокупность средств и способов регулятивного воздействия на избирательные отношения, имеющую универсальный комплексный характер, основывающуюся на властно-императивных началах и нормативных предписаниях при включении диспозитивных факторов в сочетании с отдельными элементами договорных начал и при юридическом равенстве сторон¹.

Принципы избирательного права – это его основополагающие начала, в которых в концентрированном виде выражается демократическое содержание избирательного права. Принципы проведения выборов закреплены в Федеральном законе № 67-ФЗ, согласно которому гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного прямого избирательного права (волеизъявления) при тайном голосовании. При этом участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению (ст. 3).

Содержание **принципа всеобщего избирательного права** раскрывается в ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ. Условием реализации избирательного права является достижение определенного возраста (возрастной ценз). Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, а по достижении соответствующего возраста быть избранным депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом. Гражданин России, который достигнет в день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях. Всеобщность означает, что избирательные права признаются за всеми взрослыми и психически здоровыми гражданами. Принцип всеобщности означает, что гражданин Российской Федерации имеет право избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места

¹ Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.О. Лучин [и др.]; под ред. В.О. Лучина. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2012. С. 136.

жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Однако не следует понимать этот принцип идеалистически, так как из этого правила есть исключения, которые называются цензами. **Избирательный ценз** – это установленные законом условия и ограничения на осуществление активного и пассивного избирательного права. Цензы ограничивают действие принципа всеобщности избирательного права.

В избирательном праве России существуют несколько видов цензов. **Ценз гражданства** означает, что правом избирать и быть избранными в органы государственной власти обладают только граждане Российской Федерации. Граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не имеют права быть избранными на выборные должности.

В соответствии с **возрастным цензом** правом избирать и быть избранными обладают только граждане, достигшие определенного законом возраста. Активное избирательное право предоставляется гражданам, начиная с 18 лет, а пассивное избирательное право различается и зависит от выборного органа власти или должностного лица. Так, Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет; высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации – 30 лет; депутатом Государственной Думы ФС РФ, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, выборным должностным лицом местного самоуправления – 21 года.

Ценз дееспособности означает, что участвовать в выборах могут только дееспособные лица, ответственные за свои действия.

Новое содержание приобрел **уголовно-правовой ценз**: не могут участвовать в выборах лица, совершившие преступления и содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Постановлением Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» конституционная норма о запрете избирать и быть избранными гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32), признана не соответствующей Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Оба заявителя находились в местах лишения свободы и пытались принять участие в голосовании. Конституционным Судом Российской Федерации принято Постановление от 19 апреля 2016 г. № 12-П *«По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»*¹ о невозможности исполнения указанного Постановления ЕСПЧ.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 17. Ст. 2480.

Ограничение пассивного избирательного права для лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, действует до истечения 10 лет, за совершение особо тяжких преступлений – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости. В то же время наличие неснятой и непогашенной судимости у лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, а также у лиц, осужденных к любому виду наказания за совершение преступлений экстремистской направленности, по-прежнему выступает в качестве обстоятельства, ограничивающего политико-правовой статус гражданина.

Согласно ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ также не имеют права быть избранными граждане России, подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3¹ и 20.29² Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (пп. «в» п. 3.2 ст. 4).

Количественно-срочный ценз предусматривает ограничение пребывания на выборной должности одного и того же лица больше определенного количества раз или ограничивает срок такого пребывания (для Президента Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации).

Принцип прямого избирательного права означает, что избиратели голосуют на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления непосредственно за кандидатов и списки кандидатов. Данный принцип получил свое закрепление в ст. 6 Федерального закона № 67-ФЗ и распространяется на все виды выборов в Российской Федерации. Альтернативой прямым выборам являются **многостепенные или косвенные выборы**. Косвенные выборы в чистом виде не применяются в избирательной практике России. Однако высшие должностные лица ряда субъектов Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Крым, Республика Северная Осетия-Алания, Ямало-Ненецкий автономный округ) избираются их законодательными (представительными) органами, что напоминает процедуру косвенных выборов.

Что касается многостепенных выборов, в Федеральном законе «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*»³ закреплены два варианта формирования представительного органа муниципального района, который может: 1) избираться населением путем прямых выборов; 2) со-

¹ Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций.

² Производство и распространение экстремистских материалов.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 189-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

стоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства (ч. 4 ст. 35). По второму варианту получается своеобразная система двухстепенных выборов.

Свободное участие в выборах подразумевает, что избиратель сам решает, участвовать ли ему в избирательном процессе и в какой мере. Европейская концепция принципа свободных выборов, именуемого «принципом свободного голосования», включает два аспекта: а) свободное формирование избирателем своего мнения; б) свободное выражение мнения избирателя: свободную процедуру голосования и точную оценку результатов. В некоторых странах предусмотрен обязательный вотум – юридическая обязанность избирателей принять участие в голосовании (Австрия, Бельгия, Болгария, Бразилия, Греция, Дания, Италия, Нидерланды, Турция и др.)¹. В России участие в выборах является правом, а не обязанностью, которым избиратель распоряжается самостоятельно, по своему усмотрению, без принуждения.

Равное избирательное право – это установленные законом равные для каждого избирателя возможности влиять на результат выборов и одинаковые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона. Равенство избирательного права обеспечивается, прежде всего, наличием у каждого избирателя такого же числа голосов, что и у любого другого избирателя.

Тайное голосование означает отсутствие внешнего наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателя. Обеспечивается тайна голосования тем, что избиратель заполняет избирательный бюллетень в специально оборудованной кабине для голосования. А в случае досрочного голосования избирательный бюллетень запечатывается в специальный конверт и заверяется печатью избирательной комиссии.

Таким образом, понятие «избирательное право» употребляется в двух смыслах: в субъективном (субъективное избирательное право) – как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления и объективном (позитивное избирательное право) – как система правовых норм, закрепляющих демократические принципы избирательной системы и регулирующих порядок подготовки и проведения выборов в органы публичной власти.

1.2. Источники избирательного права

Источниками избирательного права являются правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие содержание права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы

¹ Федотова Ю.Г. Избирательные системы зарубежных стран: учебное пособие. - Москва, 2015. С. 26-27.

местного самоуправления и регулирующие порядок осуществления этого права. Источники избирательного права образуют определенную систему по функциональному назначению и юридической силе. В зависимости от уровня их принятия они подразделяются на четыре группы: международные, федеральные, региональные и муниципальные, которые, являясь относительно самостоятельными, регулируют общественные отношения в области избирательных правоотношений.

К первой группе относятся **международно-правовые акты**. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, в том числе избирательного права. Международные договоры представляют собой правовую форму, в которую облекаются международные избирательные стандарты, т.е. «эталоны, критерии для оценки организации и проведения выборов с точки зрения соблюдения международных норм и принципов международного права применительно к выборам»¹. **Международные избирательные стандарты** не кодифицированы и содержатся в многочисленных международных актах универсального и регионального характера. Так, *Всеобщая декларация прав человека* от 10 декабря 1948 г. установила право каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей (ст. 21). В ст. 25 *Международного пакта о гражданских и политических правах* от 16 декабря 1966 г. закреплено право каждого гражданина иметь возможность участвовать в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей².

Документы универсального характера, посвященные выборам, разрабатываются не только в рамках ООН, но и других международных организаций. Так, на 154 сессии Совета Межпарламентского Союза в Париже в 1994 г. была принята *Декларация о критериях свободных и справедливых выборов*, в которой речь идет о правах и обязанностях кандидатов, партий в ходе избирательных кампаний, а также о правах и обязанностях государств. В частности, к обязанностям государств относятся предотвращение случаев насилия в ходе выборов, быстрое и эффективное рассмотрение жалоб, относящихся к избирательному процессу, избирательными органами и судами и др. На 161 сессии Совета Межпарламентского

¹ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учебное пособие / под ред. А.А. Клишаса. - Москва, 2010. С. 21.

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международные избирательные стандарты: сборник документов и материалов. Выпуск третий / отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. - Москва, 2013. С. 43.

Союза в 1997 г. одобрена *Всеобщая декларация о демократии*, в п. 12 которой говорится: «Ключевым элементом в осуществлении демократии является проведение свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа».

Среди региональных международных актов следует выделить *Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ* от 29 июня 1990 г., устанавливающий, что государства-участники «обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания»¹.

Региональные международные избирательные стандарты закрепляются и в документах, принятых органами Совета Европы. Согласно ст. 3 *Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* от 20 марта 1952 г., ратифицированного Российской Федерацией 30 марта 1998 г., договаривающиеся страны обязаны «проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти»². Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла резолюции «*О кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах*» (№ 1264, 2001 г.), «*Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах – членах Совета Европы*» (№ 1308, 2002 г.). Представляет интерес Рекомендация 4 Комитета министров Совета Европы «*Государствам-членам об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний*» (2003 г.).

Важным международным актом, направленным на обеспечение избирательных прав российских граждан за рубежом, является *Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств*, принятая 7 октября 2002 г.³ В этом документе закреплены основные стандарты демократических выборов. В ст. 2 Конвенции в качестве одного из значений принципа всеобщности избирательного права указано, что граждане, проживающие за рубежом, имеют равные права с

¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. // Международные избирательные стандарты: сборник документов и материалов. Выпуск третий / отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. - Москва, 2013. С. 55-56.

² Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 года) // Международные избирательные стандарты: сборник документов и материалов. Выпуск четвертый / отв. ред. В.И. Лысенко. - Москва, 2016. С. 330.

³ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств // Международные избирательные стандарты: сборник документов и материалов. Выпуск четвертый / отв. ред. В.И. Лысенко. - Москва, 2016. С. 425-440.

иными гражданами своего государства. Каждый гражданин имеет «право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей». Конвенцией предусматривается создание специального органа – **Межгосударственного избирательного совета**, на который возлагается оказание, в частности, содействия по подготовке и осуществлению наблюдения за выборами¹. 25 ноября 2008 г. на 31 заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ была принята *Декларация «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств»*.

Ко второй группе источников избирательного права относятся **Конституция Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне**. Фундамент системы источников избирательного права составляет Конституция Российской Федерации, согласно которой единственным источником власти провозглашается многонациональный народ Российской Федерации, осуществляющий ее как непосредственно путем участия в референдуме и выборах, так и посредством избранных им органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 3). Конституция Российской Федерации наделяет также граждан России активным и пассивным избирательным правом (ч. 2 ст. 32), гарантируя их равенство независимо от расовой, национальной, половозрастной, вероисповедной, политической принадлежности, убеждений, языка, происхождения, положения и места жительства (ч. 2 ст. 19). Конституция Российской Федерации в ст. 81 упоминает о принципах избирательного права – всеобщем равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании – только применительно к выборам Президента России.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ *«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* является своеобразным «ядром» избирательного законодательства, его основополагающим актом, применяемым на всей территории России. Содержание закона не вполне соответствует его названию, т.к. закон, являясь рамочным, фактически весьма детально регулирует избирательные правоотношения, оставляя при этом определенное правовое пространство для субъектов Российской Федерации.

Порядок выборов в органы государственной власти регулируется специальными законами, среди которых – Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ *«О выборах Президента Российской Федерации»*, Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ *«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»*, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ *«Об общих принципах организации законодательных (представитель-*

¹ Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы международной конференции / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. - Москва, 2006. С. 24-25.

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

Федеральными законами, предметом регулирования которых не являются избирательные отношения, могут определяться некоторые правовые понятия, имеющие значение для избирательного права, отдельные стороны правового статуса участников избирательного процесса. Среди них следует выделить: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и другие.

Среди **подзаконных нормативных правовых актов** следует выделить акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. К сфере избирательного права относятся **акты Правительства Российской Федерации**, принимаемые перед президентскими и думскими выборами: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2016 г. № 315 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва»¹, Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2017 г. № 1337 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации»². В указанных актах содержатся предписания федеральным органам исполнительной власти предпринять соответствующие меры по обеспечению законности, безопасности на всех этапах избирательного процесса. В частности, МВД России обязано обеспечить охрану общественного порядка и общественную безопасность помещений избирательных комиссий, помещений для голосования и по запросам избирательных комиссий – избирательных документов при их перевозке; представление по запросам избирательных комиссий сведений о наличии у кандидатов имеющихся или имевшихся судимостей, а также сведений о фактах привлечения кандидатов к ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 КоАП РФ; принятие неотложных мер по пресечению противоправной деятельности и выявлению ее участников, а также своевременное информирование соответствующих избирательных комиссий о выявленных фактах и принятых мерах, своевременное направление материалов в суд.

Нормативные акты избирательных комиссий. Право издавать такие акты предоставляется избирательным комиссиям законодателем и содержится в законодательных актах либо в виде наделения избирательной комиссии общими пол-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Российская газета. 2017. 17 ноября.

номочиями по принятию нормативных актов, либо в виде прямых предписаний издать определенный акт. Так, согласно п. 13 ст. 20 Федерального закона № 67-ФЗ решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных и региональных органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

В п. 13 ст. 21 Федерального закона № 67-ФЗ закреплено, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного закона, обязательные для исполнения. Содержащиеся в инструкциях ЦИК России предписания закрепляют в основном процедуры организационного характера (формы официальных документов, порядок их рассмотрения в избирательных комиссиях), нормативы технического характера. В качестве примера можно привести Постановление ЦИК России от 9 января 2018 г. № 124/1045-7 *«О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации»*; Постановление ЦИК России от 12 января 2018 г. № 126/1059-7 *«О Методических рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов Президента Российской Федерации»*.

Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в ст. 6 устанавливает обязательность «решений и иных актов» ЦИК России¹. Одновременно предусматривается, что они не подлежат государственной регистрации. **Нормативные правовые акты ЦИК России** отличаются следующими особенностями: а) в отличие от актов органов исполнительной власти не могут быть отменены в административном порядке либо приостановлены Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; б) могут быть отменены полностью или частично только в судебном порядке, в случае если их принятие повлекло либо может повлечь нарушение избирательных прав; в) не могут быть предметом прокурорского надзора; г) особый порядок вступления в силу (допускается вступление в силу с момента принятия решения); д) особый порядок официального опубликования (ЦИК России имеет свой печатный орган – «Вестник ЦИК РФ»).

Особое место в системе источников избирательного права занимают **соглашения ЦИК России**, которые устанавливают принципы, формы и порядок взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и государственными органами: с МВД России; Министерством юстиции; Министерством обороны; МЧС; Федеральной налоговой службой; Федеральной службой по надзору в сфере

¹ Постановление ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-П (ред. от 18.04.2018 № 154/1263-7 «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; Федеральной службой по финансовому мониторингу; Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральным космическим агентством; Счетной палатой Российской Федерации; Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Важнейшим актом, определяющим общие принципы взаимодействия избирательных комиссий и органов внутренних дел, является *Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации* от 1 сентября 2016 г. № 08/14295-2016, 2 сентября 2016 г. № 1/8913. Соглашение предусматривает, что стороны осуществляют взаимодействие на всех уровнях в следующих основных формах: взаимный информационный обмен, консультации, проведение совместных совещаний, рабочих встреч и тематических семинаров; проведение совместных исследований проблем, издание совместных и самостоятельных нормативных правовых и организационно-распорядительных актов, разработка методических рекомендаций¹. Протокол № 1 к Соглашению предусматривает, что территориальные органы МВД России совместно с избирательными комиссиями организуют подготовку сотрудников полиции, слушателей и курсантов образовательных организаций МВД России к несению службы на объектах проведения выборов; разрабатывают методические рекомендации, инструкции, памятки по вопросам взаимодействия органов внутренних дел и избирательных комиссий по обеспечению безопасности и законности в период подготовки и проведения выборов (п. 10).

Соглашение о взаимодействии ЦИК России и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в период подготовки и проведения избирательных кампаний, кампаний референдума в Российской Федерации от 13 июля 2016 г. содержит положение о том, что аналогичные соглашения могут быть заключены между региональными уполномоченными по правам человека и избирательными комиссиями в субъектах Российской Федерации. Подобная практика получила распространение во многих регионах (Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, Амурская, Кемеровская, Белгородская, Нижегородская, Магаданская, Московская, Ростовская, Смоленская, Томская области).

К третьей группе источников избирательного права относятся **конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации**. Так, в Уставе Белгородской области от 31 декабря 2003 г.² закреплены основные принципы выборов Губернатора Бел-

¹ Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (Заключено 01.09.2016 № 08/14295-2016, 02.09.2016 № 1/8913) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (ред. от 05.07.2018 № 290) «Устав Белгородской области» // Белгородские известия. 2004. 10 января.

городской области (ст. 7), общий порядок формирования Белгородской областной Думы (ст.ст. 19-21), число депутатов, вид избирательной системы.

Конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации и подзаконные нормативные акты устанавливают порядок выборов в региональные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления. В этих нормативных правовых актах закрепляется ряд важнейших норм избирательного права: определяются срок полномочий выборных органов государственной власти, порядок назначения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также условия осуществления гражданами Российской Федерации пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Анализ регионального избирательного законодательства показал, что в целом, несмотря на общие черты процедуры выборов в органы законодательной власти, есть своя специфика в вопросах выбора вида избирательной системы, порядка определения избирательных округов, сбора подписей, распределения депутатских мандатов по итогам голосования в зависимости от выбранной методики, численности избирателей, их политических предпочтений и территориальных интересов. Избирательные законы субъектов Российской Федерации приближают правовое регулирование вопросов организации и проведения выборов к специфике местности, особенностям менталитета и уровню правовой культуры избирателей¹. В большинстве российских регионов приняты три-четыре закона, регламентирующие процедуры выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, депутатов регионального законодательного (представительного) органа государственной власти, глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований: Уставный закон Калининградской области от 29 июня 2012 г. № 126 «О выборах Губернатора Калининградской области», Закон Челябинской области от 25 августа 2005 г. № 398-ЗО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Челябинской области», Закон Ивановской области от 26 ноября 2009 г. № 130-ОЗ «О муниципальных выборах», Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 108-ЗО «О выборах глав муниципальных образований Ульяновской области», Закон Пермского края от 9 ноября 2009 г. № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае».

В полутора десятках субъектов Российской Федерации действуют **кодифицированные акты**: Кодекс Республики Башкортостан о выборах; Кодекс Курской области о выборах и референдумах, Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов; избирательные кодексы Татарстана, Белгородской, Свердловской, Тверской областей, г. Москвы. Можно выделить два типа регули-

¹ Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2012. С. 81.

рования порядка выборов кодексами. Так, в Избирательном кодексе Свердловской области и в Кодексе о выборах Башкортостана правовое регулирование выборов отдельных органов власти «разбросано» по тексту, т.е. структурные элементы кодекса, которые регламентируют выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, депутатов законодательного (представительного) органа, органов местного самоуправления, не выделяются¹.

Другой способ построения материала применен в избирательных кодексах Белгородской и Воронежской областей, Кодексе Республики Коми о выборах и референдуме. В них выделяются общая и особенная части: общая часть по содержанию и способу изложения норм напоминает Федеральный закон № 67-ФЗ. В особенной части кратко с учетом того, что было изложено ранее, осуществляется правовое регулирование выборов в отдельные органы публичной власти. Например, *Избирательный кодекс Белгородской области* от 1 апреля 2005 г.² определяет порядок и механизм подготовки и проведения выборов Губернатора и депутатов Белгородской областной Думы, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также отзыва Губернатора области.

Источником избирательного права являются **нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, коллегиальных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**. Так, Постановлением Губернатора Белгородской области от 25 июня 2018 г. № 69 «*О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении дополнительных выборов депутатов Белгородской областной Думы и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в Белгородской области*»³ создана Рабочая группа по оказанию содействия избирательным комиссиям при подготовке и проведении указанных выборов, а также установлены конкретные предписания областным органам исполнительной власти по содействию в организации и проведении выборов.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации также вправе принимать правовые акты, имеющие нормативный характер по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления. Например, Постановлением Избирательной комиссии Белгородской области от 26 февраля 2017 г. № 7/59-6 «*О Рабочей группе по приему и проверке документов, представляемых в Избирательную*

¹ Ерыгин А.А. Богмацера Э.В., Лысенко В.А. [и др.]. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации / Нормативный правовой акт как источник российского права: монография. - Белгород, 2016. С. 102-103.

² Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (ред. от 31.05.2018 № 273) «Избирательный кодекс Белгородской области» // Белгородские известия. 2005. 16 апреля (специальный выпуск).

³ Сайт «Вестник нормативных правовых актов Белгородской области». URL: <http://www.zakon.belregion.ru>.

комиссию Белгородской области при проведении выборов Губернатора Белгородской области»¹ утверждено положение об указанной Рабочей группе.

Свойствами нормативного правового акта могут обладать в первую очередь инструкции, утверждаемые на заседании соответствующей комиссии при условии, что по форме и содержанию они способны соответствовать требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам². Так, Постановлением Избирательной комиссии Белгородской области от 22 марта 2017 г. № 9/85-6 утверждена «Инструкция о порядке и формах учета и отчетности кандидатов о поступлении и расходовании средств их избирательных фондов при проведении выборов Губернатора Белгородской области»³. Избирательные комиссии принимают также собственные регламенты⁴.

К четвертой группе источников избирательного права относятся муниципальные акты. Центральное место среди них занимают уставы муниципальных образований, которые в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ определяют формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, а также срок их полномочий. Помимо этих вопросов уставы муниципальных образований могут, в соответствии с федеральными и региональными законами, регулировать отдельные избирательные отношения в рамках, определенных Федеральным законом № 67-ФЗ. Правовой статус избирательных комиссий муниципальных образований определяется также муниципальными актами⁶.

Дискуссионным является вопрос об отнесении к источникам избирательного права **решений Конституционного Суда Российской Федерации**, в которых рассматриваются и разрешаются вопросы конституционности федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих проведение выборов. Решения Конституционного Суда Российской Федерации являются актами применения права, носящими нормативно-интерпретационный характер, что

¹ Выборы Губернатора Белгородской области 10 сентября 2017 года: электоральная статистика / Избирательная комиссия Белгородской области; ред. Н.Т. Плетнев. - Белгород, 2017. С. 132-137.

² Судакова С.В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 6.

³ Выборы Губернатора Белгородской области 10 сентября 2017 года: электоральная статистика / Избирательная комиссия Белгородской области; ред. Н.Т. Плетнев. - Белгород, 2017. С. 238-248.

⁴ См.: Постановление Избирательной комиссии Белгородской области от 20 августа 2003 г. № 4/18 «Об утверждении Регламента Избирательной комиссии Белгородской области».

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.

⁶ См.: Решение Совета депутатов Старооскольского городского округа Белгородской области от 7 октября 2008 г. № 192 (ред. от 22.12.2017 № 48) «Об избирательной комиссии Старооскольского городского округа Белгородской области» // Оскольский край. 2008. 14 октября.

позволяет отнести их к особому виду источников российского права¹. По мнению Ю.А. Веденеева и С.В. Навального решения Конституционного Суда Российской Федерации не только образуют юридическое содержание новых институтов избирательного права, но и определяют политико-правовой смысл современного избирательного права»². Нормативный характер постановлений Конституционного Суда Российской Федерации состоит в том, что они имеют общеобязательный характер, распространяются на неопределенный круг субъектов и предполагают многократность применения.

Фактически все основные моменты, касающиеся политико-правового и юридико-технологического содержания избирательной системы Российской Федерации, а именно: субъективного и объективного избирательного права, равенства избирательных прав граждан; принципов организации и проведения выборов, в том числе обязательности, периодичности, альтернативности; открытости и прозрачности действий участников избирательного процесса; разграничения полномочий по законодательному регулированию избирательных отношений; соблюдения общенациональных стандартов регулирования избирательных процедур и действий – получили адекватное юридическое решение.

Таким образом, источниками избирательного права являются правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие содержание конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и регулирующие порядок осуществления этого права.

1.3. Понятие и виды избирательных систем

Современные электоральные исследования изобилуют разнообразием трактовок понятия «избирательная система». Обобщив различные понятия изучаемого явления, можно сформулировать свойства **избирательной системы в широком смысле:**

1) совокупность общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти²;

¹ Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. - Москва, 2006. С. 119.

² Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК РФ. 2004. № 2(140). С. 72.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. - Москва, 2003. С. 106; Скосаренко Е.Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. - Москва, 2007. С. 10; Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учебное пособие / под ред. А.А. Клишаса. - Москва, 2010. С. 107; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие / И.А. Алексеев, Д.С. Белявский, А.А. Свистунов [и др.]. - Москва, 2014. С. 31; Федотова Ю.Г. Избирательные системы зарубежных стран: учебное пособие. - Москва, 2015. С. 32; Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. - Москва, 2016. С. 10.

2) комплекс избирательных прав и процедур, на основе которых осуществляются выборы;

3) нормы, закрепляющие принципы избирательного права, регулирующие избирательные права граждан и устанавливающие их гарантии¹;

4) совокупность требований, предъявляемых к кандидатам, избирательным объединениям, выборным должностным лицам и депутатам, а также их ответственность за нарушение избирательного законодательства;

5) система правил организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, определения результатов голосований и порядок замещения выборных должностей и депутатских мандатов;

6) порядок формирования выборных органов власти².

Таким образом, **избирательная система в широком смысле** означает правовой механизм перевода электоральных общественных отношений в систему формируемых посредством выборов представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В узком значении понятие «избирательная система» определяется в отечественной литературе как способ или порядок установления итогов голосования³ и определения результатов⁴ на конкретных выборах: выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы ФС РФ, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов региональных законодательных (представительных) органов и представительных органов муниципальных образований. Зарубежные исследователи под избирательной системой понимают совокупность правил голосования на выборах в представительные органы и распределения депутатских мандатов⁵. Обобщенная формулировка понятия «избирательная система» в узком смысле была дана А.В. Иванченко, А.В. Кыневым и А.Е. Любаревым как «совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов»⁶. Однако, на наш взгляд, в понятие «избирательная система» надо включать не только систему правовых норм, но и фактические правила, сложившиеся обычаи, на основе которых проводятся выборы. Исходя из этого, **избирательная система в узком смысле слова** – это уникальный для каждого государства и каждого вида выборов способ избрания конкретных выборных должностных лиц и формирования предста-

¹ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. - Санкт-Петербург, 2003. С. 35.

² Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. - Москва, 2016. С. 10.

³ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учебное пособие / под ред. А.А. Клишаса. - Москва, 2010. С. 107.

⁴ Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общ. ред. В.И. Червонюка. - Москва, 2002. С. 103.

⁵ Берлявский Л.Г. Сравнительное избирательное право: монография. - Москва, 2013. С. 80.

⁶ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. - Москва, 2005. С. 10.

вительных органов государственной власти, органов местного самоуправления посредством конкретных избирательных процедур, соответствующих закону и правовым обычаям.

«От правильного выбора избирательной системы зависят уровень представительности органов публичной власти и доверия к ним граждан, стабильность политической системы и сохранность целостности государственного суверенитета. Однако в постсоветской России происходит частая смена этих систем, вызванная порой не объективными причинами, не запросами общества, а продиктованная принципами политической целесообразности, особенностями расстановки политических сил в стране, субъективными оценками уровня развития общества и желанием партий-победителей сохранить свои позиции в парламенте. Вместе с тем избирательное законодательство должно не препятствовать, а, наоборот, способствовать реализации основных признаков демократической власти: ее выборности, периодической сменяемости, соперничеству за обладание властью, кратковременности нахождения во власти, зависимости ее от избирателей и ответственности перед ними». Так как любая реформа в области избирательного права является важным общественным и государственным преобразованием, затрагивающим интересы всех граждан и общественных организаций, она требует всенародного обсуждения и голосования и обязательно должна иметь глубокое научное обоснование¹.

В последние годы избирательная система на всех видах выборов в Российской Федерации вновь была реформирована в сторону перехода к смешанной (мажоритарно-пропорциональной) или мажоритарной избирательной системе. Многие ученые сходятся во мнении, что необходимы определенные объективные и обоснованные критерии, которым должна соответствовать избирательная система. В ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. указывается, что любая система должна обеспечивать участие каждого гражданина в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; гарантировать свободное волеизъявление избирателей на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании². Конечной целью избирательного законодательства должна быть реализация следующих основополагающих идей: верховенства права над произволом частных лиц и носителей публичной власти, правового государства и верховенства прав человека, закрепленных в преамбуле Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Конституции Российской Федерации³.

¹ Ерыгина В.И. Роль методологических подходов в выборе оптимальной избирательной системы // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 22.

² Международные избирательные стандарты: сб. док. / отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. - Москва, 2004. С. 66.

³ Ерыгина В.И. Роль методологических подходов в выборе оптимальной избирательной системы // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 24.

Избирательная система должна иметь историческую обусловленность, соответствовать ментальности граждан в конкретной ситуации, опираться на опыт ее применения и результаты. Необходимо посмотреть в динамике, в исторической ретроспективе, как повлияла та или иная избирательная система на уровень представительности органов государственной власти, эффективности их функционирования, и, если будут зафиксированы факты отставания их работы от потребностей общества и расстановки политических сил в стране, внести коррективы в механизм выборов¹.

Именно от избирателей зависит легитимность урегулированной законами избирательной системы, а их активность на выборах является объективным показателем ее понятности, доступности для всех граждан. Однако существует такая опасность, как «нейтрализация» выборов современной правоприменительной практикой², а по сути, игнорирование результатов выборов, мнения народа, когда исполнительная власть подменяет собой функции выборных законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления.

По мнению зарубежных исследователей, тип избирательной системы во многом зависит от конституционных основ государства, и, наоборот, избирательная система будет способствовать укреплению нового политического режима, если она обеспечит возможность представительства как можно больших групп населения. На выбор избирательной системы влияет комплекс различных политических, геополитических, социально-экономических, географических, демографических факторов, например, культурно-исторические особенности государства, его размеры, партийная система, субъекты избирательного процесса, динамика процесса демократизации, особенности региона и конкретного этапа развития страны³.

Наиболее оптимальная избирательная система в государстве достижима только при наличии у законодателя политической воли, способной правовыми способами ограничить монополизм правящей партии, желание власти использовать административный ресурс на выборах и готовой принять рациональное решение, руководствуясь объективными критериями, научными методами и апробированными теориями. Именно политическая воля установит определенные политико-правовые рамки свободы выбора законодателем такой избирательной системы, которая будет отвечать запросам большинства населения страны и иметь научно обоснованный характер, т.е. опираться на мнения ученых-экспертов. В соответствии с данным выводом решение конкретной задачи выбора избирательной системы определяется доктринальным подходом, учитывающим имеющиеся в

¹ Избирательное право: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]; под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2007. С. 144.

² См.: *Зиновьев А.В., Поляшова И.С.* Избирательная система России: теория, практика и перспективы. - Санкт-Петербург, 2003. С. 10.

³ См.: *Берлявский Л.Г.* Сравнительное избирательное право: монография. - Москва, 2013. С. 125.

науке концепции избирательных систем. В результате использования сравнительно-правового метода исследования избирательной системы и юридического подхода большинство юристов пришли к выводу, что идеальной избирательной системы не существует¹, так как «система, которая обеспечивает демократические выборы в одной стране, может в силу различия культуры, традиций, партийных структур и т.д. являться недемократичной в другой и привести к серьезному искажению воли избирателей»². Тот же сравнительно-правовой метод позволил Т.Я. Хабриевой сделать заключение о том, что «при выборах палат парламента каждая страна применяет такую систему выборов парламента, которая представляется ее населению наиболее соответствующей интересам народа, принципам справедливости, отражающей традиции страны»³.

Итак, избирательная система – это комплексный правовой институт, всестороннее изучение которого возможно только на межотраслевом уровне научного познания⁴.

Виды избирательных систем в узком смысле

В зависимости от вида и размера избирательных округов, объектов (кандидат или партия), способов голосования и методов перевода голосов в мандаты российские ученые выделяют различные виды избирательных систем, которые, по сути, являются разновидностями двух основных систем: мажоритарной и пропорциональной. Мажоритарная избирательная система исторически появилась раньше пропорциональной, по ней проводились выборы в первые парламенты Англии, Польши, Венгрии и других стран. Пропорциональная система стала распространяться только в XIX в. в связи с появлением политических партий, и уже в начале XX в. насчитывалось около двухсот ее разновидностей.

Название мажоритарной системы происходит от французского слова «majorite» – большинство. В России она широко применялась в советский период истории и на современном этапе получила распространение на выборах главы государства, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований. **Сущность мажоритарной избирательной системы** заключается в том, что победившим на выборах считается кандидат, набравший определенное большинство голосов избирателей. При мажоритарных выборах избиратели голосуют за кон-

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. - Москва, 1999. С. 104-105; Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 11-15.

² Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и зарубежных странах: учебное пособие / под ред. А.А. Клишаса. - Москва, 2010. С. 108.

³ Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 5.

⁴ Ерыгина В.И. Роль методологических подходов в выборе оптимальной избирательной системы // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 32.

кретных кандидатов по территориальным избирательным округам, на которые разбивается территория соответственно государства, территориальной единицы. При мажоритарной системе действует принцип большинства. В одномандатном округе избирается один депутат, в многомандатном округе – два и более депутатов. Мажоритарная система имеет три разновидности: мажоритарная система абсолютного большинства; мажоритарная система относительного большинства; мажоритарная система квалифицированного большинства.

При мажоритарной системе абсолютного большинства избранным признается кандидат, получивший более 50 процентов голосов избирателей. Считать проценты можно от числа проголосовавших избирателей (как в России) или от числа действительных бюллетеней (как во многих других странах). Если ни один кандидат не получает такое количество голосов, то проводится второй тур. Во второй тур выходят два кандидата, получившие в первом туре наибольшее число голосов. По результатам второго тура избранным обычно признается кандидат, получивший больше голосов, чем его соперник. Данная система широко распространена на выборах Президента Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Мажоритарная система относительного большинства означает избрание того кандидата, который получил наибольшее число действительных голосов по сравнению с другими кандидатами. Мажоритарная система относительного большинства является наиболее простой: вся территория делится на одномандатные округа, и в каждом избранным признается кандидат, получивший больше голосов, чем другие кандидаты. Эта система получила широкое распространение в большинстве англосаксонских стран, в том числе в Великобритании, Канаде, США, Индии. В Российской Федерации данная система используется на выборах половины депутатов Государственной Думы ФС РФ, определенной части региональных законодательных собраний. В 1993-2002 гг. она доминировала на выборах в законодательные органы субъектов Российской Федерации, а в значительной части регионов применялась и на выборах их глав. В 2014 г. эта система стала использоваться на выборах депутатов законодательных (представительных) органов городов Москвы и Санкт-Петербурга. Продолжает доминировать она и на муниципальных выборах – как на выборах в представительные органы, так и на выборах глав муниципальных образований. Вместе с тем она имеет следующие минусы:

- 1) значительное число голосов избирателей (зачастую более половины) не учитываются при распределении мандатов в виду того, что они оказались в меньшинстве в избирательном округе, что резко искажает волеизъявление избирателей, так как значительная их часть оказывается не представленной в парламенте;
- 2) искажается картина реального соотношения политических сил: партия, получившая меньшинство голосов избирателей в целом по стране, может иметь большинство депутатских мест;

3) на победу могут рассчитывать только крупные политические партии, а партии, не набравшие требуемого количества голосов избирателей, остаются не представленными в парламенте;

4) создается зависимость исходов выборов от определенной нарезки избирательных округов, при этом к власти могут пройти политические силы, представляющие меньшинство населения в национальном масштабе;

5) стимулирует политическую поляризацию общества; подходит для политически и экономически однородного общества, а в расколотом обществе она может привести к непредсказуемым результатам;

6) депутат выступает, прежде всего, как представитель своего избирательного округа, что способствует превалированию местных, региональных интересов над общенациональными и может привести к усилению роста противоречий между разными регионами, подрыву единства страны;

7) так как избиратели голосуют за конкретных кандидатов, то применение мажоритарной системы усиливает персонализацию политики, предвыборная борьба превращается в соревнование сильных личностей;

8) при выбытии депутата из представительного органа по каким-либо причинам необходимо проведение дополнительных выборов, и, соответственно, требуются дополнительные затраты¹.

Вместе с тем мажоритарная избирательная система относительного большинства имеет несомненные достоинства, среди которых: а) простота ее использования при определении результатов выборов; б) возможность ее применения при выборах коллегиальных и единоличных органов (парламента, президента, губернатора, мэра); в) обеспечивает постоянную связь депутатов с избирателями, способствует защите местных интересов; г) исключается представительство экстремистских партий и политических течений, представительство авантюрных, никого не представляющих партий; д) избиратель голосует лично за определённого кандидата, а не за обезличенные партийные списки; е) обеспечивает систематическую ротацию политических сил у власти, способствует формированию и деятельности крупных политических партий, что, в свою очередь, препятствует политической фрагментации общества, способствует созданию стабильного и эффективного правительства, которое обычно (но не всегда) формируется на однопартийной основе².

При мажоритарной системе квалифицированного большинства устанавливается определенная доля голосов, которую должен получить кандидат (список кандидатов), чтобы быть избранным. Указанная доля больше абсолютного большинства, т.е. больше 50 процентов плюс один голос (2/3, 3/5, 3/4). Квалификация – определенный фиксированный процент голосов, который должен полу-

¹ *Скосаренко Е.Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. - Москва, 2007. С. 203.

² Там же.

чить кандидат. Таким образом, мажоритарная избирательная система – это система выборов, при которой избранными считаются кандидат (кандидаты), получившие большинство голосов по избирательному округу, где они баллотируются.

Мажоритарная система наиболее выгодна крупным политическим силам, которые имеют возможность выставить своих кандидатов в большинстве избирательных округов. Но мажоритарная система слабо обеспечивает представительство интересов социальных и политических групп населения, так как основной целью ее применения является создание парламентского большинства определенной политической силы или избрание отдельного должностного лица.

Система единственного непередаваемого голоса означает, что избиратель в многомандатном округе имеет всего один голос, т.е. голосование категорическое. В 2000 г. Конституционный Суд Российской Федерации обязал предоставлять всем избирателям одинаковое число голосов, в том числе и при образовании избирательных округов разной величины¹. С этого момента в России иногда стали использовать систему единственного непередаваемого голоса в тех регионах и муниципальных образованиях, где параллельно существовали как одномандатные, так и многомандатные округа, и в многомандатных округах избиратели также имели один голос, например, в Мурманской, Тверской, Калининградской, Смоленской и Иркутской областях, Камчатском, Красноярском и Забайкальском краях.

Преференциальные системы – это две избирательные системы, основанные на преференциальном голосовании, при котором избиратель ранжирует кандидатов в порядке своего предпочтения, давая им номера 1, 2, 3 и т.д. Сначала подсчитываются первые предпочтения, а затем, если кандидат, указанный первым, получил больше голосов, чем нужно для его избрания, или, наоборот, получил слишком мало голосов и не может быть избран, голоса, поданные за него, передаются следующему кандидату в порядке предпочтения избирателей. В многомандатных округах складывается модель, именуемая **системой единственного передаваемого голоса, или системой Хэйра-Кларка**. «Цель системы единственного передаваемого голоса – дать возможность каждому гражданину принимать участие в избрании своего собственного представителя настолько свободно и полно, насколько это возможно, исходя из убеждения, что в этом и заключается сущность подлинной демократии»². Достоинства этой системы состоят в том, что: 1) она позволяет сделать эффективным практически каждый голос избирателя: доля «пропадающих» голосов обычно невелика; 2) избиратели могут голосовать за своего кандидата, даже если он не слишком популярен, не опасаясь, что в случае его поражения их голоса «пропадут»; 3) данная система по-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Российская газета. 2000. 26 апреля.

² Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. - Москва, 2016. С. 151.

зволяет достичь пропорционального представительства сразу по нескольким признакам, даже если они не связаны с политической платформой кандидата, но важны для избирателя (например, по полу, социальному положению, национальности и т.д.); 4) в отличие от многих других систем, которые выдвигают на первые места наименее спорных кандидатов, система единственного передаваемого голоса обеспечивает победу наиболее ярких лиц, получивших большинство в своей группе плюралистического спектра¹.

В одномандатных округах используется **мажоритарно-преференциальная система**, при которой происходит ранжирование кандидатов и передача голосов от аутсайдеров, начиная с последнего. Система очков также предполагает ранжирование кандидатов, но затем каждому кандидату в каждом избирательном бюллетене в соответствии с определенным избирателем номером присваивается определенное число очков, которые суммируются по всем бюллетеням. Недостатками данной системы являются следующие: 1) она может нарушать критерий большинства, т.е. возможен проигрыш кандидата, которого большинство проголосовавших поставит на первое место; 2) вторая преференция неизбежно направлена против первой преференции конкретного избирателя. При этой системе результат может зависеть от относительного значения, приписываемого каждой преференции, что свидетельствует о наличии в ней элемента произвольности².

Пропорциональная избирательная система означает такой порядок определения результатов голосования, при котором распределение депутатских мандатов между списками политических партий (избирательных объединений) производится в соответствии с полученным ими количеством голосов избирателей. По пропорциональной системе проходят выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти (половина состава Государственной Думы ФС РФ в 1993, 1995, 1999, 2003, 2016 годах, всего состава Государственной Думы ФС РФ в 2007 и 2011 годах, определенная часть состава законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований).

Сущность всех разновидностей пропорциональных систем заключается в том, что они целенаправленно снижают несоответствие между долей голосов, набранных партиями при общенациональном голосовании, и долей мест, полученных в парламенте. Пропорциональность наилучшим образом достигается посредством использования партийных списков, когда политические партии представляют избирателям список кандидатов на общенациональном и региональном уровнях.

Распределение депутатских мандатов осуществляется путем установления избирательной квоты, которая определяется посредством деления общего количества поданных и признанных действительными голосов на число мандатов, приходящихся на данный избирательный округ. После вычисления избирательной

¹ Там же. С. 158-160.

² Там же. С. 170.

квоты депутатские мандаты получает столько кандидатов, сколько раз избирательная квота укладывается в собранное партией на выборах количество голосов. Так как избирательная квота не укладывается целое число раз в количество голосов, собранное каждой партией, то необходимо учитывать остатки, которые получают при распределении.

Правило наибольшего остатка (метод Т. Хэйра-Нимейера) подразумевает самый большой остаток голосов, который был получен после распределения мандатов между партиями с применением **избирательной квоты**. Этот метод применяется на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ, до 2007 г. также применялся на региональных и муниципальных выборах, проходивших по смешанной или пропорциональной системе, затем он стал постепенно вытесняться методами делителей. Главная электоральная особенность избирательных кампаний данного уровня заключалась в том, что политические партии имели возможность участвовать в выборах, выдвигая своих кандидатов как в составе списка кандидатов (единый избирательный округ), так и по одномандатным (многомандатным) избирательным округам (мажоритарный избирательный округ). Суть методов квот в том, что сначала число голосов, полученных каждой партией, делится на некоторое число, называемое квотой, или «первым избирательным частным». Целая часть частного рассматривается как число мандатов, которое партия получает в результате первичного распределения. Остальные мандаты распределяются по правилу наибольшего остатка. Оставшиеся мандаты передаются партиям по одному, в порядке убывания остатка, т.е. сначала дополнительный мандат получает партия с наибольшим остатком, затем следующая за ней по величине остатка и так далее до исчерпания всех не распределенных при первичном распределении мандатов¹.

Также существует **метод В. д'Ондта**, при котором происходит распределение мандатов по правилу наибольшей средней. Количество голосов, полученных каждой партией, делят последовательно на 1, 2, 3, 4 и т.д. до цифры, которая соответствует числу списков. Целая часть частного рассматривается как число мандатов, которое партия получает в результате первичного распределения. Оставшиеся нераспределенными мандаты распределяются далее согласно определенному правилу. Число голосов, полученных партией, делится на число мандатов, полученных ею на первом этапе применения метода квот, плюс один. И нераспределенные мандаты передаются по одному партиям, у которых получились наибольшие частные. Мандат дается той партии, у которой его «цена» после получения будет наибольшей².

Метод делителей Имперали был предложен бельгийским клерикальным политиком П.Г. Имперали с целью исказить пропорциональность распределения мандатов и тем самым ограничить представительство левых секуляристских партий. В 2007 г. этот метод впервые был применен в Российской Федерации на региональных выборах в Санкт-Петербурге, Московской и Самарской областях.

¹ Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. - Москва, 2016. С. 247-248.

² Там же. С. 281-282.

С тех пор он был использован на выборах более чем в 20 российских регионах, а также на многих муниципальных выборах. Метод делителей Имперали можно считать модификацией метода д'Ондта, при котором деление происходит на последовательный ряд целых чисел, начиная с 2, то есть на ряд 2, 3, 4, 5 и т.д.¹

Списочные пропорциональные избирательные системы применяются примерно в 70 странах, включая Российскую Федерацию. В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² партийный список кандидатов разбивается на общефедеральную часть и региональные группы. Разбиение списков на группы вполне оправдано при проведении думских выборов, так как в целях соблюдения пропорционального представительства партиям необходимо выдвигать большое количество кандидатов и при этом учитывать интересы конкретных субъектов, группы субъектов или части территории субъекта Российской Федерации. Максимальное число депутатов в общефедеральной части партийного списка должно не превышать десяти, при этом список должен быть разбит не менее чем на 35 региональных групп. Таким образом, российская модель позволяет обеспечивать территориальное представительство при выборах по единому общенациональному округу. При этом сами политические партии решают, как разбивать список, в том числе какие регионы соединять между собой, что позволяет избегать искусственности, неизбежной при принудительной процедуре. Разбиение списков на группы имеет как положительное, так и негативное значение. По мнению А.Е. Любарева, «разбиение списков на группы оправдано в больших и неоднородных регионах, а в небольших однородных регионах дробление списков имеет больше отрицательных, чем положительных качеств с точки зрения обеспечения интересов избирателей. Кроме того, разбиение списков в большей степени важно при полностью пропорциональной системе, так как в случае смешанной системы территориальное представительство обеспечивается депутатами по одномандатным округам». Негативными последствиями списочной пропорциональной избирательной системы на федеральных выборах являются факты давления на представителей региональной элиты в целях консолидированной поддержки «Единой России», а также стремления региональной власти повысить явку избирателей «любыми законными и незаконными методами, поскольку от нее зависит число мандатов, получаемых регионом»³.

Многие региональные законодатели копируют Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ и включают в избирательные законы аналогичные правила формирования списков. В частности, на выборах в законодательные

¹ Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. - Москва, 2016. С. 261.

² Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 19.02.2018 № 30-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

³ Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. - Москва, 2016. С. 323-324.

(представительные) органы субъектов Российской Федерации определяется число региональных частей списка кандидатов от 10 до 31, а каждая из региональных частей списка должна включать не менее двух и не более четырех кандидатов (Архангельская область). В Мордовии установлено, что число региональных групп должно соответствовать числу одномандатных округов, при этом в каждой группе должно быть не менее 3 и не более 5 кандидатов. Согласно законам Чувашской Республики, Саратовской области в каждой региональной группе должно быть не менее двух кандидатов, а в Курской области – не менее трех¹.

Положительная сторона такого порядка формирования списков на региональных выборах в том, что кандидаты, выдвинутые от региональных групп, имеют возможность представлять в законодательном органе субъекта Российской Федерации интересы избирателей, проживающих на соответствующей данной группе территории. Негативным аспектом формирования партийных списков путем их разбиения на группы является деление региональных списков на большое количество групп, что приводит к крайне неравномерному распределению избирателей между группами, ущемляет в первую очередь избирателей крупных регионов, лишая их адекватного представительства². Недостатком системы формирования списков кандидатов путем их дробления на группы является усложнение методики распределения мандатов между региональными (субрегиональными) группами внутри одного списка. Дело в том, что здесь может возникнуть ситуация (обычно связанная с выбытием депутата и передачей его мандата другому кандидату из списка), когда мандат нужно перераспределить между группами. Такая проблема возникает, например, когда выбывает депутат, входивший в группу, где уже не осталось кандидатов, не получивших мандаты.

Главным недостатком системы закрытых списков, которая используется на выборах депутатов Государственной Думы, региональных законодательных (представительных) органов является невозможность для рядового избирателя повлиять на распределение мандатов внутри списка кандидатов, и как результат – слабая связь партийных депутатов, избранных по спискам, с избирателями и низкая ответственность перед ними. Для такой системы характерно определение очередности получения депутатских мандатов исключительно порядком размещения кандидатов в списке, установленном при его выдвижении избирательным объединением. Негативным следствием применения на практике системы закрытых списков является возможность прохождения в законодательные органы субъектов

¹ Ерыгин А.А. Законодательство о пропорциональной избирательной системе с разделением на территориальные группы списков кандидатов на выборах в законодательные органы субъектов Российской Федерации: общее и особенное / Развитие избирательного законодательства России, совершенствование избирательной системы и практики работы избирательных комиссий: материалы научно-практической конференции, 16-17 декабря 2014 года / сост. Е.Е. Лазарева и др.; под общ. ред. Н.Т. Плетнева. - Белгород, 2015. С. 36-37.

² Ерыгина В., Ерыгин А. Партийные списки кандидатов на региональных выборах // Журнал о выборах. 2007. № 6. С. 32-33.

Российской Федерации или малоизвестных избирателям кандидатов, или таких, которые по своей профессиональной деятельности мало связаны с законотворческой работой. Законодательно такая система закреплена в Белгородской, Владимирской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Кировской, Московской, Новгородской, Омской, Ростовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Томской областях, Ставропольском крае, Башкортостане, Удмуртии, Чувашии и других субъектах Российской Федерации. Основным достоинством системы закрытых списков является простота в применении¹.

При использовании списочного пропорционального представительства каждая партия представляет список кандидатов в каждом избирательном округе. Избиратели голосуют за партию, и партии получают мандаты пропорционально их доле голосов в избирательном округе. Победившие кандидаты – это те, имена которых были внесены в списки, и они получили депутатские мандаты в соответствии с занимаемым в нем местом. При распределении мандатов после того, как были подсчитаны голоса, может использоваться метод наивысшего среднего или метод наибольшего остатка.

Виды пропорциональных систем списочного типа:

1. **Открытые системы**, при использовании которых избиратели могут выбрать не только политическую партию, но и кандидата от этой партии, которому они отдают предпочтение. В большинстве таких систем голосование за кандидата так же, как и за партию, носит необязательный характер и, поскольку большинство избирателей поддерживают партии, а не кандидатов, вариант избирательного бюллетеня, по которому выбирают отдельных кандидатов, часто не играет существенной роли. Положительными моментами этой системы являются ограничение бюрократизации партий и внутрипартийной коррупции, рост внутрипартийной конкуренции за голоса избирателей, преодоление кризиса доверия в обществе к пропорциональной системе выборов². Однако «усложнение подсчета голосов влечет за собой и усложнение общественного контроля за этой операцией, что наоборот может привести к снижению доверия общества к полученным результатам»³. Систему с открытыми списками целесообразно применять в небольших по размерам округах, иначе избирателю будет сложно делать выбор, а избирательным комиссиям – определять результаты. В Российской Федерации система с открытыми списками применялась в 2003-2005 годах на региональных выборах в четырех субъектах Российской Федерации в рамках параллельной системы. Во всех случаях избиратель мог проголосовать за одного кандидата.

¹ Ерыгина В., Ерыгин А. Партийные списки кандидатов на региональных выборах // Журнал о выборах. 2007. № 6. С. 36.

² Ерыгина В.И., Ерыгин А.А. Партийные списки кандидатов на региональных выборах // Журнал о выборах. 2007. № 6. С. 34.

³ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. - Москва, 2005. С. 260-261.

2. В закрытых системах список кандидатов составляется самой партией, и избиратели не могут выражать свое предпочтение в отношении конкретного кандидата. Избиратели лишь выбирают политическую партию, а не кандидатов, которые заранее определяются самими партиями. Негативная сторона системы закрытых списков состоит в том, что избиратели лишены права голоса при определении представителей партии. В большинстве субъектов Российской Федерации и на федеральных выборах применяется именно такая система.

3. При использовании **системы со свободными списками** избирателям предоставляется право голосовать за отдельных кандидатов, изменяя порядок расположения их в списке или указывая каким-либо иным путем предпочтение некоторым кандидатам перед другими. Избранными считаются кандидаты, собравшие наибольшее число голосов. Официальное расположение кандидатов в списке может приниматься во внимание только в тех случаях, когда за нескольких кандидатов подано одинаковое число голосов.

Система единственного передаваемого голоса. Правила, лежащие в основе данной системы, были независимо разработаны в XIX веке Томасом Хэйром в Британии и Карлом Андрэ в Дании. Система единственного передаваемого голоса использует многомандатные округа, и избиратели выражают свои предпочтения в отношении кандидатов, проставляя цифры рядом с их именами в бюллетене в соответствии со своими предпочтениями. В большинстве случаев маркировка не является обязательной и от избирателей не требуется нумеровать имена всех кандидатов согласно их предпочтениям; при желании они могут отметить лишь одного. Российскому избирателю не знакома система панаширования как одна из разновидностей системы свободных списков. Она представляет собой не только свободу выбора в пределах списка, но и внесение в конкретный список и кандидатов из других списков.

Системы пропорционального представительства в целом оцениваются положительно вследствие того, что они:

1) точно переводят поданные голоса в мандаты и таким образом избегают дестабилизирующих и «несправедливых» результатов;

2) сводят к минимуму «дополнительные мандаты» для более крупных партий и открывают небольшим партиям доступ в законодательные органы, получив небольшое число голосов;

3) при их использовании теряется меньше голосов. При низких порогах почти все поданные голоса во время выборов по системе пропорционального представительства используются для выбора кандидата на основе предпочтения. Это способствует возникновению у избирателей ощущения того, что стоит идти на избирательный участок в день выборов, так как они могут иметь уверенность, что их голоса скажутся на результатах выборов, хотя бы и незначительно;

4) состав парламента отражает общегосударственные интересы, исключает превалирование местных интересов над национальными;

- 5) стимулирует развитие многопартийности в государстве;
- 6) избрание депутатов по спискам способствует большей структурированности парламента, что оптимизирует его деятельность;
- 7) при выбытии депутата из представительного органа, его мандат передается следующему по списку¹.

Критика пропорционального представительства связана с тенденцией данных систем к созданию коалиционных правительств и раздробленных партийных систем. Недостатками рассматриваемой системы являются:

1) дестабилизирующая раздробленность партийной системы. Пропорциональное представительство может отражать и способствовать раздробленности партийной системы. Существует вероятность того, что во время коалиционных переговоров крайний плюрализм может позволить партиям меньшинства требовать от более крупных партий «откупиться»;

2) системы служат платформой для экстремистских партий. В связи с этим они часто критикуются за то, что открывают возможности для лево- и правоэкстремистских партий быть избранными в законодательный орган;

3) правящие коалиции, которые не имеют достаточной общей базы среди населения в отношении проводимой ими политики или поддерживающей их социальной базы, возникшие по принципу удобства, иногда противопоставляются коалициям приверженности, которые порождают другие системы, при которых партии склонны к взаимной зависимости от голосов сторонников других партий на выборах, и от этого коалиция укрепится;

4) небольшие партии могут получить несоразмерно большую власть. Более крупные партии в таких случаях вынуждены формировать коалиции с оппозиционными партиями, предоставляя партии, поддерживаемой небольшим числом голосов, полномочие наложения вето на любое предложение, которое исходит от более крупной партии;

5) в некоторой степени нарушается принцип равного избирательного права, так как кандидаты от партий имеют больше преимуществ, чем независимые кандидаты;

6) пропорциональная система не устраняет лишение представительства некоторых групп избирателей;

7) выборы по спискам в значительной степени обезличены;

8) ущемляются местные интересы за счет исключения независимых кандидатов из регионов;

9) при наличии яркого лидера в партии, которого поддерживает значительная часть населения, лидер будет способствовать прохождению в состав депутатского корпуса большого количества неизвестных населению кандидатов в составе списка (технология «паровозов»);

¹ *Скосаренко Е.Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. - Москва, 2007. С. 204.

10) использование заградительного барьера, использование пропорциональной системы в условиях несложившейся партийной системы искажает принцип пропорционального представительства¹.

Смешанные избирательные системы объединяют положительные качества как мажоритарных систем, так и систем пропорционального представительства. При использовании смешанных систем одновременно применяются различные формулы распределения депутатских мандатов и определения победителя на выборах.

Существуют две **формы смешанной системы**:

1) пропорциональная система смешанного членства, при которой результаты двух видов выборов объединяются при распределении мандатов на уровне пропорционального представительства (что зависит от ситуации с окружными мандатами относительного большинства);

2) параллельные системы – каждый избиратель может получить один бюллетень для того, чтобы отдать голос как за кандидата, так и за его партию, или два отдельных бюллетеня, один за мажоритарный мандат и другой за мандат пропорционального представительства.

При пропорциональной системе смешанного членства мандаты пропорционального представительства распределяются в целях компенсации любой непропорциональности, связанной с распределением мандатов в округе. Например, если одна партия выигрывает 10 процентов от общего числа голосов по всей стране, но не получает мест в избирательном округе, она получит достаточное число мест по списочному пропорциональному представительству, чтобы довести свое представительство до 10 процентов от общего числа мест в законодательном органе. Избиратели могут делать два отдельных выбора или только один выбор, когда общие результаты партии получены на основе общих результатов голосования по кандидатам в отдельных округах.

Пропорциональная система смешанного членства представляет собой сочетание системы списочного пропорционального представительства и мажоритарной системы, где система списочного пропорционального представительства компенсирует непропорциональность в результатах мажоритарной системы. Система может создавать две группы законодателей – группу, ответственную и имеющую обязательства главным образом перед избирательным округом, и другую группу из списка национальной партии без географических связей, имеющую обязательства перед партией.

Параллельная система – это разновидность смешанной системы, в которой выбор, сделанный избирателями, используется при избрании представителей посредством двух различных систем – системы списочного пропорционального представительства и мажоритарной системы, но при этом не учитываются мандаты, распределяемые первой системой при подсчете результатов по второй системе. Данная систе-

¹ *Скосаренко Е.Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. - Москва, 2007. С. 204.

ма обычно дает результаты, которые находятся между мажоритарной и пропорциональной системами. Одно из преимуществ заключается в том, что, когда существует достаточное число мандатов пропорционального представительства, небольшие партии меньшинства, потерпевшие неудачу на мажоритарных выборах, могут быть вознаграждены, выиграв мандаты при пропорциональном распределении. В качестве недостатков вышесказанной системы можно обозначить следующее: а) могут быть созданы две группы представителей; б) параллельные системы не гарантируют всеобщей пропорциональности, и некоторые партии могут все же выпасть из представительства, несмотря на выигранное значительное число голосов; в) являются сравнительно сложными и могут быть недоступными для понимания избирателей относительно природы и действия избирательной системы.

Смешанная избирательная система применяется на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ, депутатов законодательных (представительных) органов большинства субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов муниципальных образований. Соотношение мажоритарной и пропорциональной частей достаточно часто делается равным, а при нечетном числе депутатов обычно пропорциональная часть была на одного депутата больше мажоритарной. Кандидаты имеют право баллотироваться одновременно как в индивидуальном качестве в одномандатном (многомандатном) округе, так и по списку в едином округе. При определении результатов выборов кандидаты, избранные в одномандатном (многомандатном) округе, исключаются из списка по единому округу.

Кроме рассмотренных систем существует ряд других систем, которые не подпадают точно под какую-либо определенную категорию. Среди них выделяют: а) систему единственного непередаваемого голоса; б) ограниченное голосование; в) подсчет Борда. Эти системы имеют склонность переводить голоса в мандаты на уровне между пропорциональностью систем пропорционального представительства и результатами мажоритарных систем.

По системе единственного непередаваемого голоса каждый избиратель отдает свой голос за одного кандидата, но в каждом избирательном округе число распределяемых мандатов составляет более одного. Кандидаты, набравшие наибольшее число голосов по общим итогам голосования, получают эти мандаты. Например, в четырехмандатном округе кандидату, набравшему свыше 20 процентов, гарантируется избрание. Партия с 50 процентами голосов может рассчитывать на два мандата в четырехмандатном округе. Это может произойти в случае, если каждый кандидат набирает 25 процентов. В случае, если один из кандидатов набирает 40 процентов, а другой – 10 процентов, второй кандидат может быть не избран. Сегодня система единственного непередаваемого голоса используется на выборах депутатов законодательных органов Афганистана, Иордании, Вануату.

Существенное различие между системой единственного непередаваемого голоса и мажоритарной системой заключается в том, что она может оказать помощь представительству партий меньшинства и независимым кандидатам. Чем

больше величина округа (число мандатов в избирательном округе), тем пропорциональнее может стать система. При системе единственного непередаваемого голоса избиратели отдают один голос в многомандатном округе. Кандидаты, набравшие наибольшее общее число голосов, объявляются победителями. Избиратели при этом голосуют за кандидатов, а не за политические партии.

При использовании **системы ограниченного голосования** избиратели имеют более одного голоса – но меньше голосов, чем необходимо для избрания своих кандидатов. Система подсчета идентична системе единственного непередаваемого голоса, где кандидаты с наибольшим числом общих голосов выигрывают мандаты. Такая система используется для различных выборов на местном уровне. В случае крупных многомандатных округов каждый избиратель имеет на один голос меньше, чем число избираемых кандидатов. Эта система является простой для избирателей и относительно легкой для произведения подсчетов, но имеет тенденцию давать менее пропорциональные результаты, чем система единственного непередаваемого голоса.

Подсчет Борда – это преференциальная избирательная система, в которой избиратели ранжируют кандидатов как при альтернативном голосовании. Она может использоваться как в одномандатных, так и многомандатных округах. Подсчет производится только один раз, отсутствуют какие-либо исключения, а предпочтения учитываются просто как «дробные голоса»: первое предпочтение учитывается как один голос, второе – как половина голоса, а третье – как одна треть. Эти числа суммируются, и кандидаты с наибольшим общим числом голосов объявляются победителями.

В России используется географически однородный тип смешанной системы¹, при котором для обеспечения репрезентативности избранных органов власти образуются примерно равные избирательные округа с учетом административно-территориального деления страны или субъекта Российской Федерации, численности избирателей. Смешанная избирательная система, соединяющая положительные свойства двух разных систем, является, по нашему убеждению, наиболее демократической избирательной системой, обеспечивающей равенство прав граждан и политических партий, способствующей расширению числа субъектов права выдвижения кандидатов и оптимальный уровень представительности выборных органов публичной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Таким образом, в Российской Федерации применяются все основные виды избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная, смешанная. Избирательная система как политико-правовая категория представляет собой результат фактических общественных отношений по формированию органов публичной власти посредством выборов.

¹ Федотова Ю.Г. Избирательные системы зарубежных стран: учебное пособие. - Москва, 2015. С. 46-47.

Вопросы для самоконтроля

1. Что представляет собой избирательное право в объективном смысле?
2. Охарактеризуйте систему избирательного права в объективном смысле.
3. В чем специфика метода правового регулирования избирательных правоотношений?
4. Что означает избирательное право в субъективном смысле?
5. Проведите различия между активным и пассивным избирательным правом.
6. Охарактеризуйте возрастную и иные цензы, связанные с реализацией гражданами России активного и пассивного избирательного права.
7. Перечислите основные источники избирательного права.
8. Приведите примеры международных источников избирательного права.
9. Назовите федеральные законы – источники избирательного права.
10. Укажите особенности законов субъектов Российской Федерации как источников избирательного права.
11. Охарактеризуйте нормативные акты избирательных комиссий как источники избирательного права.
12. Назовите соглашения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, являющиеся источниками избирательного права.
13. Перечислите принципы избирательного права.
14. Раскройте содержание принципа всеобщего избирательного права.
15. На каких выборах может применяться принцип многостепенных выборов?
16. В чем сущность мажоритарной избирательной системы?
17. Охарактеризуйте разновидности мажоритарной избирательной системы.
18. На каких выборах в Российской Федерации применяется мажоритарная избирательная система?
19. Назовите преимущества и недостатки мажоритарной избирательной системы.
20. В чем сущность пропорциональной избирательной системы?
21. Охарактеризуйте разновидности пропорциональной избирательной системы.
22. На каких выборах в Российской Федерации применяется пропорциональная избирательная система?
23. Назовите преимущества и недостатки пропорциональной избирательной системы.
24. Назовите разновидности смешанных избирательных систем.
25. На каких выборах в Российской Федерации применяется смешанная избирательная система?

Глава 2.

СУБЪЕКТЫ И УЧАСТНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Избирательные правоотношения, составляющие фактическое содержание теории и практики избирательного права и избирательного процесса, представляют собой совокупность общественных отношений по поводу выборов, которые как урегулированы, так и не урегулированы правом. Это отношения между объектами (по поводу которых складываются эти отношения, т.е. государством, выборными должностными лицами и органами власти) и субъектами (народом, избирателями, избирательными объединениями, избирательными комиссиями, органами публичной власти и др.), от воли и действий которых зависит конечный результат и успех выборов, а именно формирование выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Субъектами избирательных правоотношений являются действующие лица избирательной системы и непосредственно избирательного процесса, которые играют решающую роль в реализации представительной природы власти в демократическом государстве, в правовом механизме перевода электоральных общественных отношений в систему формируемых посредством выборов представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Признаками субъектов избирательных правоотношений являются: во-первых, свобода воли, волеизъявления и правомерного поведения; во-вторых, активное участие в реализации права на участие в управлении делами государства; в-третьих, истинность, достоверность; в-четвертых, ответственность. Поскольку выборы являются формой непосредственной реализации прав и свобод личности, под **субъектами избирательных правоотношений** следует понимать участников конкретных правоотношений, действующих самостоятельно, без вмешательства со стороны государства, иных властных лиц и органов. Субъекты избирательных правоотношений являются участниками публичных правоотношений, так как в них затрагивается государственно-властный интерес, который выражают государственные органы или должностные лица, принимающие решения, влекущие за собой возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Действия и правомочия субъектов избирательных правоотношений строго очерчены правовыми нормами, строгое следование которым обеспечивает им занятие определенного места в избирательном процессе¹ или приобретение правового статуса, что, в свою очередь, порождает наличие у субъекта определенных прав и обязанностей или же полномочий.

¹ См.: Бондаренко К.Д. Субъекты механизма непосредственной реализации прав и свобод личности: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. - Тамбов, 2018. С. 52-53, 61.

В юридической литературе субъектов права традиционно делят на три основные группы: «а) индивидуальные субъекты; б) коллективные субъекты; в) общественные образования»¹.

Индивидуальными субъектами избирательных правоотношений являются избиратели, кандидаты, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса. К **коллективным субъектам избирательных правоотношений** относятся народ в целом, избирательные объединения, избирательные комиссии, органы государственной власти и органы местного самоуправления. **Общественные образования**, не являющиеся избирательными объединениями, могут выступать в роли вспомогательных участников избирательных правоотношений, оказывая поддержку основным субъектам. Согласно ст. 84 Федерального закона № 67-ФЗ политические общественные объединения могут участвовать в выдвижении кандидатур в состав избирательных комиссий. К таким субъектам можно отнести общероссийское общественное движение «Общероссийский Народный Фронт» (в 2013 г. переименован в «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ»), который с 2011 г. принимает самое активное участие в формировании избирательного списка партии «Единая Россия»².

Участниками избирательных правоотношений можно считать организации, государственные органы, которые выполняют вспомогательную роль в избирательной системе, и от их воли и действий не зависит результат выборов. Но тем не менее и субъекты, и участники избирательных правоотношений могут меняться ролями и выполнять одновременно разные функции. К участникам избирательных правоотношений мы относим представителей кандидатов и избирательных объединений (уполномоченных представителей, доверенных лиц, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей).

Далее рассмотрим более подробно правовой статус указанных выше субъектов избирательных правоотношений.

2.1. Народ как субъект избирательных правоотношений

Современный конституционный строй Российской Федерации основан на нескольких основополагающих постулатах, одним из которых является тезис об «общенародной» природе государства и государственной власти и производном от

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 2. - Москва: Юридическая литература, 1982. С.147.

² Ерыгина В.И. Новые модели партийного представительства в российском парламенте и совершенствование правового механизма их регулирования / Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом - филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. - Москва, 2012. С. 172.

него понятии «народовластие». Конституция Российской Федерации оперирует понятием **«многонациональный народ»**, используя его в двух смыслах:

– **народ** как нация, являющаяся единым правообладателем и хранителем «исторически сложившегося государственного единства», т.е. народ приравнивается к «национальному государству»¹;

– **народ** как вся совокупность граждан Российской Федерации, наделенных способностью сознательно регулировать свои действия, объединенных общностью истории, культуры, территории, единством целей и потенциалом для их достижения. Такое определение построено на признании народа субъектом права, наделенным, подобно человеку, волей. Понимание власти как воли народа умопостигаемо, так как «общность воли в политическом обществе недостижима, особенно если граждане пользуются свободой мысли»². Как и любая правовая фикция, понятие «воля народа», скорее всего, является мнением большинства полноправного населения.

Конституция Российской Федерации, определяя народ в качестве единственного источника власти (ст. 3), не рассматривает его в качестве субъекта, государственную власть осуществляющего (к таковым, в соответствии со ст. 11 относятся Президент России, Федеральное Собрание, Правительство, суды). Согласно ст. 2 и 3 Конституции Российской Федерации власть государства производна от власти народа, а служение интересам народа, обеспечение прав и свобод человека и гражданина – важнейшее предназначение и обязанность государства.

Конституционное право рассматривает народ как политическую общность, высшую инстанцию и источник власти в обществе (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Народ как субъект конституционного права, конституционно-правовых и избирательно-правовых отношений выступает как единое целое. Никакая часть народа, ни отдельный гражданин и их группы не могут выступать носителем суверенитета и осуществлять власть в обществе и государстве³. В соответствии с нормами конституционного права народ является особым публично-правовым

¹ Ромашов Р.А. Полюсы российского народовластия: тотальность и либертариизм / Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом - филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. - Москва, 2012. С. 78-79.

² Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. - Санкт-Петербург, 2003. С. 150-156.

³ Бутусова Н.В. Принцип народовластия как гарантия прав человека в России / Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом - филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. - Москва, 2012. С. 105.

субъектом, особенность которого заключается в том, что он сам определяет объем и содержание своих суверенных прав и возлагаемых на государство обязанностей. Конституция РФ устанавливает в ч. 2 ст. 3, что народ осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Далее в ст. 32 (ч. 1 и 2) Конституции также закреплено, что граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Народ передает государству не саму власть, а право на власть¹. Именно власть, а не воля, по мнению Н.В. Витрука, является «объектом отношений народного представительства», которое он определяет как одну из форм передачи права на власть². Актом передачи власти в современном обществе являются выборы, в которых участвуют лишь активные граждане государства, в результате чего получается разделение народа на его пассивную и активную части, на ту, которая имеет волю, но не реализует ее; и на ту, которая помимо воли имеет власть и делит ее с государством³. Именно выборы, по словам Б.С. Эбзеева, «служат мостом, соединяющим народный суверенитет с участием граждан в управлении делами государства»⁴.

Многонациональный народ России участвует в осуществлении публичной – государственной и муниципальной – власти, передавая на выборах один раз в пять или шесть лет власть своим представителям: Президенту Российской Федерации, законодательным (представительным) органам на федеральном и региональном уровнях, представительным органам местного самоуправления⁵. «Народные представители» во властных структурах действуют от имени всего «населения» и тем самым воплощают «общенародную волю». Получается, что в политическом отношении народ представляет собой совокупность электоральных групп, интересы которых в той или иной степени определяют направленность деятельности представительных органов государственной власти, а также содержание общегосударственной политики.

¹ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2016. С. 340.

² Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Н.В. Витрука. - Москва, 2010. С. 170.

³ Ерыгина В.И. Право народа на власть как коллективного субъекта права / Права человека и механизмы их защиты и охраны: материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Белгород, 2017.

⁴ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 341.

⁵ Витрук Н.В. Народовластие: конституционный идеал и реальность / Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом - филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. - Москва, 2012. С. 9.

Следует разграничивать понятия «народ» и «электорат». Народ – это население всей страны, нация. А **электорат** – это совокупность избирателей, голосующих за какую-либо политическую партию или ее кандидатов¹, а также «народонаселение» страны, обладающее избирательными правами. Следовательно, электорат представляет собой только часть народа, наделенную активным и пассивным избирательным правом, причем разделенную на группы в зависимости от своих политических предпочтений.

Высшей формой реализации власти народа являются свободные выборы, которые направлены на обеспечение его конституционной роли в качестве источника власти и носителя суверенитета. Процесс преобразования воли народа в его политический выбор, вне зависимости от технологии выборов, проходит путь от голосования до определения его итогов и результатов выборов. Этот процесс обусловлен правилами конкретной избирательной системы. Из права народа на свободные выборы вытекает обязанность государства по организации подготовки и проведения выборов и предопределяется характер его взаимодействия с различными формами самоорганизации избирателей и иными структурами гражданского общества, прежде всего политическими партиями². Самой важной задачей демократического государства является обеспечение достоверности волеизъявления народа при голосовании. С целью защиты волеизъявления народа от искажения в настоящее время разработана система конституционно-правовых, процессуальных и организационных гарантий, которая должна повысить доверие граждан к результатам выборов, а следовательно, к избираемым должностным лицам и органам власти. Гарантии достоверности волеизъявления народа должны быть такими, чтобы подавлять не только желание кого бы то ни было исказить волеизъявление народа, но и значительно затруднить такую возможность. Если же такое искажение волеизъявления народа произошло, данные гарантии должны максимально эффективно и полно восстановить достоверное голосование народа.

Доказательствами достоверности волеизъявления народа при соблюдении тайны голосования должны располагать не только избирательные комиссии, но и максимальное число субъектов и участников избирательного процесса: избиратели, политические партии, наблюдатели, кандидаты. Доказывать достоверность волеизъявления народа возможно в уголовном, гражданском, административном и избирательном процессах. Данная проблема стала предметом обсуждения в научной литературе в связи с критикой системы избирательных комиссий, представляющих угрозу для определения истинного волеизъявления народа при голосовании. Наделение избирательной комиссии конкретной обязанностью по реализации норм избирательного закона в части правильной организации голосования и подведения его итогов выявляет необходимость корреспондирующего ей права изби-

¹ Современный толковый словарь русского языка. - Санкт-Петербург, 2004. С. 386, 949.

² Эбзеев Б.С. Указ соч. С. 340.

рателя на достоверность выборов¹. Исходя из принципа народовластия, закрепленного в ст. 3 Конституции Российской Федерации, высшим непосредственным выражением власти народа могут считаться только те выборы, при которых их результат достоверен, т.е. четко соответствует действительному волеизъявлению народа, адекватно отражен в официальных избирательных документах и в принятых политических решениях.

Для того чтобы народ мог свободно выразить свою волю на государственное управление и был настоящим источником власти в государстве, он сам должен контролировать избирательный процесс, деятельность избирательных комиссий в отношении правильности учета голосов при соблюдении тайны голосования и при необходимости защищать выраженную им волю.

Дальнейшее развитие демократии в правовом государстве невозможно без эффективности общественного контроля за всеми государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. В настоящее время в юридической литературе предлагаются различные механизмы обеспечения достоверности волеизъявления народа: использование номерных бюллетеней, чтобы избиратель мог проверить правильность учета его волеизъявления; обязательное опубликование результатов голосования в сети Интернет с указанием номеров бюллетеней; применение электронного голосования; усиление контроля на избирательных участках, которые должны быть полностью автоматизированы и прозрачны; установление электронных счетчиков, учитывающих число избирателей, принявших участие в голосовании; введение коллективной административной ответственности членов избирательных комиссий за проведение голосования и составление протокола об итогах голосования при отсутствии наблюдателей в виде штрафа².

«Именно в идее демократии, предусматривающей участие в управлении делами государства народа и делегирование им своих властных полномочий представительным органам и должностным лицам, находит свою легитимацию политическая власть»³. Идея демократии предусматривает также систематическое проведение выборов с целью ротации государственной власти, обновления состава представителей народа во власти, преодоления консервации правящей элиты. Однако вопреки данным идеям и международным правовым стандартам выборы в России являются демонстрацией народной поддержки кандидатов от одной правящей политической партии и не способствуют формированию действительно демократических представляющих интересы всех групп населения органов государственной власти и местного самоуправления. Минимизируется значение выборов

¹ Кравченко О.А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании: монография / науч. ред. Н.Т. Ведерников. - Москва, 2018. С. 175-184.

² Кравченко О.А. Указ соч. С. 192-204.

³ Ерыгина В.И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 25-26.

как инструмента формирования представительных структур государственной власти за счет усиления социально-политической значимости специфической социальной группы, в рамках которой объединяется часть народонаселения, имеющая непосредственную заинтересованность в сохранении существующей власти, – это сама власть, а точнее наделенная властными полномочиями государственная (муниципальная) бюрократия. Такая власть теряет «представительный характер, приобретая замкнутый на саму себя элитарно-кастовый характер»¹.

Для реального осуществления конституционного идеала народовластия необходимо: во-первых, законодательное обеспечение избирательных прав граждан по участию в систематических выборах Президента Российской Федерации, Государственной Думы ФС РФ, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; во-вторых, проведение честных и свободных выборов, без использования административного прессинга на избирателей, без манипулирования общественным сознанием через СМИ, без фальсификаций и, в-третьих, функционирование органов публичной власти во имя «общего блага», социальной справедливости и общенародных интересов².

Для того, чтобы выборы не теряли своего смысла, необходимы: обязательный учет общественного мнения не только в момент голосования, но и при принятии важнейших решений правящей властью, а также возможность ее критики и отзыв или смещение тех ее представителей, которые забывают о своем предназначении работать во благо народа. Ответственность государства перед народом состоит прежде всего в том, чтобы не допускать политические, экономические и другие условия, превращающие народ в толпу, когда он утрачивает качества политического субъекта, субъекта властвования³.

2.2. Правовой статус избирателя

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 № 67-ФЗ). Активным избирательным правом, согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации, ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ, обладают все граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, за исключением признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившего в законную силу.

Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и

¹ Ромашов Р.А. Указ. соч. С. 82-83.

² Витрук Н.В. Указ. соч. С. 10.

³ Бутусова Н.В. Указ. соч. С. 109.

должного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В соответствии с Конституцией Российской Федерации указанное равенство относится к избирательным правам всех граждан Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу своего физического состояния имеют определенные трудности с самостоятельной реализацией своих прав. «Каждый гражданин Российской Федерации без ограничений по его физическому состоянию имеет право участвовать в общественной жизни государства через свободно избранного им тайным голосованием представителя, лично участвовать в тайном голосовании на выборах, основанном на всеобщем и равном праве, гарантированном в том числе и такими международными нормативными актами, ратифицированными Российской Федерацией, как Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г., Конвенция о правах инвалидов ООН от 24 января 2007 г., а также Рекомендации для международных наблюдателей государств – участников СНГ по наблюдению за выборами и другие». Организационные и технические вопросы обеспечения избирательных прав инвалидов регулируются постановлениями ЦИК России. Так, в Рекомендациях ЦИК России от 20 июня 2018 г. рассматриваются особенности деятельности избирательных комиссий в период подготовки и проведения выборов применительно к следующим категориям инвалидов: слепые и слабовидящие; глухие; слепоглухие; с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата¹.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П заявил о том, что право граждан на участие в управлении делами государства, гарантированное статьями 3 и 32 Конституции Российской Федерации, не будучи абсолютным, может быть подвергнуто «определенным ограничениям при соблюдении указанных в ней критериев». «Право на свободные выборы» может быть ограничено только в «целях защиты конституционных ценностей при соблюдении принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве; такие ограничения не должны искажать основное содержание данного конституционного права и посягать на само его существо – иное ведет к его умалению и отмене; при этом любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, лишь если она объективно оправдана, обоснована и

¹ Постановление ЦИК России от 20 июня 2018 г. № 164/1338-7 «О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им»¹.

Правовой статус избирателя – это закрепленное нормами избирательного права положение избирателя как субъекта избирательных правоотношений. Правовой статус избирателя складывается из следующих элементов: 1) принципов участия избирателя в выборах; 2) прав и обязанностей избирателя; 3) гарантий реализации избирателем предоставленных ему избирательным законодательством прав.

Гражданин наделен избирательным правом, которое представляет собой субъективное конституционное право, пределы которого традиционно достаточно четко очерчиваются самой Конституцией, а возможности законодателя в его урегулировании существенно сужены; с другой стороны, избирательное право есть «социальная функция гражданина, отправляемая им в интересах государственно-организованного общества»². Конституционная природа избирательных прав отражает единство объективного и субъективного права, являющегося элементами электорально-правового статуса. Субъективное избирательное право воплощает в себе и норму объективного избирательного права и юридически признанное притязание соответствующего субъекта на принятие активного участия в публично-политической жизни общества посредством комплекса возможностей, связанных с формированием выборных органов государственного управления³.

В электорально-правовом статусе избирателя выделяются прежде всего конституционные принципы избирательного права, которые закреплены в действующей Конституции Российской Федерации. Среди них выделяются так называемые классические принципы, включающие всеобщее равное и прямое голосование при тайне голосования и имеющие гарантии в избирательном законодательстве и в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. **Принцип всеобщего избирательного права** имеет своим назначением определение избирательного корпуса, т.е. круга лиц, которые обладают активным, а также пассивным избирательным правом. Важной гарантией всеобщности выборов является установленный законодательством Российской Федерации порядок составления списков избирателей, право гражданина на обжалование любой ошибки или неточности в списке избирателей.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Российская газета. 2013. 23 октября.

² Эбзеев Б.С. Указ соч. С. 343.

³ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. - Москва, 2005. С. 36-37.

Принцип равного избирательного права означает, во-первых, что избиратели имеют одинаковое число голосов и, во-вторых, все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Важной гарантией равного избирательного права является установленный порядок образования избирательных округов, при котором должно обеспечиваться равенство значимости голоса каждого избирателя, так как все депутаты избираются от одинакового количества избирателей. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о соотношении таких конституционных ценностей, как федерализм и равное избирательное право при рассмотрении одного из дел, пришел к заключению, что «демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав граждан, с одной стороны, и принципы федерализма и равноправия субъектов Федерации – с другой, могут в известной мере входить в юридическое противоречие». Конституционный Суд Российской Федерации в конце концов сделал вывод о том, что «в целях сохранения целостности федеративного государства равное избирательное право может быть ограничено законом таким образом, чтобы гарантировать представительство субъектов Федерации с малочисленным населением и тем самым обеспечить надлежащий представительный характер и легитимность федерального парламента»¹.

Принцип прямого избирательного права предполагает, что каждый избиратель голосует на выборах «за» или «против» кандидатов (списка кандидатов) непосредственно. Хотя Конституционный Суд Российской Федерации не исключил разные способы избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: не только непосредственно избирателями, но и региональными законодательными собраниями².

Принцип тайного голосования предполагает недопустимость какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Для этого предусматриваются специальные гарантии, связанные с самим порядком подачи голосов (наличие закрытой кабины, где избиратель должен иметь реальную возможность заполнить избирательный бюллетень, опечатывание избирательного ящика и т.п.).

Принцип добровольности участия в выборах гарантируется тем, что кандидат имеет возможность снять свою кандидатуру, избиратель имеет право проголосовать «против всех» участвующих в муниципальных выборах кандидатов.

Новые принципы избирательного права появились в процессе общедемократического правового прогресса и развития правового государства. К ним относит-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 8 декабря.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

ся принцип периодической сменяемости состава выборных органов публичной власти и избираемых должностных лиц. Гражданин может оспаривать нормативные акты, не предполагающие или препятствующие реализации названного принципа, требовать проведения выборов в установленный срок, требовать проведения выборов ранее установленного срока в том случае, если в надлежащей судебной процедуре установлено, что выборный орган власти фактически не функционирует¹.

Принцип альтернативности выборов подтвердил Конституционный Суд Российской Федерации как важнейшее условие подлинно свободных выборов, обеспечивающее избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления². М.С. Матейкович называет этот принцип как состязательность кандидатов³, без которой невозможны демократические выборы.

Принцип транспарентности выборов означает, что выборы должны отвечать требованиям открытости, прозрачности, что способствует не только обеспечению реальной возможности избирателей принять осознанное электоральное решение на выборах, но и реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за порядком формирования выборных органов публичной власти⁴.

Основу правового статуса избирателя составляют **права избирателя** (полномочия), связанные с участием в предусмотренных избирательным законодательством избирательных действиях. Права избирателя целесообразно рассматривать применительно к стадиям избирательного процесса. В этой связи можно выделить такие права избирателей, как:

- 1) права, связанные с регистрацией (учетом), составлением списков избирателей;
- 2) права, связанные с участием в формировании избирательных комиссий;
- 3) права, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов (списков кандидатов);
- 4) права, связанные с созданием избирательных фондов кандидатами, избирательными объединениями;
- 5) права в ходе информирования о выборах и предвыборной агитации;
- 6) права, связанные с организацией и порядком голосования, подсчетом голосов избирателей, установлением результатов выборов и их опубликованием.

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. С. 46-47.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 1996 г. № 91-Щ «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Читинской областной Думы как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Архив Конституционного Суда Российской Федерации. 1996.

³ Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: монография. - Москва, 2003. С. 77-78.

⁴ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. С. 50-51.

Содержание перечисленных прав будет рассмотрено в главе «Понятие и стадии избирательного процесса».

Реализация избирательного права и его защита (охрана) как разные уровни правореализации предполагают существование самостоятельных категорий – гарантий реализации избирательных прав граждан и гарантий их защиты (охраны), которые могут рассматриваться как целое и ее часть. **Гарантиями избирательных прав граждан**, по мнению В.В. Вискуловой, являются «материальные (экономические), политические, организационные, идеологические, юридические условия и средства, обеспечивающие признание, реализацию и защиту избирательных прав граждан, отраженные в системе права и воплощенные в механизме правового регулирования»¹.

Российское законодательство предоставляет избирателям ряд гарантий для того, чтобы их голос был учтен при голосовании: 1) досрочное голосование; 2) голосование вне помещения для голосования; 3) возможность быть внесенными в список избирателей по месту временного пребывания на территории избирательного округа; 4) возможность быть внесенными в список избирателей по месту нахождения на территории избирательного округа; 5) проголосовать по открепительному удостоверению. В некоторых субъектах Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Ярославская и Свердловская области) был применен опыт голосования по почте, который не получил широкого применения из-за опасений, что такое голосование нарушит тайну голосования, поставит под сомнение авторство волеизъявителя, нарушит возможность наблюдения за голосованием. К тому же данной способ голосования затруднен жестким механизмом контроля – необходимостью нотариально засвидетельствовать подлинность подписи избирателя на письменном обращении о предоставлении возможности проголосовать по почте; нотариальным удостоверением доверенности на лицо, отправляющее вместо избирателя запечатанный конверт с отметкой «голосование по почте» заказным письмом в отделении почтовой связи; указанием избирателем и проверкой избирательной комиссией причины, по которой гражданин не имеет возможности проголосовать на избирательном участке, на котором он внесен в список избирателей².

Важной превентивной и правовостанавливающей гарантией реализации избирательных прав граждан являются меры юридической ответственности. Избиратели вправе обращаться в суд за защитой своих избирательных прав, за разрешением правовых конфликтов, возникающих в ходе выборов. Помимо судебных органов граждане могут обращаться в избирательные комиссии для рассмотрения определенных видов споров в соответствии с п. 6 ст. 75 Федерального закона № 67-ФЗ.

¹ Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан: вопросы теории и практики. - Москва, 2013. С. 288.

² Вискулова В.В. Указ соч.С. 193-194.

2.3. Правовой статус избирательных объединений

Федеральный закон № 67-ФЗ в понятие «избирательное объединение» включает два основных субъекта избирательных правоотношений: политические партии и другие общественные объединения, принимающие участие в выборах (пп. 25 ст. 2). **Избирательное объединение** – это, прежде всего, политическая партия, имеющая, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах соответствующего уровня.

Законодательство Российской Федерации и большинства стран мира признает политические партии одними из главных субъектов избирательного процесса. Это находит свое выражение, во-первых, в общем определении общественной роли политических партий, во-вторых, в детальном регулировании их участия на каждой стадии избирательного процесса. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П констатировал, что «именно политические партии содействуют, по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, процессу волеобразования народа, что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийной политической системы»¹.

Законодательно за политическими партиями закреплено особое место в избирательном процессе, а именно в формировании законодательных (представительных) органов власти. С 2001 года партиям предоставлено эксклюзивное право на выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. В Федеральном законе «*О политических партиях*» подчеркивается, что «политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает данным правом»². Политические партии являются лишь одним из институтов гражданского общества, имеющим особую структуру, порядок формирования, функции и место в политической системе. Федеральный закон «*О политических партиях*» не только признает партии единственным видом общественного объединения, которое имеет право самостоятельно участвовать в выборах в органы государственной власти, но и требует обязательного участия в выборах. Если прежнее российское законодательство позволя-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

² Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 178-ФЗ) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

ло политической организации, продекларировав в основных целях и задачах участие в избирательном процессе, фактически ничего не предпринимать в этом направлении, то сегодня закон предъявляет к партии более жесткие требования, вплоть до ликвидации партии в случае ее неучастия в выборах в течение 7 лет.

Избирательное законодательство наделило политические партии следующими **правами**. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) осуществляется только политическими партиями, имеющими, в соответствии с Федеральным законом «*О политических партиях*», право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. В п. 5 ст. 39 Федерального закона «*О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*» определены дополнительные гарантии реализации пассивного избирательного права. Не только члены партии могут быть выдвинуты кандидатами в депутаты, но и граждане, не состоящие в политической партии. Указанные лица могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов¹. Однако при этом политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий².

Можно выделить несколько юридически регулируемых **форм участия политических партий в выборах**.

Во-первых, партия может выдвинуть кандидата в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Во-вторых, партия может выдвинуть список кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, формируемых по смешанной или пропорциональной системе. Согласно п. 16 ст. 34 Федерального закона № 67-ФЗ не менее 25 процентов депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации ибо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

В-третьих, партия может поддерживать определенного кандидата (список кандидатов) с целью формирования общественного мнения и выражения политической воли партии. Партия как юридическое лицо может финансировать избирательную кампанию кандидата (список кандидатов), выдвинутого другим избирательным объединением, проводить агитационные мероприятия в поддержку либо против того или иного кандидата (списка кандидатов) в соответствии с законода-

¹ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 04.07.2018 № 150-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

² Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 178-ФЗ) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

тельно установленным порядком проведения предвыборной агитации. Кроме того, партия, не выдвинувшая на выборах кандидатов (список кандидатов), может назначить наблюдателей в избирательные комиссии всех уровней. Однако перечисленные действия в поддержку кандидата (списка кандидатов) не имеют юридического значения для признания партии участвовавшей в выборах в соответствии со ст. 37 Федерального закона «*О политических партиях*».

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

а) выдвинутый ею и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы ФС РФ;

б) выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации;

в) выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не менее чем в 10 процентах субъектов Российской Федерации;

г) выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 процентах субъектов Российской Федерации;

д) выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Решение об участии в выборах партия принимает самостоятельно. Возможность такого участия определяется рядом специальных требований. Основной материально-правовой предпосылкой участия партий в выборах является наличие у них такого права, которое они получают после представления в регистрирующие органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации и наличие не менее 500 членов в рядах партии.

Для признания политической партии в качестве субъекта избирательных правоотношений необходимы процедурные предпосылки, прежде всего участие на всех основных стадиях выборов от выдвижения кандидатов (списков кандидатов) до их участия в голосовании. Партия не будет признаваться участвующей в выборах, если избирательной комиссией было вынесено решение об отказе в регистрации выдвинутых ею кандидатов (списка кандидатов). Федеральное законодательство ставит перед партией ряд условий, от выполнения которых зависит участие партии в выборах. Главное и первое условие – это выдвижение кандидатов от партии.

Региональные отделения политических партий вправе выдвигать кандидатов только в случаях, предусмотренных уставами политических партий. Права регионального отделения как субъекта избирательного процесса определяются не столько нормами публичного права, сколько положениями партийных уставов.

Согласно Федеральному закону «О политических партиях» партии самостоятельно определяют объем полномочий региональных отделений в части выдвижения кандидатов в депутаты органов государственной власти и органов местного самоуправления. Решение вопроса об участии в выборах **региональных отделений политических партий** может предусматривать следующие варианты.

1. Наделение региональных отделений политических партий правом самостоятельного выдвижения кандидатов на своих собраниях либо конференциях кандидатов, кандидатов (список кандидатов) по одномандатным (многомандатным) избирательным округам в депутаты региональных законодательных (представительных) органов, кандидата (кандидатов) в члены иных выборных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время такой порядок предусмотрен уставами партий «Единая Россия», КПРФ, Демократическая партия России, Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), Всероссийская политическая партия «ПАРТИЯ РОСТА»¹.

2. Закрепление порядка обязательного согласования выдвигаемых региональными и местными отделениями кандидатур с вышестоящими партийными органами. Так, в политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» решение о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) принимается на конференциях региональных отделений по предварительному согласованию с Президиумом Центрального совета партии. Решение о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) местными отделениями партии принимается на их общих собраниях по предварительному согласованию с комитетом регионального отделения партии, в состав которого входит местное отделение². Аналогичный порядок выдвижения кандидатов предусматривают уставы партий «ПАТРИОТЫ РОССИИ», ЛДПР³.

Существуют следующие обязательные правила выдвижения кандидатов от политических партий: первое – выдвижение производится только коллегиальным руководящим органом партии (съездом, конференцией, собранием); второе – решение о выдвижении принимается путем тайного голосования; третье – установлена своего рода «подведомственность» выдвижения в зависимости от уровня выборов⁴.

¹ Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия» [Электронный ресурс]. URL: <https://er.ru/rules/>; Устав Коммунистической партии Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://kprf.ru/party/charter>; Устав Демократической партии России [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/>; Устав Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО» [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/>; Устав Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ РОСТА» [Электронный ресурс]. URL: <https://rost.ru/>.

² Устав Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spravedlivo.ru/>.

³ Устав Политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» [Электронный ресурс]. URL: <https://patriot-rus.ru/dokumentyi/ustav2.html>; Устав ЛДПР. [Электронный ресурс]. URL: <https://ldpr.ru/>.

⁴ Лебедев А.В., Кандалов П.М., Неровная Н.М. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. – Москва: МГУ, 2006. С. 127.

Отсутствие необходимых для регистрации документов является основанием для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), выдвинутого политической партией. Перечень документов, необходимых для регистрации, установлен ст.ст. 33, 35, 38 Федерального закона № 67-ФЗ и может быть дополнен (уточнен) законом, регламентирующим конкретные выборы.

Федеральный список кандидатов, выдвигаемый избирательным объединением, носит жесткий характер, его состав, порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены после его заверения ЦИК России. Избирательное объединение может правовыми средствами воздействовать на изменение состава кандидатов в списке после его заверения ЦИК России, например, путем исключения кандидата из списка или в случае отказа одного или нескольких избранных депутатов от своего мандата обеспечить прохождение в Государственную Думу ФС РФ аналогичного числа кандидатов, не допущенных к распределению мандатов.

Порядок структурирования федерального списка кандидатов – важный момент в электоральной стратегии партии и одновременно существенное звено в правовом регулировании их участия в избирательном процессе. В его основу положено сочетание самостоятельности партии в определении персонального состава и структуры списка с обязательными правовыми стандартами, закрепленными федеральным законом. Верхушку партийного списка образует ее общефедеральная часть, кандидаты от которой имеют наибольшие шансы на прохождение в Государственную Думу в случае преодоления избирательным объединением заградительного барьера. Как показывает опыт избирательных кампаний в Государственную Думу, состав общефедеральной части федерального списка распределяется следующим образом. В первую десятку кандидатов, возглавляющих список партии, включают людей авторитетных, известных в народе, для того чтобы на партию «работал» брэнд, своеобразная реклама, приносящая дополнительные голоса избирателей. Партийное руководство в этом случае в меньшей степени интересуется возможностями кандидата реально работать над законопроектами, принимать политические решения. В результате в списки кандидатов попадают артисты, телеведущие, спортсмены, т.е. люди, профессионально не занимающиеся политикой.

В результате применения пропорциональной избирательной системы партиям необходимо самостоятельно сбалансировать списки кандидатов таким образом, чтобы в них учитывались их профессиональные, половозрастные, национальные и возрастные особенности. В Федеральном законе «*О политических партиях*» (п. 10 ст. 23) содержится лишь рекомендация о членстве в политической партии, которое не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола, происхождения, имущественного положения, места жительства.

Существует судебная практика, определяющая пределы «вторжения» избирательных комиссий в партийную деятельность при решении вопросов о регистрации или отказе в регистрации списков кандидатов политических партий. Вер-

ховный Суд Российской Федерации в Определении от 3 марта 2004 г. по делу № 45-Г04-8 указал, что «региональные отделения политических партий обязаны осуществлять свою деятельность на основании устава политической партии и в соответствии с федеральным законодательством, а проверка выдвижения списка кандидатов должна производиться в пределах, установленных федеральным избирательным законодательством, без вмешательства во внутривыборную деятельность политической партии»¹.

Избирательные комиссии не должны вмешиваться во внутривыборную жизнь. Так, например, оформление подписных листов регистрации участников общего собрания членов партии и контроль за правильностью внесения в них подписей относится к внутривыборной деятельности, вмешательство в которую органов государственной власти и их должностных лиц не допускается (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О политических партиях»). Избирательная комиссия не обладает полномочиями осуществлять проверку таких подписей и назначать в этих целях почерковедческое исследование листов регистрации, не входящих в число документов, представляемых для заверения и регистрации списка кандидатов. Направление на почерковедческое исследование регистрационных листов общих собраний отдельных политических партий, представивших документы для регистрации списка кандидатов, ставит кандидатов, включенных в эти списки, в неравное положение с кандидатами, включенными в списки других политических партий, по которым такое исследование не проводится, что противоречит принципу равенства кандидатов, закрепленному в ст. 39 Федерального закона № 67-ФЗ².

Российская Федерация в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии и ПАСЕ ввела в свое законодательство нормы, обеспечивающие равный доступ парламентских партий к освещению их деятельности в межвыборный период в государственных средствах массовой информации³. Контроль за обеспечением гарантий равенства партий при освещении их деятельности государственными общедоступными каналами и радиоканалами осуществляет ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Каждый месяц объем эфирного времени, используемый парламентскими партиями, подсчитывается по специальной формуле и утверждается соответствующими комиссиями.

Одним из важных аспектов участия партии в избирательном процессе является **разработка предвыборной программы**. Согласно Федеральному закону № 67-ФЗ (п. 10 ст. 48) политическая партия в случае выдвижения кандидата (спи-

¹ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2004 г. Дело № 45-Г04-8 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

² Ерыгина В.И. Некоторые аспекты публично-правовой ответственности политических партий как участников избирательного процесса // Государство и право. 2009. № 11. С. 40.

³ Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013 № 396-ФЗ) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2392.

ска кандидатов) обязана опубликовать свою предвыборную программу. Она должна быть опубликована в периодическом печатном издании, соответствующем уровню выборов, а также в сети Интернет не позднее чем за 10 дней до дня голосования. В качестве предвыборной программы может быть опубликована ранее принятая программа политической партии. Применение каких-либо санкций к политической партии за неопубликование предвыборной программы в законодательстве о выборах не содержится. Большинство политических платформ содержит подробные сведения о приоритетных задачах партии и конкретизирует альтернативные подходы, отличающие данную партию от других. Политическая партия никогда не обеспечит себе победы на выборах, если у нее не будет действенной предвыборной программы, политической платформы и концептуальных оснований для политического общения с гражданами.

В отличие от процесса выдвижения кандидатов, подробно регламентированного избирательным законодательством, **процедура отзыва кандидатов фактически передана в ведение самих партий.** В соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ политическая партия может отозвать выдвинутого ею кандидата, список кандидатов, а также исключить кандидата из списка кандидатов. Общее количество исключенных кандидатов из списка кандидатов не может превышать 25 процентов от списка на федеральных выборах и 50 процентов на региональных и местных выборах.

Кандидата (список кандидатов), выдвинутого по единому избирательному округу, вправе отозвать только орган избирательного объединения, принявший решение о выдвижении. В этом случае решение об отзыве кандидата (списка кандидатов) представляется в соответствующую избирательную комиссию не позднее чем за пять дней до дня голосования. Если кандидат (список кандидатов) был зарегистрирован, зарегистрировавшая кандидата (список кандидатов) избирательная комиссия принимает решение об аннулировании регистрации кандидата (списка кандидатов). Отзыв кандидата, выдвинутого партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, исключить кандидата из списка кандидатов может политическая партия в порядке и по основаниям, предусмотренным ее уставом, в котором согласно Федеральному закону «*О политических партиях*» должны быть определены основания (только для отзыва) и порядок отзыва выдвинутых партией кандидатов, исключения кандидатов из списка кандидатов. В этом вопросе партии дается полная свобода усмотрения.

Например, согласно Уставу Всероссийской политической партии «Единая Россия» основаниями для отзыва, исключения выдвинутых партией кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления являются нарушения перечисленными лицами избирательного законодательства, требований устава и решений руководящих органов партии, совершение действий, направлен-

ных на дискредитацию партии, непредставление необходимых для регистрации (заверения списков) документов.

Государственная поддержка политических партий осуществляется посредством:

а) обеспечения равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации;

б) создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям;

в) обеспечения равных условий участия в избирательных кампаниях, общественных и политических акциях;

г) государственного финансирования в соответствии с требованиями Федерального закона «*О политических партиях*».

Государственное финансирование политических партий осуществляется по итогам участия партии в выборах в целях компенсации финансовых затрат за счет федерального бюджета. В соответствии с п. 5 ст. 33 Федерального закона «*О политических партиях*» политические партии имеют право на получение средств федерального бюджета в одном из следующих случаев:

1) если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, которая участвовала в выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Государственные дотации являются одним из значительных событий в жизни партии, свидетельством ее электорального успеха. Они помогают парламентским партиям укрепиться, наделяют их рядом привилегий.

Уполномоченные представители избирательных объединений

Одновременно с принятием решения об участии в выборах **политическая партия назначает представителей**, уполномоченных представлять ее по всем вопросам, связанным с участием в выборах (в том числе по финансовым вопросам). Уполномоченные представители могут быть назначены или решением съезда партии, или решением органа, уполномоченного на то съездом. Список уполномоченных представителей представляется избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию для регистрации. Документом, удостоверяющим права уполномоченного представителя, является доверенность, выданная уполномоченным на то органом избирательного объединения.

Согласно ст. 38 Федерального закона «*О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*» список назначенных

уполномоченных представителей политической партии представляется в ЦИК России; в нем указываются основные паспортные данные уполномоченных представителей, сведения об их месте работы, особо оговаривается статус уполномоченного представителя по финансовым вопросам. К списку прилагается также письменное согласие каждого из уполномоченных лиц. Срок полномочий уполномоченных представителей партии начинается со дня их назначения и истекает с момента утраты статуса всеми кандидатами, выдвинутыми в составе списка партии, но не позднее дня официального опубликования общих результатов выборов. Таким образом, уполномоченный представитель партии продолжает осуществлять свои полномочия и в случаях, когда список партии по каким-либо причинам не будет зарегистрирован либо если его регистрация будет отменена в установленном порядке. Вместе с тем партия по решению уполномоченного на то своего органа вправе в любое время прекратить полномочия уполномоченного представителя, письменно известив его об этом и направив копию решения в ЦИК России¹.

Уполномоченные представители политической партии могут осуществлять следующие **полномочия**: представление в ЦИК России федерального списка кандидатов и иных документов; получение в ЦИК России заверенной копии федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией, мотивированного решения об отказе в ее выдаче; удостоверение подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, подписание протокола об итогах сбора подписей избирателей; представление в ЦИК России документов для регистрации федерального списка кандидатов и др.

Определенной спецификой отличается статус **уполномоченных представителей избирательных объединений по финансовым вопросам**, если в отношении других уполномоченных представителей законодательство не содержит прямой обязанности избирательных объединений, то необходимость назначения уполномоченных представителей по финансовым вопросам обусловлена тем, что создание избирательного фонда, открытие специального избирательного счета для аккумуляции средств избирательного фонда возможны только после регистрации уполномоченных представителей по финансовым вопросам (ст. 47 Федерального закона № 67-ФЗ).

Срок полномочий уполномоченных представителей избирательного объединения истекает с момента утраты статуса всеми кандидатами, зарегистрированными кандидатами, выдвинутыми в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, которые назначили соответствующих уполномоченных представителей, но позднее дня официального опубликования результатов выборов. Полномочия уполномоченных представителей по финансовым вопросам прекращаются в сроки, установленные федеральными и региональными законами.

¹ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 04.07.2018 № 150-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

Полномочия уполномоченного представителя также могут быть в любое время прекращены самим избирательным объединением, о чем они уведомляют соответствующую избирательную комиссию.

Политическая партия, участвующая в выборах, вправе направлять по одному члену в избирательную комиссию с правом совещательного голоса со дня представления документов для регистрации кандидата (списка кандидатов). Заявление оформляется решением (протоколом) органа, уполномоченного уставом политической партии.

При проведении **выборов в органы местного самоуправления избирательными объединениями** являются наряду с политическими партиями **другие общественные объединения**, устав которых предусматривает участие в выборах и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

2.4. Правовой статус кандидатов

Кандидатом признается лицо, обладающее пассивным избирательным правом и выдвинутое в установленном законодательством порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местной самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата (п. 35 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ). В законодательстве о кандидатах говорится в двух различных контекстах: кандидаты до их регистрации избирательными комиссиями и зарегистрированные кандидаты.

Зарегистрированным кандидатом признается лицо, которое зарегистрировано соответствующей избирательной комиссией кандидатом на должность, замещаемую посредством прямых выборов. В полном объеме статус кандидатов может быть реализован лишь после их регистрации. С этого момента на них в полной мере распространяются все гарантии их деятельности.

Правовой статус кандидата, зарегистрированного кандидата – это закрепленное нормами избирательного права положение кандидата, зарегистрированного кандидата в избирательном процессе. Правовой статус кандидата, зарегистрированного кандидата складывается из следующих элементов:

- 1) принцип равного статуса кандидатов, зарегистрированных кандидатов;
- 2) права и обязанности кандидата, зарегистрированного кандидата в избирательном процессе;
- 3) гарантии деятельности кандидата, зарегистрированного кандидата.

Федеральный закон № 67-ФЗ закрепляет **принцип равенства кандидатов, зарегистрированных кандидатов**. Государство также гарантирует кандидатам и их доверенным лицам возможность свободного и беспрепятственного ведения предвыборной агитации. В соответствии со ст. 39 все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Зарегистрированный кандидат по инициативе администрации (работодателя) не может быть уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, в том числе на работу в другую местность, а также направлен в командировку, призван на военную или альтернативную гражданскую службу и военные сборы. Зарегистрированный кандидат может быть привлечен к уголовной ответственности только по решению Председателя Следственного комитета Российской Федерации и лишь при согласии прокурора (в соответствии с уровнем выборов) – к административной ответственности.

Важной гарантией равенства кандидатов является норма о недопустимости использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Согласно п. 5 ст. 40 Федерального закона № 67-ФЗ «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». В Законе разъясняется смысл «использования преимуществ своего должностного или служебного положения», под которым понимается привлечение лиц, находящихся в подчинении; использование организационных, финансовых, материальных и информационных ресурсов государственных органов и органов местного самоуправления для осуществления деятельности, связанной с выборами.

Доверенные лица зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений. Зарегистрированный кандидат, а также зарегистрировавшее список кандидатов избирательное объединение вправе назначить доверенных лиц. Доверенное лицо – это лицо, осуществляющее агитационную и иную деятельность, способствующую избранию зарегистрированного кандидата (списка кандидатов).

Регистрация доверенных лиц осуществляется незамедлительно избирательной комиссией на основании письменного заявления кандидата либо представления избирательного объединения и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом. Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверения. Со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) до дня официального опубликования общих итогов выборов администрация обязана предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, назначившие доверенных лиц, вправе в

любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные данным доверенным лицам удостоверения. Число доверенных лиц устанавливается соответствующими федеральными и региональными законами.

Полномочия доверенных лиц прекращаются вместе с утратой статуса назначившим их зарегистрированным кандидатом или с утратой статуса кандидатами, включенными в список, который выдвинут избирательным объединением, назначившими данных доверенных лиц.

2.5. Система избирательных комиссий

Система избирательных комиссий закрепляется в главе 4 «**Избирательные комиссии, комиссии референдума**» Федерального закона № 67-ФЗ. Избирательные комиссии представляют собой коллегиальные органы, формируемые в порядке и в сроки, установленные законодательством, организующие подготовку и проведение выборов, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Федеральный закон № 67-ФЗ устанавливает **систему избирательных комиссий**, формируемых на 5 лет, в следующем виде: 1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; 2) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; 3) избирательные комиссии муниципальных образований; 4) окружные избирательные комиссии, которые формируются в случаях, предусмотренных федеральными и региональными законами, при проведении выборов по одномандатным или многомандатным избирательным округам; 5) территориальные избирательные комиссии, которые в предусмотренных законом случаях могут действовать в качестве избирательных комиссий муниципальных образований; 6) участковые избирательные комиссии.

Однако избирательные комиссии не образуют единую для проведения всех выборов систему. При проведении различного уровня и видов выборов действует определенная соответствующим законом система избирательных комиссий. Например, на выборах Президента Российской Федерации не создаются окружные избирательные комиссии, т.к. округом в таком случае является вся территория Российской Федерации. В целом окружные избирательные комиссии играют важнейшую роль, связанную с полномочиями по регистрации кандидатов и определению результатов выборов по соответствующему мажоритарному округу, но де-факто зачастую не создаются, их полномочия возлагаются на иные избирательные комиссии. Так, для проведения выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва полномочия всех 225 окружных избирательных комиссий Постановлением ЦИК России от 27 апреля 2016 г. № 5/36-7 возложены на избиратель-

ные комиссии субъектов Российской Федерации или на территориальные избирательные комиссии¹.

Избирательные комиссии являются органами публичной власти. В этой связи данным органам должны быть присущи властные функции. Выделяют следующие виды властных функций: нормотворчество (правотворчество); руководство и управление общественно-политическими, народнохозяйственными и социальными процессами; распоряжение собственностью, материально-финансовыми ресурсами; контрольная и (или) надзорная деятельность².

Федеральный закон № 67-ФЗ закрепляет общее для всех избирательных комиссий полномочие «рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно». Если в обращении указано на нарушение закона кандидатом, избирательным объединением, то они или их уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения. В свою очередь, сами комиссии вправе обращаться «с представлениями о проведении проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы и органы исполнительной власти, которые обязаны в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, – не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию» (п. 4 ст. 20).

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, состоит из 15 членов и формируется на паритетной основе палатами Федерального Собрания и главой государства. Пять членов ЦИК России назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных думскими фракциями, а также самими депутатами. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе может быть назначено не более одного представителя. Пять членов ЦИК России назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Рос-

¹ Постановление ЦИК России от 27 апреля 2016 г. № 5/36-7 «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/>.

² Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. автор. кол. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С.А. Авакьян. - Москва, 2014. С. 68.

сийской Федерации. Пять членов ЦИК России назначаются Президентом Российской Федерации. 28 марта 2016 г. члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации избрали из своего состава тайным голосованием Председателем ЦИК России Э.А. Памфилову, заместителем Председателя – Н.И. Булаева, секретарем – М.В. Гришину.

Основные полномочия ЦИК России, которые определены в Федеральном законе № 67-ФЗ (п. 9 ст. 21), можно разделить на несколько основных групп: а) в сфере организации и проведения выборов; б) по установлению обязательных нормативов и образцов избирательных документов и технологического оборудования; в) в сфере правового регулирования избирательного процесса; г) контрольные полномочия; д) по определению результатов выборов и легитимации избирательного процесса¹.

Полномочия в сфере организации и проведения выборов и референдумов охватывают деятельность ЦИК России по подготовке и проведению выборов в федеральные органы государственной власти, подготовку и проведение референдума Российской Федерации. ЦИК России регистрирует доверенных лиц и уполномоченных представителей политических партий, федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы, регистрирует кандидатов на должность Президента Российской Федерации.

Полномочия ЦИК России по установлению обязательных нормативов и образцов избирательных документов и технологического оборудования включают: установление нормативов, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы; утверждение форм документов, связанных с подготовкой и проведением выборов; определение способов защиты избирательного бюллетеня, открепительного удостоверения, списка избирателей и других документов; установление нормативов технологического оборудования; утверждение образцов печатей избирательных комиссий. Данная группа полномочий позволяет обеспечивать единые на всей территории России требования к изготовлению, защите и использованию избирательных документов, а также единообразно применять технические средства подсчета голосов и технические средства Государственной автоматизированной системы – ГАС «Выборы».

Полномочия ЦИК России по изданию нормативных правовых актов носят ограниченный характер и, как правило, прямо предусмотрены в соответствующих федеральных законах. Согласно подп. 1 п. 2 ст. 6 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»² ЦИК России устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов в части, не урегулированной федеральными за-

¹ Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. - Москва, 2018.

² Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (ред. от 12.03.2014 № 33-ФЗ) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 172.

конами, устанавливает порядок обеспечения безопасности информации в указанной системе. Принятие некоторых нормативных правовых актов ЦИК России прямо предусмотрено п. 11 ст. 16, п. 7 ст. 57, п. п. 14 и 15 ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ.

ЦИК России осуществляет **контроль** за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации; контролирует соблюдение конституционно-правовых ограничений на выдвижение и регистрацию кандидатов в депутаты и на выборные должности; осуществляет контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, на обеспечение деятельности избирательных комиссий, на обучение организаторов выборов и избирателей; за целевым использованием средств, поступивших в избирательные фонды кандидатов; за соблюдением законодательных требований при финансировании избирательных кампаний кандидатов. Совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации ЦИК России осуществляет проверку сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроль за источниками и размерами имущества, получаемого партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц. Также ЦИК России контролирует соблюдение правил информирования избирателей, проведения предвыборной агитации на территории Российской Федерации; рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, их должностных лиц и принимает по жалобам мотивированные решения.

В целом ЦИК России является основным субъектом государственного управления избирательным процессом¹. При ЦИК России созданы органы и учреждения, которые обеспечивают эффективность управления и стимулируют участников избирательного процесса добровольно выполнять позитивные требования и нормативные предписания (Аппарат ЦИК России, Контрольно-ревизионная служба, Федеральный центр информатизации, Российский центр обучения избирательным технологиям, Общественный научно-методический консультативный совет).

В соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ (п. 1 ст. 22) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, представленных в Государственной Думе ФС РФ, законодательном (представительном) органе соответствующего субъекта Российской Федерации, предложений других политических партий и иных общественных объединений, предложений представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, ЦИК России, предложений избирательных объединений, имеющих депутатские мандаты в представительном органе муниципально-

¹ *Чистобородов И.Г.* Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации. Опыт комплексного исследования: монография. - Москва, 2016. С. 71.

го образования. При этом количество представителей политических партий должно быть не менее половины состава членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, что отражает роль политических партий как одного из основных институтов гражданского общества и субъекта избирательных правоотношений. Однако в настоящее время, когда количество политических партий насчитывает более семидесяти, возникает проблема обеспечения равного представительства партий в избирательных комиссиях. Возможные пути решения указанной проблемы могут быть связаны «с установлением процедуры рейтингового голосования по кандидатурам в составы комиссий или определением квот для каждой из партий, предложивших кандидатуры в составы избирательных комиссий, исходя из общего числа назначаемых членов комиссий»¹.

Число членов **избирательной комиссии субъекта Российской Федерации** с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее 10 и более 14. Половина членов комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, другая половина – высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, которые при этом обязаны назначить не менее одного члена комиссии на основе поступивших предложений ЦИК России. Председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса по предложению ЦИК России. Такой порядок способствует централизации в деятельности избирательных комиссий.

Основные **полномочия региональной избирательной комиссии**, являющейся государственным органом субъекта Российской Федерации, закреплены в Федеральном законе № 67-ФЗ (п. 10 ст. 23) и их можно классифицировать на несколько групп. Наиболее обширны **организационные полномочия**, включающие: а) мероприятия по подготовке и проведению выборов, внедрению, эксплуатации и развитию средств автоматизации, правовому обучению избирателей, профессиональной подготовке членов комиссий и других организаторов выборов, изданию необходимой печатной продукции; б) организацию единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, а также порядка их опубликования; в) установление единой нумерации избирательных участков; г) участие в организации государственной системы регистрации (учета) избирателей и в осуществлении этой регистрации (учета); д) оказание правовой, методической, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям.

¹ Турищева Н.Ю. Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 23.

К **материально-финансовым полномочиям** относятся: а) организация закупки технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, контроль за соблюдением нормативов технологического оборудования для участковых комиссий; б) осуществление мер по организации финансирования подготовки и проведения выборов в региональные органы государственной власти, распределение выделенных из федерального и регионального бюджетов средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контроль целевого использования указанных средств.

Контрольные полномочия охватывают: а) контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации; б) заслушивание сообщений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов; в) рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие по ним мотивированных решений; г) участие в осуществлении проверки сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроле за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информировании граждан о результатах этих проверок.

Законами субъектов Российской Федерации устанавливаются и **иные полномочия региональных избирательных комиссий**. Так, *Избирательный кодекс Белгородской области* (п. 9 ст. 27) к компетенции областной избирательной комиссии относит: а) определение схемы образования одномандатных избирательных округов при выборах депутатов областной Думы; б) организацию и проведение проверки достоверности подписей избирателей, участников референдума в подписных листах, представленных в поддержку проведения областного референдума, голосования по отзыву Губернатора области; в) регистрацию кандидатов на должность Губернатора области, их доверенных лиц и уполномоченных представителей по финансовым вопросам и выдает им удостоверения установленного образца; г) утверждение формы бюллетеней по выборам депутатов областной Думы, Губернатора области, устанавливает степень их защиты, общее число, обеспечивает их изготовление и снабжение ими территориальных комиссий; д) подготовку предложений по совершенствованию избирательной системы и регионального избирательного законодательства. **Санкт-Петербургская избирательная комиссия** также обеспечивает соблюдение средствами массовой информации порядка предоставления печатных площадей и эфирного времени избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям; осуществляет в пределах своей компетенции руководство деятельностью нижестоящих комиссий; отменяет решения нижестоящих комиссий, противоречащие действующему законодательству либо

принятые с превышением установленных полномочий, и принимает решения по существу вопроса¹.

В субъектах Российской Федерации по-разному подошли к вопросу о наделении региональных избирательных комиссий **правом законодательной инициативы** в региональном законодательном органе. Так, избирательные комиссии Белгородской, Воронежской, Орловской областей, Приморского края наделены указанным правом только по вопросам своего ведения². Напротив, избирательные комиссии Тульской, Брянской, Свердловской, Тамбовской, Тверской, Ярославской областей имеют право вносить законопроекты по любым вопросам и направлениям деятельности, т.е. не обязательно связанным с развитием законодательства о выборах и референдумах³.

В доктрине избирательного права преобладает точка зрения о том, что в действующей структуре избирательных органов с необходимой полнотой урегулированы лишь вопросы правового статуса ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации⁴. Вопросы определения правового статуса иных комиссий продолжают оставаться в числе дискутируемых⁵, вызывая различные, подчас противоположные по содержанию оценки, на одном конце спектра которых речь идет об избыточности системы избирательных комиссий, на другом – о целесообразности создания собственной муниципальной избирательной комиссии в каждом поселении. Наиболее острую полемику вызывают вопросы определения места территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований в структуре государственных (муниципальных) органов, неоднозначно оценивается объем их компетенции в связи с предусматриваемой действующим избирательным законодательством возможностью взаимного возложения полномочий муниципальных комиссий на территориальные (и наоборот)⁶, подвергается критике порядок формирования комиссий, в ко-

¹ Закон Санкт-Петербурга от 18 декабря 2006 г. № 587-95 (ред. от 19.10.2017 № 571-95) «О Санкт-Петербургской избирательной комиссии» // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. 21 декабря.

² *Ерыгин А.А., Ерыгина В.И.* Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. - Белгород, 2016. С. 194.

³ *Тюрина Н.С.* Проблемные вопросы осуществления избирательными комиссиями правотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 56.

⁴ *Алиев Т.Т., Аничкин И.М.* Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 5. С. 62.

⁵ *Белоусова Е.В.* Избирательная комиссия муниципального образования - муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 84.

⁶ *Макарецев А.А.* К вопросу о статусе избирательных комиссий: проблемы возложения полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 26-28.

тором ряд ученых видят причину оторванности избирателей от участия в управлении делами государства¹.

Избирательные комиссии муниципальных образований являются важнейшим звеном системы избирательных комиссий. Включение их в структуру избирательных органов базируется на признании и гарантировании в России местного самоуправления. За избирательной комиссией муниципального образования федеральный законодатель закрепляет статус муниципального органа, подчеркивая, что избирательные комиссии муниципальных образований не входят в структуру органов местного самоуправления. Законодатель предусматривает возможность создания избирательной комиссии муниципального образования представительным органом муниципального образования в любом из предусмотримых Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² видов муниципальных образований. Так, избирательная комиссия муниципального района, городского округа формируется в количестве 8, 10 или 12 членов с правом решающего голоса.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы о системе избирательных комиссий (Ленинградская, Калужская, Ярославская, Орловская, Ивановская, Магаданская области, Ставропольский край). Так, в соответствии с Законом Краснодарского края от 8 апреля 2003 г. № 571-КЗ «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае» сформированы три избирательные комиссии муниципальных образований – в городах Краснодаре, Новороссийске и Сочи, имеющие статус муниципальных органов. Действуют также 59 территориальных избирательных комиссий, из них 37 – в муниципальных районах, на эти территориальные комиссии возлагаются полномочия избирательных комиссий муниципальных образований по проведению выборов глав и депутатов представительных органов не только муниципального района, но и всех поселений, образованных в составе района (кроме глав районов и глав административных центров районов, которые не избираются путем прямых выборов)³. Иная практика сложилась в Белгородской области, где в каждом из городских округов и муниципальных районов образованы муниципальные избирательные комиссии, на которые в соответствии с требованиями Избирательного кодекса Белгородской области возложены полномочия территориальных избирательных комиссий.

Формирование **территориальных комиссий** связано с административно-территориальным делением субъекта Российской Федерации. Территориальные

¹ Пылин В.В. Демократизация избирательных комиссий как один из важных факторов повышения доверия граждан к избирательной системе России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2. С. 27-30.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 189-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Турищева Н.Ю. Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 25.

комиссии создаются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в количестве 5-14 членов с правом решающего голоса, как правило, по одной в каждом городском округе, не имеющем административно-территориального деления, и в каждом муниципальном районе¹. Кроме этого, в муниципальных образованиях со значительным числом избирателей, имеющих административно-территориальное деление, может формироваться несколько территориальных избирательных комиссий, что характерно для крупных городских округов. Кроме того, ЦИК России вправе сформировать одну либо несколько территориальных комиссий для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации. Председатель территориальной комиссии назначается на должность из числа членов комиссии с правом решающего голоса и освобождается от должности решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей на избирательных участках территориальными комиссиями формируются **участковые комиссии**. Территориальная избирательная комиссия обязана назначить не менее половины состава участковой комиссии из кандидатур, предложенных политическими партиями, которые участвовали в распределении депутатских мандатов в Государственной Думе ФС РФ, законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, представительном органе муниципального образования. Согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ число членов участковой комиссии с правом решающего голоса определяется формирующими ее территориальной комиссией либо должностным лицом в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка, в следующих пределах:

- а) до 1001 избирателя – 3-9 членов участковой комиссии;
- б) от 1001 до 2001 избирателя – 7-12 членов участковой комиссии;
- в) более 2000 избирателей – 7-16 членов участковой комиссии.

Председатель участковой комиссии назначается на должность из числа членов комиссии с правом решающего голоса и освобождается от должности решением территориальной комиссии. На первом заседании участковой избирательной комиссии тайным голосованием из числа членов с правом решающего голоса избираются заместитель председателя и секретарь комиссии.

Полномочия участковой комиссии включают:

- а) информирование населения об адресе и о номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;

¹ См.: Закон Астраханской области от 4 сентября 2007 г. № 50/2007-ОЗ (ред. от 18.12.2017 № 101/2017-ОЗ) «О территориальных избирательных комиссиях в Астраханской области»
// Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2007. 10 сентября.

б) уточнение списка избирателей, ознакомление избирателей с данным списком, рассмотрение заявлений об ошибках и неточностях в списке и решение вопросов о внесении в него соответствующих изменений;

в) подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

г) информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов, на основе сведений, полученных из вышестоящей комиссии;

д) контроль соблюдения на территории избирательного участка порядка проведения предвыборной агитации;

е) выдача открепительных удостоверений;

ж) организация на избирательном участке голосования в день голосования, а также досрочное голосование;

з) подсчет голосов, установление итогов голосования на избирательном участке, составление протокола об итогах голосования и передача его в территориальную комиссию;

и) объявление итогов голосования на избирательном участке и выдача заверенных копий протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования.

Статус членов комиссий определен в ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которому **членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть**, в частности:

– лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

– депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

– выборные должностные лица, а также главы местных администраций;

– судьи (за исключением судей, находящихся в отставке), прокуроры;

– на соответствующих выборах – кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица избирательных объединений, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов;

– на соответствующих выборах – супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов;

– лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов;

– лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, – в течение одного года со дня вступле-

ния в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Председатель, заместитель Председателя и секретарь ЦИК России, председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, председатель или секретарь иной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работают в соответствующей комиссии на постоянной (штатной) основе.

Член ЦИК России с правом решающего голоса, работающий в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, замещает государственную должность Российской Федерации. Член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, член иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, замещают соответственно государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность.

ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные комиссии, действующие на постоянной основе и являющиеся юридическими лицами, имеют **аппараты**, структура и штаты которых устанавливаются указанными комиссиями самостоятельно. Работники аппарата ЦИК России¹ являются федеральными государственными служащими. Замещение работниками аппаратов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, соответственно должностей государственной службы субъекта Российской Федерации, муниципальной службы определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации², уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления принимают необходимые меры по материальному и социальному обеспечению (в том числе по медицинскому, санаторно-курортному, жилищно-бытовому, пенсионному и иным видам обеспечения) работников аппаратов комиссий.

Члену комиссии с правом решающего голоса может производиться дополнительная оплата труда (вознаграждение) за работу в комиссии по подготовке и

¹ Постановление ЦИК России от 31 января 2006 г. № 169/1100-4 (ред. от 15.03.2017 №76/679-7) «Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома Российской Федерации. 2006. № 3.

² См.: Закон Белгородской области от 22 марта 2007 г. № 105 (ред. от 27.04.2018 № 264) «О государственных должностях Белгородской области и гарантиях деятельности лиц, их замещающих» // Белгородские известия. 2007. 3 апреля.

проведению выборов. За членом комиссии с правом решающего голоса, освобожденным на основании представления комиссии от основной работы на период подготовки и проведения выборов, сохраняется основное место работы (должность), и ему выплачивается компенсация за период, в течение которого он был освобожден от основной работы. Член комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, член комиссии с правом совещательного голоса в период избирательной кампании не могут быть уволены с работы по инициативе работодателя или без их согласия переведены на другую работу.

Согласно п. 18 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ **решения о возбуждении уголовного дела** в отношении члена комиссии с правом решающего голоса, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу принимаются руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении члена комиссии с правом решающего голоса может быть возбуждено с согласия вышеуказанного лица. Член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

Решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена ЦИК России с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, привлечении их в качестве обвиняемых принимаются Председателем Следственного комитета Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении члена ЦИК России с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации. Член ЦИК России с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

Полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае вступления в законную силу в отношении члена комиссии обвинительного приговора суда либо решения (постановления) суда о назначении административного наказания за нарушение законодательства о выборах, отзыве.

Решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, привлечение его в качестве обвиняемого по уголовному делу принимаются руководителем следственного органа Следственного комитета по субъекту Российской Федерации.

Член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

Законодательством предусмотрены три вида ответственности членов участковой комиссии: конституционно-правовая, административная и уголовная. **Конституционно-правовая ответственность выражается в:** 1) отстранении члена участковой избирательной комиссии от участия в работе комиссии; 2) прекращении полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса немедленно вследствие признания его систематически не выполняющим свои обязанности на основании заявления соответствующей комиссии; 3) расформировании избирательной комиссии (п. 8 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ).

Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса (п. 19-27 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ). Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов, вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата (список кандидатов), и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса обладает всей полнотой прав члена комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением права выдачи избирательных бюллетеней, участия в сортировке и подсчете избирательных бюллетеней, составления протокола об итогах голосования, результатах выборов, права участия в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей избирательной комиссии, и права подписывать решения избирательной комиссии.

Полномочия членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса начинаются с момента представления зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов, в соответствующую избирательную комиссию документа (решения) о назначении такого члена комиссии. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса получает от избирательной комиссии удостоверение.

Полномочия членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса в случаях, если кандидаты, их назначившие, списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, их назначившими, были избраны (приняли участие в распределении мандатов), продолжаются до окончания регистрации кандидатов (списков кандидатов) на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность; полномочия остальных членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются, соответственно, через 30 дней после официального опубликования результатов выборов.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса в период, на который распространяются его полномочия, обладает правами, связанными с подготовкой и проведением всех выборов, в которых принимает участие данная избирательная комиссия. Полномочия члена избирательной комиссии с правом сове-

щательного голоса могут быть прекращены по решению лица или органа, назначивших данного члена избирательной комиссии, и переданы другому лицу.

Деятельность избирательных комиссий строится на **принципах независимости, коллегиальности и гласности**. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной федеральными и региональными законами, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вместе с тем порядок формирования избирательных комиссий как важнейший элемент их правового статуса отражает непосредственную связь комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Так, ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, муниципальные комиссии формируются теми органами, в избрании которых они принимают участие как комиссии, организующие выборы. Формирование же тех комиссий, которые не имеют полномочий избирательных комиссий, организующих выборы, а именно: окружных, территориальных и участковых – осуществляется вышестоящими избирательными комиссиями.

Важнейшим в деятельности избирательных комиссий является **принцип гласности** (ст. 30 Федерального закона № 67-ФЗ). На всех заседаниях комиссии, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования и со сводными таблицами вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, либо его уполномоченный представитель по финансовым вопросам или доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка.

Таким образом, законодательство о выборах детальным образом регламентирует основные элементы правового положения избирательных комиссий: порядок их формирования, статус членов комиссий, полномочия, принципы деятельности.

2.6. Субъекты общественного контроля за выборами

Общественный контроль является одним из инструментов влияния общественных институтов на государство в лице его органов. Под **общественным контролем** понимается «деятельность субъектов общественного контроля на выборах по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленная на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса»¹.

¹ Общественный контроль на выборах: учебное пособие / под общ. ред. В.В. Полянского и И.Б. Борисова. - Москва, 2015. С. 22.

Следует отметить, что специального комплексного нормативного акта об организации общественного контроля на выборах не существует. Действие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах.

Одним из основных субъектов контрольной деятельности на выборах являются граждане Российской Федерации, обладающие избирательным правом, т.е. избиратели, являющиеся самыми многочисленными субъектами общественного контроля.

Согласно п. 42 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ **наблюдатель** – это лицо, уполномоченное вести наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосом и иной деятельностью избирательной комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая действия избирательной комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов. Правом назначения наблюдателей обладают: 1) зарегистрированные кандидаты; 2) избирательные объединения; 3) общественные объединения, которые созданы и зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или более высоком уровне.

Полномочия наблюдателя удостоверяются в направлении в письменной форме зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, общественным объединением, чьи интересы представляет данный наблюдатель, с указанием его фамилии, имени и отчества, места жительства, а также номера избирательного участка либо наименования избирательной комиссии, куда он направляется. Данный документ действителен при предъявлении паспорта или заменяющего его документа.

Предварительного уведомления о направлении наблюдателя не требуется. Федеральный закон № 67-ФЗ определяет срок представления документов, удостоверяющих полномочия наблюдателя. Они предъявляются в участковую избирательную комиссию в день голосования с момента начала ее работы до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов, в территориальную и иную избирательную комиссию – с начала работы по составлению протокола об итогах голосования на соответствующей территории до окончания указанной работы.

Полномочия наблюдателя. Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 4-10 ст. 30) закрепляет права наблюдателя, которые включают право:

- 1) знакомиться со списками избирателей;
- 2) находиться в помещении для голосования, соответствующего избирательного участка в день голосования в любое время в период с момента начала ра-

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017 № 455-ФЗ) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля.

боты участковой избирательной комиссии до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования;

3) присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

4) наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней. Наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержания бюллетеней для голосования, знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов в период с начала работы по составлению протокола до окончания указанной работы;

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

6) знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов, а также иных документов, поступивших в соответствующие избирательные комиссии либо составленных указанными комиссиями в период, в течение которого наблюдатель вправе находиться в соответствующей избирательной комиссии, в том числе списка лиц, присутствовавших при голосовании. По требованию наблюдателя избирательная комиссия обязана выдать заверенные копии протоколов;

7) обжаловать в порядке, установленном законом, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, иной избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию, комиссию субъекта Российской Федерации, ЦИК России или в суд;

8) присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

Законом также определяются **ограничения в деятельности наблюдателя** – действия, которые он не вправе совершать при осуществлении своих полномочий:

1) выдавать избирателям избирательные бюллетени;

2) расписываться за избирателя по его просьбе в получении избирательных бюллетеней;

3) заполнять за избирателя по его просьбе избирательные бюллетени;

4) предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;

5) принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;

- 6) совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;
- 7) нести агитацию среди избирателей;
- 8) участвовать в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

Иностранными (международными) наблюдателями являются лица, представляющие иностранные или международные организации и приобретающие право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов в соответствии с установленным законом порядком.

Иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном федеральным законом, и при наличии приглашения органов государственной власти, избирательных комиссий аккредитуются ЦИК России.

Федеральные законы *«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»* и *«О выборах Президента Российской Федерации»* регулируют некоторые аспекты деятельности иностранных (международных) наблюдателей.

Приглашения иностранным и международным организациям о направлении наблюдателей могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, ЦИК России после официального опубликования решения о назначении соответствующих выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области прав и свобод человека и гражданина. Государственная Дума направляет приглашения в соответствии с предложениями каждого из избирательных объединений, имеющих в ней свои фракции.

В соответствии с представленными наблюдателем документами ЦИК России выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение установленного образца, дающее ему право осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в ЦИК России и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов. ЦИК России вправе отозвать аккредитацию наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов или общепризнанных принципов и норм международного права. Наблюдатель не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

Иностранный (международный) наблюдатель в соответствии с федеральными законами, разъяснениями ЦИК России¹ **вправе:**

1) присутствовать на избирательных участках, включая помещения для голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в день досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии нижестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

2) присутствовать в региональных, территориальных, окружных избирательных комиссиях, а также в ЦИК России при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

3) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

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

5) перед непосредственным подсчетом голосов избирателей участковой избирательной комиссии присутствовать при оглашении суммарных данных по списку избирателей по федеральному и одномандатному избирательным округам, а также знакомиться со списком избирателей после его заверения подписью председателя, заместителя председателя или секретаря участковой избирательной комиссии и членов участковой избирательной комиссии;

6) присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за их подсчетом на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержания избирательных бюллетеней, а также наблюдать за действиями членов участковой избирательной комиссии; визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей;

7) наблюдать за составлением избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в день досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках;

8) знакомиться с протоколами участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами об итогах голосования, о результатах выборов иной избирательной комиссии, в которой он присутствует; изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов, а также иных документов, посту-

¹ См.: Постановление ЦИК России от 9 января 2018 г. № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/>

пивших в избирательную комиссию либо составленных этой комиссией в день голосования, в том числе в день досрочного голосования. Избирательная комиссия обязана заверить указанные копии либо выдать иностранному (международному) наблюдателю заверенные копии указанных документов;

9) после окончания голосования присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных избирательных бюллетеней, числа неиспользованных и погашенных открепительных удостоверений;

10) визуально ознакомиться с погашенными избирательными бюллетенями и открепительными удостоверениями под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;

11) после дня голосования излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации;

12) встречаться с кандидатами, зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений, доверенными лицами зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

В целом на наблюдателей возложены публично значимые функции, связанные с реализацией и защитой общего интереса, направленного на придание выборам необходимой гласности и обеспечение демократического контроля гражданского общества за соблюдением конституционных и законодательных требований, предъявляемых к их проведению¹.

Коллективными участниками общественного контроля могут быть общественные объединения независимо от их организационной формы, в частности политические партии. Политические партии имеют право выдвигать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также наблюдателей.

С сентября 2018 г. **Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований** вправе направлять своих наблюдателей на все виды выборов. *Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации* от 21 ноября 2017 г. предусматривает осуществление взаимодействия по следующим направлениям:

– организация осуществления общественного контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 1422-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 2.

- развитие правовой культуры и электоральной активности избирателей, участников референдума;
- обучение членов избирательных комиссий и наблюдателей.

Аналогичные соглашения могут быть заключены между региональными общественными палатами и избирательными комиссиями. Так, предметом Соглашения между Избирательной комиссией Белгородской области и Общественной палатой Белгородской области является «совершенствование избирательного процесса в период подготовки и проведения выборов всех уровней, повышение качества принимаемых правовых актов в сфере избирательного права, усиление и повышение эффективности общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов избирателей, участников избирательного процесса»¹.

2.7. Органы государственной власти и органы местного самоуправления

Нормы избирательного права наделяют **органы государственной власти, органы местного самоуправления** и их должностных лиц правами и обязанностями в сфере избирательного процесса, устанавливают ограничения в их деятельности во время проведения избирательной кампании.

В соответствии с федеральными и региональными законами, уставами муниципальных образований органы государственной власти, органы местного самоуправления:

- 1) являются субъектами права назначения выборов;
- 2) участвуют в формировании избирательных комиссий;
- 3) осуществляют регистрацию (учет) избирателей;
- 4) обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, в срок, установленный федеральными и региональными законами; оказывать содействие в организации собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий;
- 5) не имеют права участвовать в предвыборной агитации.

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 16 ст. 20) обязывает государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностных лиц оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной доку-

¹ См.: Постановление Избирательной комиссии Белгородской области от 23 августа 2017 г. № 28/289-6 «О тексте Соглашения о взаимодействии Избирательной комиссии Белгородской области и Общественной палаты Белгородской области».

ментации до передачи ее в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Избирательные комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны в пятидневный срок, если представление получено за 5 и менее дней до дня голосования, – не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию.

Правовыми актами органов государственной власти, органов местного самоуправления конкретизируются меры и направления оказания содействия избирательным комиссиям в организации и проведении выборов в органы публичной власти¹. Существенна в этом плане роль **органов внутренних дел**. Согласно *Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации* (пп. 47 п. 11) МВД России «обеспечивает участие органов внутренних дел в выполнении возложенных на них в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностей в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов»².

Федеральный закон «*О полиции*»³ устанавливает **обязанности полиции в ходе подготовки и проведения выборов**: принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний противоречащей закону предвыборной агитации, информировать избирательные комиссии о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти,

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2017 г. № 1337 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации»; Постановление Губернатора Белгородской области от 29 декабря 2017 г. № 155 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации»; Распоряжение администрации города Белгорода от 29 января 2018 г. № 15 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации».

² Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 18.07.2018 № 429) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (часть V). Ст. 7614.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2018 № 268-ФЗ) «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февраля.

кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом (п. 31 ч. 1 ст. 12).

Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 сентября 2016 г. № 08/14295-2016, 2 сентября 2016 г. № 1/8913 закрепляет цели, принципы, направления, порядок и формы взаимодействия между органами внутренних дел и избирательными комиссиями.

Важную роль в избирательных кампаниях играют **суды**, которые рассматривают жалобы на нарушения избирательных прав граждан, в том числе на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц. Результатом судебного рассмотрения может быть отмена решения избирательной комиссии, в том числе решения об установлении итогов голосования, результатов выборов. Суды, в соответствии с федеральными и региональными законами, также вправе при определенных условиях назначать выборы.

Так, **Верховный Суд Российской Федерации** рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела, в частности:

- об оспаривании нормативных правовых актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
- о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений;
- об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий;
- об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, об отмене регистрации федерального списка кандидатов, об отмене регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ;
- о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации¹.

¹ Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 29.07.2018 № 1-ФКЗ) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 февраля.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения¹.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем отличие субъекта избирательных правоотношений от участника избирательных правоотношений?
2. Что понимается под правовым статусом избирателя?
3. Перечислите группы полномочий избирателя как субъекта избирательных правоотношений.
4. Перечислите полномочия избирательных объединений как субъекта избирательных правоотношений.
5. Каковы особенности правового положения политических партий?
6. В каких формах осуществляется государственная поддержка политических партий?
7. Какие виды гарантий обеспечивают деятельность зарегистрированных кандидатов?
8. Дайте определение понятию «избирательная комиссия».
9. Перечислите виды избирательных комиссий.
10. Назовите общие условия формирования избирательных комиссий.
11. Кто не вправе быть членом избирательной комиссии?
12. Охарактеризуйте порядок формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.
13. Перечислите основные полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.
14. Охарактеризуйте порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.
15. Перечислите полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, установленные Федеральным законом № 67-ФЗ.
16. Назовите различия в статусе территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований.
17. Назовите основные полномочия участковой комиссии.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, утверждённый Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 декабря 2017 г.

18. Каков порядок замещения должности председателя избирательной комиссии?
19. Охарактеризуйте порядок назначения членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и их полномочия.
20. Перечислите принципы деятельности избирательных комиссий.
21. Как реализуется принцип гласности в деятельности комиссий?
22. Назовите гарантии деятельности членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.
23. Каковы права и обязанности наблюдателей?
24. Назовите особенности правового статуса иностранных (международных) наблюдателей.
25. Назовите обязанности полиции в ходе подготовки и проведения выборов.
26. Перечислите полномочия Верховного Суда Российской Федерации в сфере избирательных правоотношений.

Глава 3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

3.1. Понятие и стадии избирательного процесса

Федеральный закон № 67-ФЗ не содержит определения термина «избирательный процесс», однако в п. 19 ст. 2 Закона дано определение понятия «**избирательная кампания**», под которой понимается «деятельность по подготовке и проведению выборов в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов». Иногда в учебной литературе понятия «избирательный процесс» и «избирательная кампания» отождествляются. Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян, возражая против этого отождествления по причине отличия сроков проведения избирательной кампании от сроков организации избирательного процесса, обоснованно считают, что избирательная кампания является лишь частью избирательного процесса¹.

Категория «процесс» широко распространена в юридической науке и практике и встречается в различных сферах юридической деятельности. Процесс отличают такие особенности, как:

- 1) наличие осознанной, целенаправленной деятельности соответствующих государственных (муниципальных) органов и иных субъектов, связанных с органами государственной и муниципальной власти;
- 2) связь с реализацией властных полномочий субъектами публичной власти;
- 3) направленность на достижение определенных юридических результатов;
- 4) фиксация в определенных официальных документах основных стадий и итогов процесса;
- 5) регламентация деятельности юридическими процессуальными нормами².

Избирательный процесс представляет собой урегулированную нормативными правовыми актами «деятельность избирателей, кандидатов, избирательных объединений, избирательных комиссий, органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников по подготовке и проведению выборов»³.

¹ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право: учебник. - Москва, 2008. С. 54.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право. - Москва, 1996. С. 153-154; Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 1999. № 3. С. 43-44; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. - Санкт-Петербург, 2003. С. 148-152.

³ Худолей Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 28.

Для избирательного процесса характерны следующие **признаки**:

а) это деятельность субъектов избирательного права, т.е. совершение ими определенных действий, имеющих юридический характер;

б) это осуществление избирательных действий в рамках последовательно сменяющих друг друга стадий;

в) это деятельность, урегулированная процессуальными нормами, т.е. избирательный процесс может начаться только на основании и в соответствии с законом, осуществляется в определенной правовыми нормами процессуальной форме;

г) это деятельность, направленная на достижение конкретного правового результата – формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления или наделение полномочиями должностного лица;

д) это документированная деятельность, промежуточные и окончательные итоги которой оформляются правовыми актами (например, результаты выборов оформляются протоколом избирательной комиссии).

Итак, избирательный процесс – это деятельность, основанная на законе и им же формализована, запрограммирована как определенная последовательность действий, преследующих единую цель – сформировать путем выборов представительный орган власти или наделить законными полномочиями выборное должностное лицо.

Стадии избирательного процесса – это этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законами избирательные действия, а также избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации и иных участников выборов.

Основными стадиями избирательного процесса являются: 1) назначение выборов; 2) образование (определение) избирательных округов; 3) образование избирательных участков; 4) формирование избирательных комиссий; 5) регистрация (учет) избирателей; 6) выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов); 7) информационное обеспечение выборов и проведение предвыборной агитации; 8) голосование и установление его итогов; 9) определение результатов выборов и их опубликование. Выделение отдельных стадий является условным, например, избирательные комиссии формируются сроком на 5 лет и действуют постоянно.

Факультативной стадией может быть повторное голосование, которое проводится при использовании мажоритарной системы абсолютного большинства (например, на президентских выборах), когда в результате голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого числа голосов и не был избран. Что касается такого института избирательного процесса, как финансирование выборов, то оно осуществляется на всех стадиях избирательного процесса и не ограничено рамками избирательной кампании.

Отдельные стадии избирательного процесса можно объединить в блоки (этапы): подготовительные стадии избирательного процесса; стадии проведения

избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений; заключительные стадии.

3.2. Назначение выборов, образование избирательных округов, избирательных участков, регистрация (учет) избирателей

Назначение выборов – это важнейший этап избирательного процесса, от своевременности и периодичности проведения которого зависит обеспеченность конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Назначение выборов заключается в определении конкретной даты волеизъявления избирателей уполномоченным на то органом или должностным лицом (субъектом права назначения выборов) и закреплении ее в особом акте. После издания акта о назначении выборов начинается осуществление различных избирательных действий и процедур. В соответствии с принципом разделения властей выборы в соответствующий орган назначаются, как правило, не им самим, а органом публичной власти, принадлежащим к другой ветви власти. К **субъектам права назначения выборов** относятся: а) Президент Российской Федерации, назначающий выборы депутатов Государственной Думы ФС; б) Совет Федерации ФС РФ, назначающий выборы Президента Российской Федерации; в) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, назначающие собственные выборы, дополнительные выборы в случае досрочного прекращения полномочий депутата указанного органа, а также выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации; г) представительные органы местного самоуправления, назначающие выборы главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления, а также собственные выборы; д) главы муниципальных образований, назначающие досрочные выборы депутатов представительного органа местного самоуправления; е) избирательные комиссии, в случаях, предусмотренных законодательством, назначающие дополнительные и повторные выборы.

До установления единого дня голосования выборы назначались по истечении срока полномочий избираемого органа либо при досрочном прекращении его полномочий. **Единым днем голосования**, установленным 2 октября 2012 г., является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ очередного созыва – день голосования на этих выборах. Если дата голосования совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим днем, выборы переносятся со второго на третье воскресенье сентября.

Если представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или муниципального образования не был сформирован в правомочном составе, назначаются повторные выборы не позднее чем через 3 месяца со дня голосования на основных выборах. А если произошло досрочное прекращение полномочий депутата в одномандатном округе, то уполномоченный орган назначает дополнительные выборы в этом округе во второе воскресенье сентября. В случае же досрочного прекращения полномочий депутатов в таком количестве, что орган власти становится неправомочным, дополнительные выборы назначаются не позднее чем через 4 месяца после досрочного прекращения полномочий.

В Конституции Российской Федерации определены сроки, на которые избираются федеральные органы государственной власти. Конституциями и уставами субъектов Российской Федерации определяются сроки полномочий выборных региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые должны составлять не менее 2 и не более 5 лет.

Решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования; в орган государственной власти субъекта Российской Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования; в орган местного самоуправления не ранее чем за 90 и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки, а также если они отсутствуют, выборы назначаются: в федеральные органы – ЦИК России, в органы государственной власти субъекта Российской Федерации – региональной избирательной комиссией.

В соответствии с п. 1 ст. 18 Федерального закона № 67-ФЗ для проведения выборов образуются **одномандатные** и (или) **многомандатные избирательные округа** либо определяется **единый избирательный округ**. Под единым избирательным округом понимается избирательный округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы (например, территория субъекта Российской Федерации, в котором выбирается высшее должностное лицо региона). При образовании многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пять. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка. Территориальные избирательные округа образуются на основе средней нормы представительства избирателей, т.е. равенства по числу избирателей. Предъявление данного требования к избирательным округам исходит из необходимости получения такого результата, когда каждое избранное лицо имело бы одинаковый «удельный вес» народного представительства. Равенство избирательных округов выступает, таким образом, с одной стороны, реализацией, а с другой стороны, гарантией принципа равного избирательного права. До-

пустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдалённых местностях – не более чем на 30 процентов.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются **избирательные участки**. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории, и образуются сроком на 5 лет с учетом местных и иных условий, исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей. Избирательные участки образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией главой местной администрации муниципального района, городского округа, на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем 3 тысячи избирателей на каждом участке¹.

Избирательные участки могут образовываться в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, на вокзалах, в аэропортах, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, и на полярных станциях.

Заграничные избирательные участки образуют главами дипломатических представительств и консульских учреждений, как правило, на территории российских посольств или консульств. Образование дополнительных избирательных участков на территории иностранного государства возможно исключительно с согласия органов власти государства пребывания. Такая норма предусмотрена рядом двусторонних консульских конвенций Российской Федерации: с Сербией и Черногорией от 7 ноября 2005 г., с Италией от 15 января 2001 г., с Йеменской Республикой от 25 апреля 2001 г.²

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 2.1 ст. 19) допускает **возможность уточнения перечня избирательных участков и их границ** в порядке, предусмотренном для их образования, в следующих случаях:

- а) изменение границ, преобразование, упразднение муниципальных образований;
- б) уменьшение (до 50 и менее) числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка;

¹ См., напр.: Постановление администрации города Белгорода от 5 июня 2018 г. № 65 «Об образовании избирательных участков, участков референдума для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума»; Постановление Администрации местного самоуправления г. Владикавказа от 16 января 2018 г. № 16 «Об образовании избирательных участков на территории г. Владикавказа Республики Северная Осетия-Алания» // Владикавказ. 2018. 18 января. № 4 (2331).

² Новикова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

в) в целях уменьшения максимальной численности избирателей на избирательном участке до полутора тысяч;

г) в целях увеличения максимальной численности избирателей на избирательном участке до трех тысяч;

д) в целях обеспечения наибольшего удобства для избирателей с учетом ввода в эксплуатацию новых многоквартирных домов и жилых домов или необходимости замены помещений для голосования.

В Российской Федерации действует **государственная система регистрации избирателей**, что предусматривает *Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации*¹. ЦИК России совместно с региональными избирательными комиссиями формирует и ведет **Регистр избирателей**. Реализацию указанной функции обеспечивают Федеральный центр информатизации при ЦИК России, информационные центры избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, системные администраторы КСА избирательных комиссий городских округов, имеющих территориальное деление.

Регистрация (учет) избирателей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Учет избирателей – военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинских частей как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, осуществляется командиром воинской части. Учет избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках (не менее 3 месяцев), за исключением мест расположения российских воинских частей, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации.

Основанием для регистрации (учета) является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев – факт временного пребывания) избирателей на соответствующей территории. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В этом контексте возрастает роль органов внутренних дел, т.к. в соответствии с приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции

¹ Постановление ЦИК России от 6 ноября 1997 г. № 134/973-П (ред. от 19.04.2017 № 80/696-7) «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 1997. № 9.

Министерства внутренних дел Российской Федерации» данное управление, в частности, осуществляет регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, контроль за соблюдением правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации.

При осуществлении регистрации (учета) избирателей требуются согласованные действия различных органов государственной власти, обязанности которых установлены Федеральным законом № 67-ФЗ (ст. 16). Так, **органы ЗАГС** не реже чем один раз в месяц обязаны представлять главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения сведения о фактах смерти граждан Российской Федерации. **Военкоматы** не реже чем один раз в 3 месяца должны сообщать о гражданах Российской Федерации, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы), а **органы (учреждения) уголовно-исполнительной системы** – о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Суд, приняв решение о признании гражданина недееспособным, а также решение о признании гражданина, ранее признанного судом недееспособным, дееспособным, сообщает о принятом решении вышеуказанным должностным лицам.

Регистрация избирателей и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования, субъекта Российской Федерации, в Российской Федерации и за пределами территории России избирателей, осуществляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС «Выборы». Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и председатель региональной избирательной комиссии не позднее 20 января и 20 июля каждого года на основании представленных главами местных администраций сведений устанавливают численность избирателей, зарегистрированных на территории региона по состоянию на 1 января и 1 июля, подписывают и направляют указанные сведения в ЦИК России.

Федеральный закон № 67-ФЗ (ст. 17) предусматривает обязанность соответствующих комиссий составлять **списки избирателей** на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. Сведения об избирателях располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам). Список избирателей составляется в двух экземплярах, первый из которых подписывают председатель и секретарь комиссии, составившей список. Участковая комиссия за 10 дней до дня голосования представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения.

3.3. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)

Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов) представляют собой начальный этап реализации пассивного избирательного права граждан.

Федеральный закон № 67-ФЗ (ст. 32) устанавливает **два способа выдвижения граждан России**, обладающих пассивным избирательным правом, кандидатами: непосредственно либо в составе списков кандидатов. **Непосредственное выдвижение кандидатов** может быть осуществлено двумя путями: посредством самовыдвижения либо выдвижения избирательным объединением. Право выдвижения кандидата имеет ряд ограничений. Так, кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения. Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

Период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в их поддержку либо иные формы поддержки выдвижения, устанавливается федеральным либо региональным законом. Согласно п. 9 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ при выборах в федеральные органы государственной власти такой период должен составлять не менее 40 дней (при досрочных выборах – не менее 30 дней), при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней. Например, выдвижение кандидатов, областных списков кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Калужской области может начинаться не ранее чем за 75 дней до дня голосования¹.

Федеральный закон № 67-ФЗ (ст. 33) устанавливает **условия выдвижения кандидатов**. Кандидат должен уведомить соответствующую избирательную комиссию о своем выдвижении. Избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В заявлении указываются фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт, идентификационный номер налогоплательщика (при наличии), гражданство, сведения о профессиональном образовании (при наличии) с

¹ Закон Калужской области от 26 декабря 2014 г. № 660-ОЗ (ред. от 28.05.2018 № 340-ОЗ) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Калужской области» // Весть документы. 2015. 16 января.

указанием организации, осуществляющей образовательную деятельность, года ее окончания и реквизитов документа об образовании и о квалификации, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий). Если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, в заявлении должны быть указаны сведения об этом и наименование соответствующего представительного органа. Кандидат вправе указать в заявлении свою принадлежность к политической партии либо не более чем к одному иному общественному объединению, зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования, и свой статус в этой политической партии, этом общественном объединении. Если у кандидата имелась или имеется судимость, в заявлении указываются сведения о судимости кандидата, а если судимость снята или погашена, – также сведения о дате снятия или погашения судимости. Такая информация для избирателей является необходимой для совершения взвешенного и обоснованного выбора, наиболее полно характеризует личность гражданина наряду с другими фактами его биографии. Официальное размещение такой информации, выступая в качестве общеправового последствия осуждения, не создаст формальных ограничений для реализации пассивного избирательного права¹. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 9 июня 2015 г. № 1216-О отметил, что «федеральный законодатель вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, чтобы у граждан в отношении этих лиц не возникали сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий, в том числе использовать для достижения вышеизложенных целей определенные ограничения пассивного избирательного права»². При этом согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 450-О «сам факт совершения кандидатом на выборную должность в органы государственной власти и органы местного самоуправления того или иного преступления, установленный приговором, является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями личности кандидата на выборную должность»³.

¹ Акчурина А.Р. Ограничение пассивного избирательного права осужденных как механизм противодействия коррупции в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 64.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2015 г. № 1216-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Синькова Виктора Юрьевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «а.1» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 450-О «По жалобе гражданина Барсукова Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 58 статьи 2 и пунктом 2.1 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вместе с заявлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены **сведения о размере и об источниках доходов кандидата**, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата. Кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также представляет сведения о размере и об источниках доходов и имуществе своих супруга и несовершеннолетних детей.

При проведении выборов в федеральные и региональные органы государственной власти, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов вместе с заявлением в избирательную комиссию также должны быть представлены составленные по форме, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации:

а) сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей;

б) сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних 3 лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за 3 последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка. ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации при проведении проверки достоверности сведений, представленных кандидатами, запрашивают у соответствующих организаций и учреждений имеющиеся у них сведения. Проверка выполнения требований о предоставлении указанных сведений осуществляется по основаниям, установленным Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016 № 505-ФЗ) *«О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»*¹. В случае выявления фактов недостоверности представленных кандидатами сведений избирательная комиссия направляет в средства массовой информации сведения об этом. Вместе с тем рассматриваемая обязанность кандидата ограничивает «реализацию пассивного избирательного права в случае досрочных выбо-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2306.

ров, когда у потенциальных кандидатов из-за недостатка времени будет отсутствовать возможность соблюсти предусмотренный законом запрет»¹.

Особую роль на стадии выдвижения кандидатов играют **органы внутренних дел**, основная функция которых связана с недопущением «проникновения на выборные должности представителей криминальных структур, для чего используются информационно-справочные учеты, которые позволяют своевременно предоставлять соответствующую информацию избирательным комиссиям для принятия мер, исключающих возможность участия в выборах кандидатов с неснятой и непогашенной судимостью»². Одной из важных функций органов внутренних дел в ходе выдвижения кандидатов является проверка наличия неснятой (непогашенной) судимости. В рамках подготовки к выборам 18 сентября 2016 г. в информационный центр УМВД России по Белгородской области поступило 9 представлений избирательных комиссий на проверку 118 кандидатов в депутаты, в отношении 9 из них выданы справки о судимости. В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва было проверено 4384 кандидата от 14 политических партий и 1280 кандидатов-одномандатников. По итогам проверки в федеральных списках партий выявлено 95 ранее судимых, из которых 60 не указали сведения об имевшихся у них судимостях.

Самовыдвижение кандидатов (ст. 34 Федерального закона № 67-ФЗ) производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов. При проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более 10 тысяч сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов. Институт самовыдвижения обеспечивает «наиболее широкую свободу прямого участия граждан в выборах как кандидатов и их возможности по непосредственному заявлению и отстаиванию в этом качестве своих социально-политических предпочтений, что в целом соотносится с конституционными ценностями правовой демократии, основанной на всеобщем и равном избирательном праве, принципах идеологического и политического многообразия, из которых

¹ Макарецев А.А. Антикоррупционные обязанности и ограничения кандидатов в депутаты и на выборные должности: проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 45.

² Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: научно-практическое пособие. - Москва, 2015. С. 33.

вытекает недопустимость монополизации власти и необходимость существования оппозиции»¹.

Порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями регулируется ст. 35 Федерального закона № 67-ФЗ. Если в одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть только одного кандидата, то в многомандатном избирательном округе – кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов, а при проведении выборов выборного должностного лица – одного кандидата. Кандидат может упоминаться в списке кандидатов по единому избирательному округу только один раз.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «*О политических партиях*». Выдвижение кандидатов иными общественными объединениями осуществляется на их съездах (конференциях, собраниях), их региональных или местных отделений тайным голосованием. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2006 г. по делу № 47-Г06-6 указано, что «согласно положениям ч. 2, 6 ст. 25 Федерального закона «*О политических партиях*» решения о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списка кандидатов) в депутаты, на иные выборные должности в региональных органах государственной власти и органах местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политических партий в соответствии с уставом политической партии, но не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на конференции ее регионального отделения делегатов, участников общего собрания регионального отделения политической партии»².

Список политических партий, региональных отделений и иных структурных подразделений политических партий, иных общественных объединений, имеющих право принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, составляется Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами и не позднее чем через 3 дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, публикуется в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях, размещается на официальных сайтах указанных органов, а также направляется в избирательную комиссию, организующую выборы.

В последние годы все чаще применяется **процедура предварительного голосования – праймериз**, которая не получила законодательного закрепления, но

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Самовыдвижение на выборах: конституционная ценность и (или) социально-политическая целесообразность? // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 36.

² СПС «КонсультантПлюс». Раздел «Судебная практика».

используется рядом политических партий для определения наиболее популярных кандидатов. Проведение праймериз регулируется внутрипартийными документами, в частности Положением *«О порядке проведения Общефедерального предварительного партийного голосования по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва»* и Регламентом *«По организации и проведению предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»*, утвержденными XV съездом «Единой России» от 11 февраля 2016 г. 22 мая 2016 г. проводились открытые праймериз, т.е. на участки для голосования могли прийти все желающие избиратели, а не только зарегистрированные в качестве сторонников данной политической партии избиратели.

В научных публикациях праймериз рассматривается преимущественно как положительное явление, способствующее обеспечению свободных демократических выборов, предоставляющее рядовым партиям возможность участия в формировании партийных списков и выявлении кандидатур для выдвижения на выборах¹. С другой стороны, праймериз может быть использован как способ получения незаконного преимущества на выборах, посредством фактического проведения политической партией агитационной кампании, а следовательно, и ее финансирование задолго до начала нормативно закреплённого периода предвыборной агитации, предусмотренного избирательным законодательством². Возникает целый ряд вопросов, связанных со сроками проведения праймериз, помещениями, составом счётных комиссий, финансированием мероприятий. В связи с этим очевидна необходимость внесения соответствующих изменений в Федеральный закон *«О политических партиях»* и Федеральный закон № 67-ФЗ.

Согласно п. 14 ст. 35 Федерального закона № 67-ФЗ список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с соответствующими документами. Законом может быть предусмотрено, что список кандидатов должен быть разбит на общерегиональную часть (часть списка кандидатов, не относящуюся к какой-либо региональной группе) и региональные группы либо только на региональные группы.

¹ Величинская Ю.Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 29-36; Волков В.Э. Предварительное голосование (праймериз) как технология предвыборной агитации // Основы экономики, управления и права. 2014. № 4 (16). С. 137-139; Нудненко Л.А. Праймериз в России - партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51-55; Нудненко Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 50-56.

² Какителашвили М.М. Праймериз как инструмент незаконной финансовой поддержки на выборах // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 65-70.

При этом законом должно быть установлено минимальное и максимальное число региональных групп, на которые разбивается список кандидатов, либо определено максимальное число региональных групп, а также минимальное и максимальное число кандидатов в общерегиональной части и региональной группе. Организующая выборы избирательная комиссия в течение 3 дней со дня приема документов обязана принять решение о заверении списка кандидатов либо об отказе в его заверении, который должен быть мотивирован. Основаниями для отказа в заверении списка являются отсутствие документов, указанных в законе, несоблюдение требований к выдвижению списка кандидатов, предусмотренных законодательством.

В качестве необходимого условия регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований в соответствии со ст. 35.1 Федерального закона № 67-ФЗ является поддержка выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам указанных выборов либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов.

Согласно ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться **подписи избирателей**. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, выдвинутых по единому избирательному округу, списков кандидатов составляет 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, а для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, – 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, но не может составлять менее 10 подписей. Количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации, не более чем на 10 процентов. Подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается. Сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения, адрес места жительства, серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт. Избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения

различных кандидатов, списков кандидатов, но только один раз в поддержку одного и того же кандидата, списка кандидатов. Каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей.

Федеральный закон № 67-ФЗ устанавливает необходимость **проверки подписных листов**, которая осуществляется избирательными комиссиями, регистрирующими кандидатов (списки кандидатов). К проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства, а также иных государственных органов. Заключение экспертов могут служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей. Проверке могут подлежать либо все представленные подписи либо их часть, но не менее 20 процентов от необходимого для регистрации кандидата количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия). Если 10 процентов и более проверяемых подписей недостоверны¹ и недействительны или количество подписей недостаточно для регистрации кандидата, избирательная комиссия отказывает кандидату в регистрации.

В соответствии с п. 6.4 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ **недействительными признаются подписи избирателей**, в частности:

- собранные вне периода сбора подписей, в том числе до дня оплаты изготовления подписных листов;
- указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности;
- сведения о которых внесены в подписной лист нерукописным способом или карандашом;
- с исправлениями в датах их внесения в подписной лист, а также даты внесения которых проставлены избирателями не собственноручно, – на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке.

Таким образом, в российской избирательной практике фактически сложился и оформился особый вид избирательного ценза, который допускает к регистрации только тех кандидатов, которые по замыслу законодателя обладают некоторой (хотя бы минимальной) электоральной поддержкой².

Регистрация кандидатов (списков кандидатов) представляет собой заключительный этап рассматриваемой стадии избирательного процесса. Избирательная комиссия в течение установленного законом срока, который не должен

¹ **Недостоверной** признается подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом, на основании заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке подписей избирателей (п. 6.3 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

² Черепанов В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 29-30.

превышать 10 дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации либо об отказе в регистрации. Перечни оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению комиссии, установленные п. 24-26 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ, являются исчерпывающими, что становится гарантией от произвольных решений избирательных комиссий.

К основаниям отказа в регистрации кандидата относятся, в частности:

- сокрытие кандидатом сведений о судимости;
- использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
- неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;
- установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

Основаниями отказа в регистрации списка кандидатов являются, в частности:

- превышение избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
- превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам¹), более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и более чем на 50 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;
- выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом.

В соответствии со ст. 58 Федерального закона № 67-ФЗ кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей из-

¹ Под **обстоятельствами, вынуждающими** зарегистрированного кандидата снять свою кандидатуру, а избирательное объединение отозвать выдвинутого им зарегистрированного кандидата, понимаются ограничение кандидата судом в дееспособности, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата, его близких родственников (п. 36 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

бирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. Кандидаты, избирательные объединения обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет: а) собственных средств кандидата, избирательного объединения; б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; в) добровольных пожертвований граждан; г) добровольных пожертвований юридических лиц. Законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 6 ст. 58) **запрещает вносить пожертвования в избирательные фонды**, в частности:

- а) иностранным государствам и иностранным организациям;
- б) иностранным гражданам, за исключением случая, когда они праве участвовать в муниципальных выборах в соответствии с международными договорами;
- в) лицам без гражданства;
- г) гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;
- д) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);
- е) международным организациям и международным общественным движениям;
- ж) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;
- з) государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;
- и) юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);
- л) воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

м) благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациями;

н) анонимным жертвователям;

о) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, а также некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на **специальный избирательный счет**, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, в филиале ПАО «Сбербанк России», а при его отсутствии на территории избирательного округа – в другой кредитной организации, расположенной на территории избирательного округа. Соответствующая комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании. Согласно п. 3 ст. 59 Федерального закона № 67-ФЗ **средства избирательных фондов могут использоваться на:** а) финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей; б) предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера; в) оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании.

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 9 ст. 59) обязывает кандидатов, избирательные объединения не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов представлять в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размере избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств избирательного фонда.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, за источниками поступления средств в избирательные фонды, за организацией учета этих средств и их использованием, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, для организации проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах, об их источниках и о расходах создаются **контрольно-ревизионные службы** (ст. 60 Федерального закона № 67-ФЗ).

Контрольно-ревизионные службы в обязательном порядке создаются при ЦИК России, избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации с привлечением специалистов (в том числе руководителей) государственных и иных органов, организаций и учреждений, включая Центральный банк Российской Федерации, ПАО «Сбербанк России», территориальные учреждения Центробанка в субъектах Российской Федерации. Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение ЦИК России, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, окружной избирательной комиссии при проведении выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ специалисты откомандировываются на срок не менее 5 месяцев, а в распоряжение иной комиссии – на срок не менее 2 месяцев. Положение о контрольно-ревизионной службе утверждается соответствующей избирательной комиссией¹.

Руководителем контрольно-ревизионной службы является заместитель председателя соответствующей избирательной комиссии, который назначается на указанную должность постановлением комиссии. Например, в состав контрольно-ревизионной службы при Избирательной комиссии Калужской области входят другие назначаемые комиссией члены Комиссии с правом решающего голоса, а также работники аппарата Комиссии, в том числе по должности, руководители и специалисты государственных и иных органов и учреждений – Управления МВД России по Калужской области, Управления ФСБ России, Управления ФНС России, Управления Министерства юстиции Российской Федерации, Управления Федерального казначейства, Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора².

Согласно ст. 60 Федерального закона № 67-ФЗ при проведении выборов **контрольно-ревизионная служба по поручению избирательной комиссии**, в частности:

- проверяет финансовые отчеты избирательных объединений, кандидатов, создавших избирательные фонды, нижестоящих избирательных комиссий;
- контролирует соблюдение установленного порядка финансирования избирательными объединениями, кандидатами проведения предвыборной агитации;
- составляет документы о нарушениях, допущенных при финансировании выборов;
- ставит перед избирательной комиссией вопросы о применении мер ответственности к избирательным объединениям, кандидатам, а также к гражданам и

¹ См.: Постановление ЦИК России от 13 апреля 2016 г. № 3/23-7 «О Положении о Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

² См.: Постановление Избирательной комиссии Калужской области от 23 августа 2013 г. № 510/90-V «О Положении о контрольно-ревизионной службе при Избирательной комиссии Калужской области».

юридическим лицам за нарушения, допущенные ими при финансировании соответствующих избирательных кампаний;

– привлекает экспертов к проведению проверок, подготовке заключений и экспертных оценок.

Организационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности контрольно-ревизионной службы осуществляется соответствующей избирательной комиссией.

3.4. Информирование избирателей и предвыборная агитация

Демократическая процедура выборов, их состязательность предполагают свободный доступ к информации, следовательно, важное значение имеет правовое регулирование информационного обеспечения выборов. Федеральный закон № 67-ФЗ содержит главу VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П отмечается, что федеральный законодатель «обязан устанавливать такой порядок информационного обеспечения выборов, в том числе проведения предвыборной агитации и ее финансирования, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹.

Федеральный законодатель последовательно разграничивает деятельность по информированию избирателей и агитационную деятельность, исходя из различия их целей и устанавливая различный порядок их осуществления. Согласно ст. 44 Федерального закона № 67-ФЗ **информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, предвыборную агитацию** и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. Информационное обеспечение выборов не является самостоятельной стадией избирательного процесса, а сопутствует всем стадиям.

Информационное обеспечение выборов представляет собой систему правил и процедур, установленных нормами избирательного законодательства, гарантирующую «возможность реализации прав граждан Российской Федерации на получение и распространение информации о выборах, применяемую на всех стадиях

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

избирательного процесса в форме информирования граждан, а также в форме предвыборной агитации на соответствующей стадии избирательного процесса»¹.

Законодательство о выборах не содержит дефиниции «информирование избирателей». С учетом имеющихся в учебной и научной литературе подходов, под **информированием избирателей** понимается «осуществляемая в период избирательной кампании систематическая деятельность по доведению до сведения избирателей объективной и достоверной информации, связанной с выборами, не носящей агитационного характера»². Как указывается в п. 34 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 (ред. от 09.02.2012 № 3) «*О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*», в отличие от агитации «информирование не имеет цели побудить голосовать за определенных кандидатов, списки кандидатов или против него (них), поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме»³.

Субъектами информирования избирателей, согласно п. 1 ст. 45 Федерального закона № 67-ФЗ, являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица. При этом органам государственной власти и органам местного самоуправления запрещено информировать избирателей о кандидатах и об избирательных объединениях. Особое место среди субъектов информирования занимают избирательные комиссии, которые осуществляют информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве о выборах, о кандидатах, об избирательных объединениях, а также принимают необходимые меры по информированию избирателей, являющихся инвалидами.

Федеральный закон № 67-ФЗ устанавливает **обязательную для опубликования информацию**, в частности: а) решение о назначении выборов (п. 7, 8 ст. 10); б) схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая их графическое изображение (осуществляется соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом муниципального образования, организующей выборы избирательной комиссией) (п. 7 ст. 18); в) списки избирательных участков с указанием их границ, номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования (осуществляется главой местной администрации муниципального образования).

Информационное обеспечение выборов осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадио-

¹ Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2012. С. 312.

² Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. - Москва, 2007. С. 291.

³ Российская газета. 2011. 8 апреля.

вещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий. Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 5 ст. 47) в зависимости от территории распространения информации организации телерадиовещания и периодические печатные издания разделяет на общероссийские и региональные. Перечень таких организаций к федеральным выборам представляется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и утверждается ЦИК России¹.

Организации, осуществляющие выпуск СМИ, редакции сетевых изданий вправе публиковать (обнародовать) интервью с кандидатами, выпускать в свет (в эфир) иные сообщения и материалы о кандидатах, избирательных объединениях, передачи с участием кандидатов. Организации телерадиовещания, редакции электронных сетевых изданий вправе также организовывать совместные мероприятия с участием кандидатов и осуществлять их трансляцию (обнародование).

Федеральный закон № 67-ФЗ закрепил **принципы информирования избирателей**: объективность; достоверность; соблюдение равенства прав кандидатов и избирательных объединений; свободу деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, редакций сетевых изданий при информировании избирателей.

Принцип объективности означает непредвзятую подачу информации, не зависящей от субъективного мнения лиц, имеющих отношение к опубликованию, обнародованию информационных материалов, включая журналистов.

Принцип достоверности заключается в том, что информирование должно основываться на истинных, действительных фактах. Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П² «единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию – объективность и достоверность, т.е. информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине; это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не только не находится в противоречии, а, наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации».

Согласно **принципу равенства кандидатов, избирательных объединений** не должно отдаваться предпочтение каким-либо кандидатам, избирательным объединениям, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких материалов.

¹ См.: Постановление ЦИК России от 28 декабря 2017 г. № 120/994-7 «О Перечне общероссийских государственных организаций телерадиовещания и общероссийских государственных периодических печатных изданий» [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru>

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

Принцип свободы деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, редакций сетевых изданий основывается на общей норме ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации, согласно которой гарантируется свобода массовой информации, а цензура запрещается. Указанные конституционные положения развиты в нормах Закона «*О средствах массовой информации*»¹, в частности, в нормах о свободе массовой информации (ст. 1), недопустимости цензуры (ст. 3), а также о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4). Организации телерадиовещания вправе свободно, без согласования с кем-либо, освещать события, происходящие в ходе избирательной кампании, и доводить до сведения телезрителей, радиослушателей поступающую в СМИ информацию о реально происходящих предвыборных мероприятиях тех или иных кандидатов².

Согласно п. 5 ст. 45 Федерального закона № 67-ФЗ в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются избирательными объединениями, кандидатами. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, не должна допускаться дискриминация (умаление прав), в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 6 ст. 45) устанавливает гарантии деятельности лиц, осуществляющих информирование избирателей. В частности, журналист, иной творческий работник, должностное лицо организации, осуществляющей выпуск СМИ, редакции сетевого издания, участвующие (участвовавшие) в деятельности по информационному обеспечению выборов, не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу в период избирательной кампании и в течение одного года после её окончания, за исключением случая, когда на них было наложено, в соответствии с трудовым законодательством, взыскание, не оспоренное в судебном порядке либо признанное в судебном порядке законным и обоснованным.

К разновидности информирования избирателей Федеральный закон № 67-ФЗ (ст. 46) относит **опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения**, связанных с выборами. Ввиду того, что подобная информация может оказать воздействие на волеизъявление избирателя в момент голосования при опубликовании (обнародовании) результатов опросов редакции СМИ, граждане и организации обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его

¹ Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 18.04.2018 № 83-ФЗ) «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. 8 февраля.

² Постановление ЦИК России от 26 января 2018 г. № 133/1106-7 «О разъяснениях особенностей освещения деятельности кандидатов на должность Президента Российской Федерации организациями телерадиовещания» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/>

проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион, где проводился опрос, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (обнародование). При этом в течение 5 дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов указанных опросов, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, и в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть Интернет). При обнародовании результатов опросов организацией, осуществляющей телевидение, в аудиовизуальных материалах сетевого издания необходимые сведения об опросе также должны быть обнародованы либо непосредственно диктором, ведущим, журналистом, либо иным способом, например, посредством «бегущей строки»; в радиоэфире и в аудиоматериалах сетевого издания обнародование осуществляется непосредственно диктором, ведущим, журналистом¹.

От информирования избирателей следует отличать **предвыборную агитацию**, под которой понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (п. 4 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ).

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 2 ст. 48) **предвыборной агитацией** признает:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности, указание на то, за какого кандидата (список кандидатов, избирательное объединение) будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения);

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

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

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

¹ Постановление ЦИК России от 18 декабря 2007 г. № 77/618-5 (ред. от 25.10.2017 № 107/892-7) «О Разъяснениях установленного законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами».

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов.

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 3 ст. 48) установил **методы предвыборной агитации**, которая может проводиться: а) на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях; б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий; в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; г) иными не запрещенными законом методами. К иным методам можно отнести, например, агитацию посредством рассылки SMS-сообщений.

Субъектов предвыборной агитации можно разделить на две группы: а) субъекты, обладающие общим агитационным правовым статусом; б) субъекты, наделенные специальным агитационным правовым статусом. **Общим агитационным правовым статусом** наделены те участники избирательного процесса, которые реализуют активное избирательное право, – граждане и общественные объединения. Согласно п. 1 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. Однако указанные субъекты имеют возможность проводить предвыборную агитацию только теми методами, которые не требуют финансовых затрат (собрания, дискуссии, демонстрации, шествия, пикетирования, выступления), поскольку любая предвыборная агитация должна быть оплачена из избирательных фондов, правом создавать которые обладают только кандидаты и избирательные объединения¹.

Специальным агитационным правовым статусом обладают субъекты избирательного процесса, реализующие пассивное избирательное право – кандидаты и избирательные объединения, которые самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей предвыборной агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе привлекать для ее проведения иных лиц.

Федеральный закон № 67-ФЗ в п. 7 ст. 48 устанавливает закрытый перечень субъектов, которым **запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы**. К ним относятся, в частности: а) федеральные и региональные органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления; б) лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие; в) воинские части, военные учреждения и организации; г) благотворительные и религиозные организации, а также члены и участники религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний; д) иностранные граждане, за исключением случая их участия в муниципальных выборах, лица без

¹ Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва, 2012. С. 330.

гражданства, иностранные юридические лица; е) международные организации и международные общественные движения.

Агитационный период, т.е. период, в течение которого разрешено проводить предвыборную агитацию, начинается: а) для избирательного объединения – со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов; б) для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, – со дня представления в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов; в) для кандидата, выдвинутого непосредственно, – со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования (ст. 49 Федерального закона № 67-ФЗ). На каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях предвыборная агитация проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией. Агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и др.), ранее изготовленные и размещенные на специальных местах, на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах, могут сохраняться в день голосования на прежних местах.

К содержанию предвыборной агитации предъявляются определенные **требования**. Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии или экземпляры иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения об адресе юридического лица, индивидуального предпринимателя (адресе места жительства физического лица), изготовивших и заказавших эти материалы, и копия документа об оплате изготовления предвыборного агитационного материала из соответствующего избирательного фонда (п. 3 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ).

Федеральный закон № 67-ФЗ содержит многочисленные **запреты и ограничения, связанные с проведением предвыборной агитации**. Так, запрещается размещать агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них (п. 10

ст. 54). Запрещено привлекать к предвыборной агитации не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах. Закон запрещает использовать в агитационных материалах высказывания физического лица, не имеющего права проводить предвыборную агитацию, об избирательном объединении, выдвинувшем список кандидатов, кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, о кандидате (кандидатах).

Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы, выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹ как экстремистская деятельность либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. В соответствии с *Соглашением о взаимодействии ЦИК России и МВД России* от 2 сентября 2016 г. органы внутренних дел должны принимать незамедлительные меры по пресечению экстремистской и иной противоправной деятельности, в том числе возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду.

В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами (п. 3 ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ). Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов, списки кандидатов, их доверенные лица и уполномоченные представители, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и (или) организации, в период избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью.

В соответствии с п. 8 ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ в случае распространения подложных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением установленных требований, а также в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания, редакцией сетевого издания порядка проведения предвыборной агитации соответствующая избирательная комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы, суд, Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015 № 314-ФЗ) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

коммуникаций с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов и о привлечении вышеуказанных лиц к ответственности в соответствии с законодательством. Правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

Серьезные угрозы безопасности избирательных кампаний могут возникнуть при проведении **агитации в форме публичных мероприятий**. В связи с этим п. 8 ст. 53 Федерального закона № 67-ФЗ закрепляет обязанность компетентных государственных органов в пределах своих полномочий обеспечивать общественный порядок и общественную безопасность в период проведения предвыборной агитации путем общественно-политических и иных массовых мероприятий, порядок организации и проведения которых регламентируется Федеральным законом *«О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»*¹. Согласно п. 5 ч. 1 ст. 12 Закона общественный порядок и общественная безопасность в период проведения публичного мероприятия обеспечивается региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления совместно с организаторами мероприятия и органами внутренних дел. В ст. 14 Закона определены **права и обязанности уполномоченных представителей органов внутренних дел** при проведении публичных мероприятий: обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан, а также законность при его проведении; требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения); по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Различные аспекты осуществления предвыборной агитации нередко становятся предметом судебного разбирательства. Так, региональное отделение политической партии обратилось в суд с административным иском о признании недействительной регистрации областного списка кандидатов в депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации, выданного региональным отделением другой политической партии. В обоснование заявленных требований истец указал, что кандидатами, выдвинутыми этой партией в состав областного списка кандидатов, а также иными лицами, имеющими отношение к политической партии, на безвозмездной основе были вручены именные страховые полисы детям – перво-

¹ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017 № 107-ФЗ) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2004. 23 июня.

классникам образовательных учреждений региона, что свидетельствует о подкупе избирателей. Решением суда первой инстанции в удовлетворении искового заявления отказано по следующим основаниям. Согласно подп. «г» п. 8 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ регистрация списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов избирательного объединения, в случае установления факта подкупа избирателей избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией. Судом установлено, что в сентябре 2016 г. в образовательных учреждениях на торжественных мероприятиях и в классах школьникам вручались страховые полисы, однако указанное обстоятельство не было связано с предстоящими выборами депутатов регионального законодательного органа, поскольку проект по страхованию первоклассников реализуется региональным отделением политической партии с 2004 г. При этом каких-либо действий агитационного характера, имеющих целью побудить избирателей к голосованию за определенных кандидатов, список кандидатов, при вручении страховых полисов не осуществлялось. В связи с этим Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отказала истцу в удовлетворении административного искового заявления¹.

В силу того, что избирательные споры относительно предвыборной агитации составляют значительную долю всех избирательных споров, суды неоднократно обращались к проблеме конституционности и законности предвыборной агитации. После принятия Конституционным Судом Российской Федерации решения от 30 октября 2003 г. № 15-П² обязательным критерием разграничения информирования и агитации в СМИ стал критерий цели. Лишь доказав цель содействия избранию конкретного кандидата (списка кандидатов), можно считать материал, размещенный в СМИ, агитационным. Но доказать такую цель крайне сложно. Поэтому, как отмечает член ЦИК России Е.И. Колюшин, «доказать претензии к СМИ по поводу нарушений избирательного законодательства чрезвычайно сложно, и судебная практика знает мало случаев признания материалов в СМИ агитационными, если газета, телерадиокомпания, другое СМИ не считают его таковым»³.

¹ Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2017 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsrp.ru/>

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

³ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. - Москва, 2012. С. 258.

3.5. Голосование и установление его итогов; определение результатов выборов

Правовое регулирование заключительных стадий избирательного процесса осуществляется в главе IX *«Гарантии прав граждан при организации и осуществлении голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов и их опубликовании»* Федерального закона № 67-ФЗ.

Голосование на выборах проводится только в воскресенье. Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом, при этом продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Законом может быть предусмотрено, что в случае, если при проведении выборов в органы государственной власти на территории избирательного участка расположено место жительства (место пребывания) избирателей, рабочее время которых совпадает с временем голосования (при работе на предприятиях с непрерывным циклом работы или вахтовым методом), по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации время начала голосования на этом избирательном участке может быть перенесено на более раннее время, но не более чем на два часа

Голосование проводится в специальных помещениях, которые безвозмездно предоставляются в распоряжение участковой избирательной комиссии главой местной администрации муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом, – командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации. О дне, времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 10 дней до дня голосования через СМИ или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования – не позднее чем за 5 дней до дня голосования.

Требования, предъявляемые к помещению для голосования, содержатся в ст. 61 Федерального закона № 67-ФЗ. В помещении должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей. В помещении для голосования либо непосредственно перед ним участковая комиссия оборудует **информационный стенд**, на котором размещает следующую информацию обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень: а) биографические данные кандидатов; б) сведения о способах выдвижения кандидата, списка кандидатов; в) сведения о доходах и об имуществе кандидатов; г) информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений. Если у зарегистрированного кандидата, в том числе из списка кандидатов, имелась или имеется судимость, на информационном стенде размещаются сведения о судимо-

сти кандидата, а если судимость снята или погашена, – также сведения о дате снятия или погашения судимости. На информационном стенде размещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать фамилии кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименования избирательных объединений, участвующих в данных выборах.

В помещении для голосования должна находиться **увеличенная форма протокола об итогах голосования**, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления. Данная форма вывешивается до начала голосования и должна находиться в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей и на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации. Размещаются также стационарные ящики для голосования, изготовленные из прозрачного или полупрозрачного материала. В качестве стационарных ящиков могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней. При проведении электронного голосования используются комплексы для электронного голосования. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи избирательных бюллетеней, кабины и ящики для голосования одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. **Бюллетени** выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, – по предъявлении также открепительного удостоверения. Бюллетени изготавливаются исключительно по распоряжению соответствующей комиссии. При этом нумерация бюллетеней не допускается. Число изготовленных бюллетеней не должно более чем на 1,5 процента превышать число зарегистрированных избирателей.

На выборах в органы государственной власти в целях защиты бюллетеней от подделки при их изготовлении используется бумага с водяными знаками или с нанесенными типографским способом надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой либо в этих целях используется специальный знак (марка). Согласно п. 4 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждаются соответствующими комиссиями не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

При проведении голосования за кандидатов фамилии кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке, при этом бюллетень содержит следующие сведения о каждом из зарегистрированных кандидатов: а) фамилия, имя, отчество; б) год рождения; в) наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства кандидата; г) основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий); д) если кандидат явля-

ется депутатом, но работает на непостоянной основе, – сведения об этом одновременно с указанием наименования представительного органа; е) если кандидат выдвинут избирательным объединением, – слово «выдвинут» с указанием наименования соответствующей политической партии, иного общественного объединения; ж) если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слово «самовыдвижение». Если у кандидата, внесенного в избирательный бюллетень, имелась или имеется судимость, в бюллетене должны указываться сведения об этом.

При проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются в порядке, определяемом жеребьевкой, краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка либо его общерегиональной части и (или) соответствующей региональной группы (в случае, если в общерегиональную часть списка или его региональную группу включены один или два кандидата, – фамилии, имена, отчества этих кандидатов) и эмблемы избирательных объединений в одноцветном исполнении.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член комиссии выдает избирателю новый бюллетень, делая при этом соответствующую отметку в списке избирателей против фамилии данного избирателя. Испорченный бюллетень, на котором член комиссии с правом решающего голоса делает соответствующую запись и заверяет ее своей подписью, заверяется также подписью секретаря участковой комиссии, после чего такой бюллетень незамедлительно погашается.

Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, принять участие в электронном голосовании, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, наблюдателем. В таком случае избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня, участия в электронном голосовании. При этом в соответствующей графе списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта лица, оказывающего помощь избирателю.

В целях обеспечения гласности, осуществления общественного контроля за ходом выборов при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, составлении протокола участковой комиссии об итогах голосования в помещении для голосования, в помещении участковой комиссии вправе находиться члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный

данной либо вышестоящей комиссией, либо его уполномоченный представитель по финансовым вопросам или доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка, а также наблюдатели и иностранные (международные) наблюдатели. Эти лица вправе осуществлять наблюдение как непрерывно, так и в свободно выбираемые ими промежутки времени в течение всего периода наблюдения, им обеспечивается свободный доступ в помещение (помещения), где проводятся голосование и подсчет голосов избирателей.

Кроме того, на заседаниях комиссии при установлении ею итогов голосования, определении результатов выборов, а также при подсчете голосов избирателей вправе присутствовать представители СМИ, работающие на основании заключенного не менее чем за два месяца до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов трудового или возмездного гражданско-правового договора, аккредитованные в установленном порядке. Представители СМИ, находясь в помещении для голосования, вправе производить фото- и видеосъемку, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря соответствующей комиссии.

Законодательство предусматривает возможность проведения **досрочного голосования** (но не ранее чем за 20 дней до дня голосования) на одном или нескольких избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях. Кроме того, в случаях и порядке, предусмотренных законом, соответствующая комиссия вправе разрешить провести досрочно в течение нескольких дней (но не ранее чем за 20 дней до дня голосования) голосование групп избирателей, которые будут находиться в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено и где в связи с этим невозможно провести досрочное голосование в целом по избирательному участку.

Законом может быть предусмотрено, что избиратель, который в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, вправе получить в избирательной комиссии **открепительное удостоверение** и принять участие в голосовании (в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом) на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования. Период выдачи открепительных удостоверений не может составлять менее 30 дней и должен заканчиваться в день, предшествующий дню голосования. В целях защиты открепительных удостоверений от подделки при их изготовлении используются бумага с водяными знаками и (или) с нанесенными типографским способом надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой и (или) иные специальные элементы защиты. Согласно п. 6 ст. 62 Федерального за-

кона № 67-ФЗ открепительное удостоверение выдается комиссией на основании письменного заявления избирателя с указанием причины. Открепительное удостоверение выдается лично избирателю либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности, которая может быть удостоверена также администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения (если избиратель находится в этом учреждении на излечении), руководителем органа социальной защиты населения (если избиратель является инвалидом), администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые или обвиняемые (если избиратель содержится в этом учреждении в качестве подозреваемого или обвиняемого).

Федеральный закон № 67-ФЗ допускает возможность применения иных способов голосования. В частности, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность **голосования избирателей по почте**. При этом учитываются голоса избирателей, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Решение о проведении такого голосования принимается ЦИК России или по ее поручению соответствующей региональной избирательной комиссией.

Относительно процедуры **электронного голосования** учеными и практиками высказываются различные мнения. Его использование способствовало бы увеличению явки избирателей, особенно молодежи, которая оценит по достоинству преимущества современной модели голосования посредством сети Интернет. К тому же электронное голосование значительно экономит финансовые и временные ресурсы. Подсчет голосов можно производить автоматически посредством специализированных программ, что облегчает работу сотрудникам избирательных комиссий. Вместе с тем при применении электронного голосования возникают значительные трудности, т.к. обеспечить тайное голосование посредством Интернета значительно сложнее, чем при традиционном формате проведения. Также сложно отследить сам процесс голосования и анонимность: получая доступ к электронному бюллетеню, гражданин может голосовать не один раз. В качестве альтернативы учета граждан можно использовать систему электронно-цифровой подписи, что позволит идентифицировать граждан и не позволит голосовать повторно. В целом электронное голосование может рассматриваться как альтернатива голосованию с использованием бумажных бюллетеней только тогда, когда на программно-техническом и организационном уровнях будет обеспечена реализация всех базовых принципов выборов¹.

При проведении выборов в органы государственной власти применяется новый порядок голосования (**голосование избирателей по месту нахождения**), ап-

¹ См.: *Курячая М.М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.

робированный на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. Согласно п. 16 ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ избиратель, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, вправе подать в избирательную комиссию заявление о включении в список избирателей по месту своего нахождения в пределах срока, который начинается не ранее чем за 45 дней до дня голосования и заканчивается в 14 часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования. Заявление может быть подано избирателем только лично по предъявлении паспорта (в период замены паспорта – временного удостоверения личности). Заявление может быть подано с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг. Порядком, установленным ЦИК России, предусматриваются способы защиты заявления от подделок, в т.ч. использование специального знака (марки). Избиратель, подавший заявление и явившийся в день голосования на избирательный участок по месту своего жительства, может быть включен в список избирателей только по решению участковой комиссии и только после установления факта, свидетельствующего о том, что он не проголосовал на избирательном участке по месту своего нахождения. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что при проведении выборов в региональные органы государственной власти рассматриваемый порядок не применяется. В этом случае региональный закон должен предусматривать голосование по открепительным удостоверениям либо досрочное голосование.

Подзаконными нормативными актами регулируется порядок организации голосования отдельных категорий избирателей. Постановлением ЦИК России от 7 апреля 2015 г. № 278/1649-6¹ к **отдельным категориям избирателей** отнесены: избиратели, находящиеся в местах временного пребывания избирателей; избиратели, работающие на предприятиях с непрерывным циклом работы; избиратели, в отношении которых в качестве меры пресечения избран домашний арест. К местам временного пребывания относятся: больницы, санатории, дома отдыха; вокзалы, аэропорты; места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. К другим местам временного пребывания могут быть отнесены: госпитали, родильные дома, реабилитационные центры; организации социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома ветеранов, геронтологические центры, психоневрологические интернаты); гостиницы, пансионаты, туристические базы; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; территории крупных строительных объектов, помещения таможни, метеопосты, золотодобывающие участки, рудники, вахтовые поселки.

¹ Постановление ЦИК России от 7 апреля 2015 г. № 278/1649-6 (ред. от 02.08.2017 № 94/821-7) «О Методических рекомендациях по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2015. № 4.

Особой регламентации подлежит **голосование вне помещения для голосования**, которое согласно п. 2 ст. 66 Федерального закона № 67-ФЗ проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя. Участковая комиссия регистрирует все поданные заявления (устные обращения) непосредственно в день подачи заявления (устного обращения) в специальном реестре, который по окончании голосования хранится вместе со списком избирателей. Заявления (устные обращения) могут быть поданы в любое время в течение 10 дней до дня голосования, но не позднее чем за 6 часов до окончания времени голосования. Участковая комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования, и на этом основании отказать избирателю. О принятом решении комиссия немедленно извещает избирателя. Председатель участковой комиссии обязан объявить о том, что члены участковой комиссии будут проводить голосование вне помещения для голосования, не позднее чем за 30 минут до предстоящего выезда (выхода) для проведения такого голосования, а также предложить членам участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателям присутствовать при его проведении. Максимальное количество используемых в день голосования переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования на одном избирательном участке в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории участка, составляет: а) до 501 избирателя – 1 переносной ящик; б) от 501 до 1001 избирателя – 2 переносных ящика; в) более 1000 избирателей – 3 переносных ящика.

Российские граждане, постоянно проживающие или пребывающие за пределами территории Российской Федерации, приписаны к единому избирательному округу, который объединяет избирателей всего государства во время федеральных выборов, а также сотрудников зарубежных органов внешних сношений. Избиратели, находящиеся за рубежом, голосуют за кандидатов по единому (общенациональному) округу на выборах Президента Российской Федерации и за федеральный список кандидатов, выдвинутых политической партией, на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ. Им также предоставлено право на думских выборах голосовать за кандидатов, выдвинутых в одномандатных округах. Согласно п. 9 ст. 12 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ избиратели, проживающие за рубежом, приписываются к одномандатным избирательным округам, образованным на территории Российской Федерации, численность избирателей в которых меньше единой нормы представительства. При этом количество избирателей, приписанных к одномандатному избирательному округу, не должно превышать 10

¹ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 19.02.2018 № 30-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории этого округа. Такая схема была апробирована на выборах в Государственную Думу ФС РФ седьмого созыва, состоявшихся 18 сентября 2016 г.: избиратели, находящиеся за пределами Российской Федерации, были приписаны к 75 избирательным округам, созданным в 34 субъектах Российской Федерации. При этом в 143 зарубежных странах было образовано 372 избирательных участка.

Практика проведения выборов свидетельствует о нарушениях порядка голосования. Так, 18 сентября 2016 г. на участке № 1198, расположенном в поселке Томаровка Яковлевского района Белгородской области, наблюдателем одной из от политических партии был зафиксирован вброс бюллетеней членами участковой избирательной комиссии, по факту которого возбуждено уголовное дело. Результаты выборов на этом участке были аннулированы, так как в ящиках для голосования оказалось на 28 бюллетеней больше, чем проголосовало на тот момент избирателей. Суд признал руководителей избирательной комиссии виновными по ч. 3 ст. 30 ст. 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Покушение на фальсификацию итогов голосования». К председателю участковой избирательной комиссии применена мера наказания в виде штрафа в 50 тыс. рублей, секретарю комиссии – 30 тыс. рублей и члену комиссии – 25 тыс. рублей.

В период организации и проведения голосования важное значение имеет **взаимодействие избирательных комиссий с органами внутренних дел, иными правоохранительными органами**, одной из задач которых является создание условий для реализации избирательных прав граждан, а при необходимости их защиты. Соглашение о взаимодействии ЦИК России и МВД России предусматривает, что территориальные органы МВД России на безвозмездной основе обеспечивают охрану помещений избирательных комиссий, включая помещения для голосования, помещения, в которых размещены комплексы ГАС «Выборы», круглосуточную охрану помещений участковых избирательных комиссий после передачи в указанные комиссии избирательных бюллетеней, а также охрану избирательной документации при их перевозке по запросам избирательных комиссий. Органы внутренних дел осуществляют проверку по информационным и оперативно-справочным учетам органов внутренних дел транспортных средств, привлекаемых к обслуживанию избирательных комиссий, на предмет установления факта проведения технического осмотра, а также водителей указанных транспортных средств, в том числе в целях установления среди них лиц, систематически нарушающих правила дорожного движения, совершающих другие правонарушения, а также ранее судимых. Органы внутренних дел оказывают содействие избирательным комиссиям в обеспечении избирательных прав граждан, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в изоляторах временного содержания, а также граждан, подвергнутых административному задержанию либо административному аресту. Сотрудники органов внутренних дел обеспечивают также исполнение судебного решения об отстранении члена участковой комиссии от

участия в работе данной комиссии, об удалении наблюдателя или иного лица из помещения для голосования, если они нарушают законодательство Российской Федерации о выборах (п. 12 ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ). Такой порядок ограничивает произвольные действия избирательных комиссий, что подтверждает статистика федеральных избирательных кампаний: на выборах 18 сентября 2016 г. из 427 053 наблюдателей удален по решению суда был только один человек, в период голосования на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. было три удаления наблюдателей с избирательных участков: в Республике Татарстан – за порчу информационного плаката, в Санкт-Петербурге – за фотосъемку списков избирателей, содержащих персональные данные избирателей, в Ставропольском крае – за видеосъемку списков избирателей с персональными данными.

Федеральный закон № 67-ФЗ (ст. 68) устанавливает, что **подсчет голосов избирателей** осуществляется открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в увеличенной форме протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов избирателей членами участковой комиссии с правом решающего голоса. Он начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии, а также наблюдатели.

По результатам подсчета голосов участковой избирательной комиссией составляется **протокол об итогах голосования в двух экземплярах** и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса. Первый экземпляр протокола незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию. Второй экземпляр протокола вместе с избирательной документацией, включая избирательные бюллетени, печать участковой избирательной комиссии, хранятся секретарем участковой избирательной комиссии в опечатанном виде в охраняемом помещении до окончания работы комиссии.

Данные протокола об итогах голосования передаются по техническим каналам связи в электронном виде (в рамках ГАС «Выборы») в вышестоящую избирательную комиссию с обязательным последующим представлением первого экземпляра протокола об итогах голосования. Использование ГАС «Выборы» является одной из гарантий реализации прав граждан на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах.

На основании данных первых экземпляров протоколов об итогах голосования и после предварительной проверки правильности их составления соответствующая вышестоящая избирательная комиссия путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования в округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ **выборы признаются** соответствующей избирательной комиссией **не состоявшимися** в случае, если:

а) голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

б) при голосовании за списки кандидатов право распределения депутатских мандатов получили менее двух списков;

в) за списки, получившие право участвовать в распределении депутатских мандатов, в сумме проголосовали менее 50 процентов избирателей по единому избирательному округу;

г) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

д) если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата, и не один из них не получил необходимого для избрания числа голосов избирателей;

е) на выборах в органы местного самоуправления 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. Важно, что приведенный выше перечень носит закрытый характер. Это означает, что законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 9 ст. 70) предусматривает возможность **признания** соответствующей комиссией **итогов голосования, результатов выборов недействительными**:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

в) по решению суда.

Таким образом, избирательный процесс представляет собой совокупность последовательных стадий, в ходе которых субъекты избирательных правоотношений осуществляют полномочия, установленные законодательством о выборах.

Вопросы для самоконтроля

1. Как соотносятся понятия «избирательная кампания» и «избирательный процесс»?
2. Перечислите признаки и стадии избирательного процесса.
3. В каком порядке и в какие сроки осуществляется назначение выборов?
4. Каков порядок образования избирательных округов?
5. В каком порядке создаются избирательные участки?
6. Охарактеризуйте порядок регистрации (учета) избирателей.
7. С какой целью и в каком порядке осуществляется процедура предварительного голосования «праймериз»?
8. Назовите способы выдвижения кандидатов на выборные должности.
9. Охарактеризуйте условия выдвижения кандидатов на выборные должности.
10. Охарактеризуйте порядок сбора подписей избирателей.
11. Охарактеризуйте процедуру проверки избирательными комиссиями соблюдения порядка сбора подписей избирателей.
12. Назовите основания признания подписей избирателей недействительными.
13. Перечислите основания отказа в регистрации кандидата.
14. Перечислите основания отказа в регистрации списка кандидатов.
15. За счет каких средств могут создаваться избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений?
16. Каким субъектам запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов?
17. Перечислите полномочия контрольно-ревизионных служб, создаваемых при избирательных комиссиях.
18. Проведите различия между понятиями «информирование избирателей», «предвыборная агитация».
19. Перечислите принципы информирования избирателей.
20. Что понимается под опросом общественного мнения?
21. С какого момента начинается предвыборная агитация?
22. Каким субъектам запрещено участвовать в предвыборной агитации?
23. Охарактеризуйте роль органов внутренних дел в обеспечении безопасности и общественного порядка при проведении предвыборной агитации.
24. В каких случаях выборы признаются несостоявшимися?
25. Назовите основания признания итогов голосования недействительными.

Глава 4.

ВЫБОРЫ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Общий порядок подготовки и проведения выборов в Российской Федерации был рассмотрен в предыдущей главе «Избирательный процесс», поэтому в данной главе будут охарактеризованы особенности правового регулирования выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

4.1. Выборы Президента Российской Федерации

Президент Российской Федерации в соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации является главой государства, который, выступая гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, занимает в системе органов государственной власти особое главенствующее положение.

Впервые выборы Президента Российской Федерации были проведены 12 июня 1991 г. в соответствии с Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О выборах Президента РСФСР». Избранным считался кандидат, получивший в ходе выборов более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Первым Президентом России в первом же туре на 5 лет был избран Б.Н. Ельцин.

В настоящее время основу законодательства о выборах главы государства составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «*Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*», Федеральный закон «*О выборах Президента Российской Федерации*»¹.

Конституция Российской Федерации в первоначальной редакции устанавливала четырехлетний срок полномочий Президента. В настоящее время согласно поправке к ч. 1 ст. 81 Конституции от 30 декабря 2008 г. глава Российского государства избирается сроком на 6 лет. Ограничение срока полномочий Президента, как и норма ч. 3 ст. 81 Конституции о том, что «одно и то же лицо не может занимать должность Президента России более двух сроков подряд», является важным правовым барьером, исключающим превращение института президентской власти в пожизненную должность. Данная норма обеспечивает ротацию, т.е. периодическое замещение должности Президента различными лицами, что препятствует чрезмерному развитию авторитета единоличной власти, долгосрочному укреплению во властных структурах сторонников одной политической партии либо поли-

¹ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017 № 374-ФЗ) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

тического направления, которое поддерживается главой государства, находящимся на своем посту в течение длительного срока.

Конституция Российской Федерации установила, что выборы Президента осуществляется гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кроме перечисленных принципов избирательного права в Конституции закреплён ряд требований (цензов), предъявляемых к кандидату. Кандидат на должность Президента должен быть гражданином России, проживать на территории страны не менее 10 лет и быть не моложе 35 лет. Данное требование обусловлено спецификой президентских полномочий, особой важностью функций этого должностного лица, для осуществления которых необходимы большой жизненный опыт и навыки управленческой работы. Установление повышенного возраста диктуется сложностью и ответственностью задач, возложенных Конституцией Российской Федерации на главу государства. В отличие от ранее действовавшей Конституции сейчас не предусматривается верхний возрастной предел для кандидата в Президенты Российской Федерации (ранее он равнялся 65 годам).

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «*О выборах Президента Российской Федерации*» (ст. 3) устанавливает ряд дополнительных ограничений для кандидатов, которые, в частности, не вправе иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства (п. 5.1). В п. 5.2 ст. 3 включены ограничения уголовно-правового характера, фактически воспроизводящие нормы п. 3.2 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ, рассмотренные в параграфе 1.1 «Понятие и принципы избирательного права». Кроме того, согласно п. 6 ст. 3 Федерального закона «*О выборах Президента Российской Федерации*» гражданин РФ, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока.

В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации **назначение выборов** Президента Российской Федерации относится к ведению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Выборы должны быть назначены не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Согласно ст. 5 Федерального закона «*О выборах Президента Российской Федерации*» днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах главы государства и в котором 6 лет тому назад был избран Президент Российской Федерации. Таким образом, Совет Федерации назначает выборы не в произвольные сроки после истечения полномочий главы государства, а в строго фиксированные сроки. Реше-

ние о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

Выборы Президента проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Подготовку и проведение выборов главы государства осуществляют: ЦИК России; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; территориальные избирательные комиссии (районные, городские) или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в качестве территориальных избирательных комиссий; участковые избирательные комиссии. Определяющая роль в организации выборов главы государства принадлежит ЦИК России, которая, в частности, регистрирует доверенных лиц и уполномоченных представителей политических партий; регистрирует группы избирателей, созданные для поддержки самовыдвижения кандидатов, и их уполномоченных представителей; регистрирует доверенных лиц кандидатов и уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов; регистрирует кандидатов; утверждает формы документов, связанных с подготовкой и проведением выборов главы государства, определяет способы защиты избирательного бюллетеня; утверждает текст бюллетеня на русском языке; осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между кандидатами, политическими партиями для проведения предвыборной агитации; определяет результаты выборов и осуществляет их официальное опубликование, выдает избранному Президенту удостоверение об избрании.

Выдвижение кандидатов. Кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право, в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «*О политических партиях*», принимать участие в выборах, а также в порядке самовыдвижения. Согласно ст. 35 Федерального закона «*О выборах Президента Российской Федерации*» выдвижение кандидата производится на съезде политической партии и решение об этом принимается тайным голосованием. Решение съезда оформляется протоколом или иным документом, в котором должны быть указаны: 1) число зарегистрированных делегатов съезда; 2) число делегатов, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом политической партии; 3) решение о выдвижении кандидата с указанием его фамилии, имени и отчества, даты и места рождения, основного места работы или службы, занимаемой должности (в случае отсутствия основного места работы или службы – рода занятий), адреса места жительства, гражданства, срока проживания на территории Российской Федерации и итоги голосования по этому решению; 4) решение о назначении уполномоченных представителей политической партии; 5) дата принятия решения. Указан-

ное решение заверяется подписью руководителя политической партии и печатью политической партии.

Гражданин России может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей. Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать **группу избирателей в количестве не менее 500 граждан России**, обладающих активным избирательным правом. О месте и времени проведения собрания группы избирателей не позднее чем за 5 дней до дня его проведения должна быть оповещена ЦИК России либо избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, на территории которого планируется проведение собрания. На указанном собрании вправе присутствовать представитель региональной избирательной комиссии и представитель ЦИК России. Кандидат, выдвинувший свою кандидатуру, не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов обращается в ЦИК России с ходатайством в письменной форме о регистрации группы избирателей.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» (п. 3 ст. 6) запрещает гражданину, замещавшему должность главы государства и досрочно прекратившему исполнение его полномочий в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, выдвигаться кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения полномочий Президента России.

Кандидаты обязаны к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Кандидаты на должность главы государства регистрируются ЦИК России. Согласно п. 1 ст. 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» для **регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения**, ему нужно собрать в свою поддержку **не менее 300 тысяч подписей избирателей**, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 7500 подписей. Количество подписей для **политической партии** сокращено в 3 раза: **не менее 100 тысяч подписей избирателей**, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Политические партии освобождаются от обязанности сбора подписей в поддержку выдвинутого кандидата, в

случае если они представлены в Государственной Думе ФС РФ или не менее чем в одной трети региональных законодательных (представительных) органов¹. Количество подписей избирателей в подписных листах может превышать необходимое для регистрации кандидата количество подписей, но не более чем на 5 процентов.

Регистрацию кандидатов на должность Президента производит ЦИК России не позднее чем через 10 дней после приема необходимых документов. В ходе выборов 2018 г. в ЦИК России поступили уведомления о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов от 24 политических партий и 46 самовыдвиженцев. Однако в конечном итоге только 22 партии, из которых 2 парламентских и 20 непарламентских, и 15 самовыдвиженцев выдвинули свои кандидатуры, проведя собрания инициативных групп избирателей. 6 претендентов впоследствии сняли свои кандидатуры. ЦИК России зарегистрировал 8 кандидатов, среди которых один самовыдвиженец (действующий Президент России – В.В. Путин). Среди наиболее распространенных оснований отказа в регистрации: а) несоблюдение претендентом требований законодательства и отсутствием необходимых документов (6 случаев); б) нарушения порядка создания инициативной группы избирателей и проведения собрания (5 случаев); в) непредоставление подписей в установленные сроки (4 случая).

Кандидат со дня представления документов для регистрации в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации вправе назначить **одного члена ЦИК России с правом совещательного голоса**, а после регистрации – по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую региональную, территориальную и участковую избирательные комиссии.

Федеральный закон «*О выборах Президента Российской Федерации*» (п. 1 ст. 43) предоставляет кандидатам право назначить **до 600 доверенных лиц**, а политическим партиям, выдвинувшим кандидата, – **до 100 доверенных лиц**, которые регистрируются ЦИК России в течение 5 дней со дня поступления письменного заявления кандидата либо политической партии о назначении доверенных лиц и письменного заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом.

В соответствии со ст. 58 Федерального закона «*О выборах Президента Российской Федерации*» кандидат обязан создать собственный **избирательный фонд**, который может формироваться за счет собственных средств кандидата (не более 40 миллионов рублей), средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией (не более 200 миллионов рублей) и добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем соответственно 1,5% и 7% от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, которая не может превышать 400 миллионов рублей. Кандидат обязан открыть в филиале ПАО «Сбербанк России» специальный избирательный счет для

¹ См.: Постановление ЦИК России от 18 декабря 2017 г. № 115/941-7 «О списке политических партий, на которые распространяется действие пункта 2 статьи 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

формирования своего избирательного фонда до дня представления в ЦИК России документов для регистрации кандидата. Порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов определяется ЦИК России¹.

Голосование избирателей проводится по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации.

В целях обеспечения открытости и гласности в деятельности территориальных и участковых избирательных комиссий организуются видеонаблюдение в помещениях для голосования и помещениях территориальных избирательных комиссий и трансляция изображения в сети Интернет².

Для того чтобы быть избранным в первом туре голосования, кандидат должен заручиться поддержкой более чем половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании (определяется по числу избирательных бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования). В случае если ни одному из кандидатов в первом туре не удалось получить более половины голосов избирателей, назначается повторное голосование (второй тур). В нем принимают участие два кандидата, получившие в первом туре наибольшую поддержку избирателей. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. По итогам повторного голосования избранным на должность Президента России считается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата.

Официальное опубликование результатов выборов Президента Российской Федерации, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из зарегистрированных кандидатов, осуществляется ЦИК России в течение 3 дней со дня подписания ею протокола о результатах выборов Президента.

На президентских выборах 18 марта 2018 г. победу в первом туре одержал **В.В. Путин**, за которого проголосовало 56 430 712 избирателей (76,69%), второе место у выдвиженца Коммунистической партии Российской Федерации П.Н. Грудинина – 8 659 206 голосов (11,77%), на третьем месте – лидер Либерально-демократической партии России В.В. Жириновский, которому отдали предпочтение 4 154 985 избирателей (5,65%)³.

¹ См.: Постановление ЦИК России от 27 сентября 2017 г. № 104/862-7 «О Порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации».

² См.: Постановление ЦИК России от 20 декабря 2017 г. № 116/943-7 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года».

³ См.: Постановление ЦИК России от 23 марта 2018 г. № 152/1255-7 «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // Российская газета. 2018. 24 марта.

С условиями и порядком избрания Президента России связан вопрос о процедуре **вступления его в должность**. Практика показывает, что между подведением итогов выборов нового Президента и вступлением его в должность (инаугурацией) существует определенный переходный период. Он необходим для организационного завершения деятельности прежнего Президента и Правительства и подготовки к выполнению государственных функций вновь избранным Президентом и его командой. Обязательным атрибутом вступления Президента в должность, установленным Конституцией Российской Федерации, является присяга Президента. В ч. 1 ст. 82 Конституции Российской Федерации сформулирован текст присяги: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда Российской Федерации и иных представителей политической и управленческой элиты.

4.2. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации является выборным законодательным (представительным) органом государственной власти, **срок полномочий** которой согласно ч. 1 ст. 96 Конституции Российской Федерации составляет **5 лет**. Однако в современной истории существования этого органа известны случаи как увеличения, так и фактического сокращения ее полномочий. Государственная Дума первого созыва 12 декабря 1993 г. избиралась всего на два года на основе указов Президента России до вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 г. Государственные Думы второго (1995-1999 гг.), третьего (1999-2003 гг.), четвертого (2003-2007 гг.) и пятого созывов (2007-2011 гг.) избирались сроком на 4 года. В трех законах о выборах депутатов 1995 г., 1999 г. и 2002 г. днем голосования определялось первое воскресенье после дня истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. В 2008 г. в связи с внесенными поправками в Конституцию срок полномочий Государственной Думы был увеличен до 5 лет, и депутаты шестого (4 декабря 2011 г.) и седьмого созывов (18 сентября 2016 г.) избирались на пятилетний срок.

Известен также прецедент сокращения полномочий депутатов шестого созыва почти на 3 месяца в 2016 г. в связи с переносом даты голосования с декабря на сентябрь по причине назначения единого дня голосования для федеральных (за исключением президентских), региональных и муниципальных выборов на второе

воскресенье сентября (п. 3 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ). Несмотря на то, что срок полномочий Думы шестого созыва и ее депутатов истекал 4 декабря 2016 г., Федеральным законом от 14 июля 2015 г. № 272-ФЗ выборы депутатов Государственной Думы седьмого созыва были перенесены не на второе, а на третье сентября 2016 г., т.е. на новый единый день голосования.

Впервые в новейшей истории России выборы депутатов Государственной Думы проводились фактически досрочно, т.е. раньше установленного Конституцией Российской Федерации пятилетнего срока ее полномочий. Традиционно время проведения выборов назначалось в том месяце, в котором истекал срок полномочий предыдущей Думы, т.е. выборы назначались на первое воскресенье декабря. Однако в связи с установлением единого дня голосования в сентябре срок полномочий депутатов сокращался на два с половиной месяца. Допустимость такой возможности была обоснована в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 18-П, согласно которому данная мера была признана «однократной, не приводящей к нарушению разумной периодичности выборов Государственной Думы и непрерывности ее работы». При этом в Постановлении отмечалось, что избрание депутатов Государственной Думы как «самостоятельного независимого органа государственной власти должно осуществляться на пятилетний срок, что соответствует конституционно установленному принципу разделения властей, системе сдержек и противовесов между ними, регулярной сменяемости депутатского корпуса, без чего немыслима демократическая природа народовластия». Так называемая конституционная целесообразность переноса даты выборов была вызвана, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, рядом причин, среди которых назывались: упорядочение электорального цикла, экономия бюджетных средств, повышение явки избирателей и т.п.¹ В рассматриваемом Постановлении достаточно четко проведено разделение между конституционно установленным пятилетним нормативным сроком и реальным (фактическим) сроком полномочий Государственной Думы. В Постановлении названы случаи отложения дня голосования для дополнительного выдвижения федеральных списков кандидатов, проведения повторных выборов, при которых фактически продлевается срок полномочий Государственной Думы².

Порядок формирования Государственной Думы ФС РФ устанавливается специальным федеральным законом, неоднократные изменения которого приводили к трансформации избирательной системы. В 1993, 1995, 1999, 2003 годах де-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 8 июля.

² *Колушин Е.И.* Совершенствование федеральных основ избирательного права и процесса // *Право избирать и быть избранными в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс* / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. - Москва, 2015. С. 177-178.

путаты Государственной Думы избирались по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе. В 2007 и 2011 годах в соответствии с Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» все депутаты избирались по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты.

18 сентября 2016 г. выборы депутатов проходили в соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающим **смешанную (мажоритарно-пропорциональную) систему выборов**. 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), 225 депутатов – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин России, **достигший 21 года** и имеющий право участвовать в выборах. Не имеет права быть избранным депутатом гражданин России, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. На кандидатов в депутаты распространяются ограничения уголовно- и административно-правового характера, установленные в п. 3.2 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ и рассмотренные в параграфе 1.1 «Понятие и принципы избирательного права». Кроме того, Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ обязывает гражданина, выдвинутого кандидатом в депутаты, в том числе в составе федерального списка кандидатов, к моменту представления в избирательную комиссию документов, необходимых для регистрации, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (п. 13 ст. 4).

Выборы депутатов Государственной Думы назначаются Президентом России. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями, имеющими, в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов.

Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков осуществляется политическими партиями, которые вправе выдвинуть кандидатами граждан, являющихся членами данной политической партии, а также беспартийных граждан.

Политическая партия не вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами иных политических партий.

В преддверии избирательной кампании более активно и организованно, в сравнении с предыдущими выборами, применялся институт **праймериз (предварительное голосование)**, с которым связывается повышение уровня политической конкуренции. К преимуществам праймериз относят: повышение доверия к политической системе, выборам; закрепление лояльности элит, избирателей, членов и активистов политической партии; стабилизацию партийной системы; расширение электоральной базы политической партии, а также временных рамок избирательной кампании; обеспечение дополнительного финансирования избирательной кампании¹.

В партии «Единая Россия» праймериз проводился в соответствии с *Положением о порядке проведения Общефедерального предварительного голосования по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва*, утвержденным XV съездом партии 6 февраля 2016 г. В день предварительного голосования – 22 мая 2016 г. – явка избирателей в целом по России составила 9,6% (или 10,5 млн человек), в ряде регионов – 14% (республики Татарстан, Калмыкия, Чувашия, Чеченская Республика), в Санкт-Петербурге – более 4%, в Москве – 7%. В результате Федеральный организационный комитет партии «Единая Россия» утвердил 225 кандидатов в одномандатных округах и 400 кандидатов в партийном списке.

Общий список кандидатов был представлен съезду партии «Единая Россия» для окончательного утверждения. В составе предварительного списка кандидатов в депутаты от правящей партии были представители деловой элиты и общественные лидеры, депутаты прежних созывов. Проведение партией «Единая Россия» предварительного голосования свидетельствует о том, что: а) партия занимает доминирующее положение в общественно-политической жизни; б) партия фактически продлила избирательную кампанию, стартовав раньше других партий; в) в политике начинает преобладать принцип публичности. В последние годы высказываются предложения процедуру праймериз сделать обязательной для всех политических партий, участвующих в думских выборах. Законодательное закрепление процедуры праймериз может способствовать стабилизации многопартийной системы, возможному «укрупнению» политических партий².

¹ Нудненко Л.А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51-55.

² Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва как новый этап в развитии российского парламентаризма / Цивилизационные парадигмы XXI столетия: культурно-ценностные ориентиры: материалы Международной научной конференции. - Белгород, 2017. С. 71.

Для проведения выборов депутатов, избираемых по мажоритарной системе, образуется **225 одномандатных избирательных округов**. Границы округов определяются исходя из численности избирателей, зарегистрированных на территориях субъектов Российской Федерации, по состоянию на ближайшую ко дню принятия ЦИК России решения о представлении на рассмотрение Государственной Думы схемы одномандатных избирательных округов дату (на 1 января или на 1 июля). Одномандатные избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства избирателей, определяемой путем деления общего числа зарегистрированных избирателей на 225 округов. Затем число избирателей, зарегистрированных в каждом субъекте Российской Федерации, делится на число, составляющее единую норму представительства избирателей. Целая часть полученного частного является предварительно установленным числом одномандатных избирательных округов для соответствующего субъекта Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации, в которых число зарегистрированных избирателей меньше единой нормы представительства избирателей, выделяется по одному одномандатному избирательному округу. Оставшиеся одномандатные избирательные округа распределяются по одному между субъектами Российской Федерации, у которых частное больше единицы и имеет наибольшую дробную часть.

ЦИК России разрабатывает и не позднее чем за 80 дней до дня истечения срока, на который была утверждена прежняя схема одномандатных избирательных округов, представляет на рассмотрение Государственной Думы новую схему одномандатных избирательных округов и ее графическое изображение. Данная схема утверждается федеральным законом сроком на 10 лет. В соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 300-ФЗ «*Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*»¹ в г. Москве образовано 15 округов, Московской области – 11, Санкт-Петербурге – 8, Свердловской области – 7, Воронежской области – 4, Костромской области – 1. В Белгородской области сформировано два одномандатных избирательных округа: № 75 Белгородский (594 770 избирателей) и № 76 Старооскольский (642 839 избирателей).

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, имеет право назначить **не более 500 представителей**, уполномоченных представлять партию по всем вопросам, связанным с ее участием в выборах. Из числа указанных представителей решением съезда политической партии либо решением органа, уполномоченного на то съездом, назначаются **уполномоченные представители по финансовым вопросам**.

Выдвижение федерального списка кандидатов в депутаты осуществляется на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «*О политических партиях*». Порядок включения кандидатур в федеральный список

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 45. Ст. 6201.

кандидатов и порядок проведения тайного голосования определяются уставом политической партии. Выдвижение федерального списка кандидатов на съезде партии осуществляется в течение 25 дней после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Решение съезда политической партии о выдвижении федерального списка кандидатов оформляется **протоколом**, в котором указываются: 1) число зарегистрированных делегатов съезда; 2) число делегатов съезда, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом партии; 3) решение о выдвижении федерального списка и итоги голосования за это решение (с приложением федерального списка); 4) решение о назначении уполномоченных представителей партии, включая уполномоченных представителей по финансовым вопросам; 5) дата принятия решения. В федеральный список, наряду с членами данной политической партии, могут быть включены беспартийные граждане, которые могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список. При этом в федеральный список не могут быть включены граждане, являющиеся членами иных политических партий.

Федеральный список кандидатов может быть разбит на общефедеральную и региональную части. В **региональную часть** входят региональные группы кандидатов, соответствующие группе граничащих между собой субъектов Российской Федерации, группе, состоящей из граничащих между собой субъектов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, не граничащего с другими субъектами Российской Федерации, группе из двух субъектов Российской Федерации, один из которых не граничит с другими субъектами Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации, которая включает в себя территорию одномандатного избирательного округа или территории двух и более граничащих между собой одномандатных избирательных округов. В региональной части федерального списка кандидатов должно быть указано, какой группе субъектов Российской Федерации (с указанием их наименований), какому субъекту Российской Федерации, какому одномандатному избирательному округу или каким одномандатным избирательным округам (с указанием наименований и номеров одномандатных избирательных округов) соответствует каждая региональная группа кандидатов, а также должен быть указан номер каждой региональной группы кандидатов.

В федеральном списке **кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35.** В общефедеральную часть федерального списка может быть включено не более 10 кандидатов. В федеральный список могут быть включены кандидаты, выдвинутые политической партией по одномандатным избирательным округам. Кандидат может упоминаться в федеральном списке только один раз. Региональная часть федерального списка должна охватывать всю территорию Российской Федерации.

Гражданин России, обладающий пассивным избирательным правом, вправе выдвинуть свою кандидатуру в качестве кандидата по одномандатному избирательному округу. **Самовыдвижение кандидата** может осуществляться только по одному одномандатному избирательному округу. Кандидат-самовыдвиженец не может быть выдвинут политической партией. Самовыдвижение осуществляется в течение 25 дней после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Гражданин, выдвинувший свою кандидатуру в качестве кандидата по одномандатному избирательному округу, представляет в окружную избирательную комиссию письменное уведомление о самовыдвижении, в котором указываются его фамилия, имя и отчество, дата рождения, адрес места жительства и ряд иных документов.

Согласно ст. 44 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения. Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей в любом из следующих случаев:

1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу (Всероссийская политическая партия «Единая Россия», «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», Либерально-демократическая партия России, «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»);

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

3) списку кандидатов, выдвинутому политической партией в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным п. 17 ст. 35 Федерального закона № 67-ФЗ, был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Важной особенностью анализируемых выборов является возможность участия в них большого количества политических партий (по данным Министерства юстиции России на март 2016 г. в России были зарегистрированы 77 политических партий, из которых 75 имели право участвовать в выборах). 14 политических партий были освобождены от сбора подписей для регистрации в качестве избирательного объединения и участвовали в выборах: «Единая Россия», КПРФ, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», ЛДПР, «ПАТРИОТЫ РОССИИ», «Гражданская платформа», «Зеленые», «ПАРТИЯ РОСТА», Партия народной свободы (ПАРНАС), «Гражданская сила», «Коммунисты России», «Яблоко», «РОДИНА» и «Партия пенсионеров». Трем политическим партиям («Воля», «Великое отечество» и «Союз труда») отказано в регистрации их списков, так как по итогам выборочной проверки на полноту и достоверность представленных ими подписей избирателей ЦИК России установил целый ряд нарушений¹.

Остальные партии должны были собрать в поддержку выдвигаемого списка **не менее 200 000 подписей (не более 7 000 подписей в одном субъекте Российской Федерации)**. В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей избирателей. При проведении проверки подписей избирателей проверке подлежит не менее 20% от необходимого для регистрации кандидата количества подписей избирателей и соответствующих им сведений об избирателях, поставивших свои подписи в подписных листах. Подписные листы изготавливаются за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе назначить до **1000 доверенных лиц**. Кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, вправе назначить до **20 доверенных лиц**. Доверенные лица регистрируются соответственно ЦИК России, окружной избирательной комиссией в течение 5 дней после дня поступления письменного представления политической партии, кандидата о назначении доверенных лиц вместе с заявлением самого гражданина о согласии быть доверенным лицом. Доверенными лицами не могут быть граждане Российской Федерации, являющиеся кандидатами на выборах любого уровня, судьи, члены избирательных комиссий, работники аппаратов избирательных комиссий. Лица, замещающие государственные должности в исполнительных органах государственной власти, главы местных администраций, а также лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполне-

¹ Нормативные правовые акты и решения ЦИК России [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/2016/resheniya.html (дата обращения: 02.02.2018).

ния служебных обязанностей на период осуществления полномочий доверенного лица.

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязана создать собственный **избирательный фонд** и вправе израсходовать из его средств **не более 700 миллионов рублей**. В указанную сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политических партий. Избирательный фонд политической партии может создаваться только за счет собственных средств партии (не более 50%), добровольных пожертвований граждан (0,07%) и юридических лиц (3,5%). Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии зависит от численности избирателей в субъекте Российской Федерации и не может превышать: 15 миллионов рублей, если на территории субъекта зарегистрировано не более 100 тысяч избирателей; 100 миллионов рублей, если зарегистрировано свыше 5 миллионов избирателей.

Средства избирательных фондов политических партий имеют целевое назначение и **могут использоваться** только: а) на проведение предвыборной агитации, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера; б) на оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами и юридическими лицами, а также иных расходов, непосредственно связанных с проведением партией своей избирательной кампании. Политическая партия обязана открыть специальный избирательный счет для формирования избирательного фонда после получения копии федерального списка кандидатов, заверенного ЦИК России¹.

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, ее региональное отделение, создавшие избирательные фонды, обязаны вести учет поступления средств в избирательные фонды и расходования этих средств. Политическая партия представляет в ЦИК России: 1) первый финансовый отчет – одновременно с представлением документов, необходимых для регистрации федерального списка кандидатов; 2) итоговый финансовый отчет – не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы.

Кандидат обязан открыть в субъекте Российской Федерации, где образован одномандатный избирательный округ, по которому выдвинут кандидат, специальный избирательный счет для формирования своего избирательного фонда после уведомления окружной избирательной комиссии о своем выдвижении. **Избира-**

¹ Постановление ЦИК России от 20 апреля 2016 г. № 4/31-7 (ред. от 14.06.2018 № 162/1325-7) «О Порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий, кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 6 мая.

тельные фонды кандидатов могут создаваться только за счет: 1) собственных средств политической партии (если кандидат выдвинут политической партией), за исключением средств ее избирательного фонда (если политическая партия создала избирательный фонд в связи с выдвижением федерального списка кандидатов). Собственные средства политической партии в совокупности не могут превышать 50% от установленной предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата; 2) собственных средств кандидата, которые в совокупности не могут превышать 50% от установленной предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата; 3) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 2 и 20% от установленной законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата не может превышать **40 миллионов рублей**.

Для голосования на выборах изготавливаются **избирательные бюллетени** для голосования по федеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам, которые должны различаться по форме. Форму и текст избирательного бюллетеня для голосования по федеральному избирательному округу на русском языке, а также форму избирательного бюллетеня для голосования по одномандатным избирательным округам утверждает ЦИК России не позднее чем за 23 дня до дня голосования. Текст избирательного бюллетеня должен быть размещен на одной стороне бюллетеня, за исключением случаев, когда в избирательный бюллетень для голосования по федеральному избирательному округу внесено свыше 20 федеральных списков кандидатов, а в избирательный бюллетень для голосования по одномандатному избирательному округу – свыше 30 кандидатов. В избирательном бюллетене для голосования по федеральному избирательному округу в порядке, определяемом жеребьевкой, помещаются наименования политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, а также эмблемы этих политических партий (если они были представлены в ЦИК России) в одноцветном исполнении.

В помощь избирателям, являющимся инвалидами по зрению, по решению соответствующей избирательной комиссии изготавливаются специальные трафареты для самостоятельного заполнения избирательных бюллетеней, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

Результаты выборов по одномандатному избирательному округу и итоги голосования по федеральному избирательному округу на территории одномандатного избирательного округа устанавливает окружная избирательная комиссия на основании данных, содержащихся в первых экземплярах протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования, после предварительной проверки правильности их составления не позднее чем на пятый день со дня голосования путем суммирования этих данных. Суммирование данных, содержащихся

в указанных протоколах, осуществляют непосредственно члены окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса. Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, который получил наибольшее по сравнению с другими кандидатами в данном округе число голосов избирателей, т.е. применяется мажоритарная система относительного большинства. При равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

На основании протокола о результатах выборов по федеральному избирательному округу ЦИК России принимает решение о результатах выборов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признает выборы по федеральному избирательному округу **несостоявшимися**:

1) если ни один федеральный список кандидатов не получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) если все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 50 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

Методика пропорционального распределения депутатских мандатов. Согласно ст. 89 Федерального закона № 20-ФЗ ЦИК России подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов. Эта сумма голосов избирателей делится на 225 – число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу. Полученный результат есть первое избирательное частное, которое используется в процессе распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов. Число голосов избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов. Если после первичного распределения депутатских мандатов остаются нераспределенные депутатские мандаты, проводится их вторичное распределение. Нераспределенные депутатские мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления. При равенстве дробных частей (после запятой до шестого знака включительно) преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано большее число голосов избирателей. После распределения депутатских мандатов проводится их первоначальное распределение внутри каждого федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов и общефедеральной частью федерального списка кандидатов. В первую очередь депутатские мандаты переходят

к зарегистрированным кандидатам, включенным в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, в порядке очередности их размещения в этой части.

Пятипроцентный барьер на выборах преодолели только 4 политические партии, получившие поддержку избирателей. Наибольшее число голосов избирателей получил список Всероссийской политической партии «Единая Россия» – 28 527 828 (54,20%). На втором месте – КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – 7 019 752 (13,34%), на третьем – ЛИБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИИ – 6 917 063 (13,14%). За партию «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» проголосовали 3 275 053 избирателей (6,22%).

Остальные политические партии по результатам голосования расположились в следующем порядке: КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ – 1 192 595 (2,27%), Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» – 1 051 335 (1,99%), Российская партия пенсионеров за справедливость – 910 848 (1,73%), Всероссийская политическая партия «РОДИНА» – 792 226 (1,51%), Всероссийская политическая партия «ПАРТИЯ РОСТА» – 679 030 (1,29%), Российская экологическая партия «Зеленые» – 399 429 (0,76%), Партия народной свободы (ПАРНАС) – 384 675 (0,73%), Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ» – 310 015 (0,59%), Политическая партия «Гражданская Платформа» – 115 433 (0,22%), Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила» – 73 971 (0,14%)¹. Таким образом, десять политических партий не набрали и трех процентов голосов избирателей, а следовательно, не имеют право на государственное финансирование. Состоявшиеся выборы подтвердили расклад политических сил в стране, низкую популярность среди избирателей «новых» политических партий.

На выборах по мажоритарной избирательной системе в 203 одномандатных избирательных округах победили кандидаты, выдвинутые партией «Единая Россия», по 7 мандатов получили кандидаты от КПРФ и партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», 5 мандатов – ЛДПР, по одному мандату досталось представителям партий «РОДИНА» и «Гражданская Платформа». В Адыгейском одномандатном избирательном округе № 1 победил кандидат-самовыдвиженец. Одной из причин незначительного числа одномандатников-самовыдвиженцев в целом, а тем более добившихся депутатского мандата, является увеличение количества подписей с двух до трех процентов от численности зарегистрированных избирателей в округе, необходимых для их регистрации, что в значительной степени затруднило многим кандидатам процедуру сбора подписей и дальнейшую регистрацию в качестве кандидатов.

В целом возвращение к выборам депутатов Государственной Думы ФС РФ по мажоритарно-пропорциональной системе следует оценивать позитивно, т.к. это способствует выдвижению кандидатов не только от политических партий, но и от

¹ Результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 07.02.2018).

граждан, в том числе беспартийных. Эта система является более демократической, учитывая также то обстоятельство, что политические партии в целом не пользуются большой популярностью в обществе и граждане, как правило, голосуют не столько за партийные программы, сколько за конкретных кандидатов.

Новый этап в развитии российского парламентаризма можно охарактеризовать следующими основными тенденциями:

1) избирательный процесс стал более управляемым и технологичным и, по сути, превратился в форму замещения депутатских мандатов;

2) все правовые и неправовые (политические) методы регулирования избирательного процесса направлены на сохранение лидирующих позиций одной политической партии и обеспечение ей квалифицированного большинства в Государственной Думе;

3) сокращение реальной политической конкуренции, так как, несмотря на возрастание общего количества политических партий, значительно уменьшилась доля оппозиционных партий с 47,1% до 23% по сравнению с Думой предыдущего созыва за счет получения большего количества депутатских мест «Единой Россией» с 238 до 342. Большинство кандидатов в одномандатных округах являются выдвиженцами от политических партий, число самовыдвиженцев было незначительным, так как созданы различные искусственные барьеры на пути к получению депутатского мандата (сложность сбора подписей избирателей, недостаточность финансовых средств и др.). Такая расстановка политических сил в нижней палате парламента позволяет доминировать одной политической партии и оказывать решающее влияние на процесс принятия законов. Несовершенство конкуренции приводит к тому, что в Государственной Думе не меняется число депутатских фракций, складывается монополия на власть представителей определенной политической элиты¹.

4.3. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

В системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации центральное место принадлежит его **высшему должностному лицу**, которое, как правило, является одновременно руководителем высшего исполнительного органа государственной власти региона (правительства или администрации). Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации именуются по-разному: глава республики (Башкортостан, Мордовия, Чувашия, Ингушетия), губернатор (Белго-

¹ См.: Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва как новый этап в развитии российского парламентаризма / Цивилизационные парадигмы XXI столетия: культурно-ценностные ориентиры: материалы Международной научной конференции. - Белгород, 2017. С. 71-72.

родская, Воронежская, Курская области, г. Санкт-Петербург), глава администрации (Липецкая и Тамбовская области), председатель правительства (Алтай, Хакасия, Тыва), мэр (г. Москва).

Правовую основу выборов глав российских регионов составляют Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018 № 147-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а также региональное избирательное законодательство (Закон от 29 июня 2012 г. № 126 «О выборах Губернатора Калининградской области», Закон от 26 июня 2012 г. № 55-ОЗ «О выборах Губернатора Кемеровской области», Закон от 28 июня 2012 г. № 70-З «О выборах Губернатора Нижегородской области», Закон от 13 июня 2012 г. № 42-З «О выборах Главы Республики Мордовия», Закон от 17 марта 2017 г. № 330-ЗС «О выборах Губернатора города Севастополя»).

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ предусматривает два варианта замещения должности главы субъекта Российской Федерации: прямые и косвенные выборы, отдавая приоритет определению конкретного варианта самим субъектам. Суть косвенных выборов заключается в том, что **высшее должностное лицо региона избирается депутатами регионального законодательного (представительного) органа по представлению Президента России** (п. 3.2 ст. 18). В этом случае кандидаты предлагаются политическими партиями, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в соответствующем региональном законодательном органе. Таким правом наделены также политические партии, представленные в Государственной Думе ФС РФ. Политическая партия вправе предложить Президенту не более 3 кандидатур, среди которых могут быть члены данной или иной политической партии, а также беспартийные граждане. До внесения главе государства предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, не имеющими данного права и зарегистрировавшими свои региональные отделения в соответствующем субъекте. Президент России не позднее чем за 20 дней до дня голосования из предложенных ему кандидатур представляет 3 кандидатов в региональный законодательный (представительный) орган². Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство депутатов. Если ни один кан-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2013 г. № 620 (ред. от 19.07.2017 № 325) «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 15 июля.

дидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший относительное большинство голосов депутатов.

В целом косвенные выборы не получили широкого распространения, за исключением Крыма, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республик, Дагестана, Ингушетии, Северной Осетии-Алании, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского-Югры автономных округов.

Более демократичным представляется вариант **всеобщих прямых выборов**, применяемый в большинстве российских регионов¹. Согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ высшее должностное лицо региона избирается гражданами России, проживающими на территории региона и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидатом на указанную должность может быть гражданин России, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, и **достигший возраста 30 лет**. Высшее должностное лицо субъекта избирается **на срок не более 5 лет** и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Следует иметь в виду, что первым из числа двух возможных сроков подряд является срок, на который глава региона был избран после 1 июня 2012 года. Конкретный срок полномочий определяется конституцией (уставом) соответствующего региона.

Днем голосования на выборах является **второе воскресенье сентября года**, в котором истекает срок полномочий высшего должностного лица, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ очередного созыва – день голосования на думских выборах. Решение о назначении выборов принимается региональным законодательным (представительным) органом в форме постановления не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Федеральным законодателем, помимо ограничений уголовно- и административно-правового характера, установленных в п. 3.2 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ для кандидатов на любых выборах, определены дополнительные **ограничения для кандидатов** на должность главы региона. Так, высшее должностное лицо субъекта, отрешенное от должности Президентом России, в течение двух лет после вступления в силу соответствующего указа главы государства не может быть выдвинуто кандидатом на указанную должность ни в одном регионе. Высшее должностное лицо субъекта, досрочно прекратившее полномочия в связи с

¹ Согласно п. «в» ст. 2 Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» **регион** – это часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации.

отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия региональным законодательным (представительным) органом, не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. При этом гражданин, наделенный полномочиями высшего должностного лица и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, с согласия Президента России может быть выдвинут кандидатом на выборах, если они назначены в связи с досрочным прекращением полномочий. Массовый характер такое «разрешительное» правило получило с 2014 года – в 12 из 30 субъектов проводились досрочные выборы, а в 2015 году из 21 избираемых глав субъектов для 11 высших должностных лиц – это досрочные выборы¹.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта выдвигаются политическими партиями, которые вправе выдвинуть лицо, являющееся членом данной партии, либо беспартийного гражданина. Региональным законом может предусматриваться **выдвижение кандидатов** на указанную должность **в порядке самовыдвижения**, что установлено законодательством Кировской и Тульской областей. В соответствии с Законом «О выборах Губернатора Кировской области»² кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, в свою поддержку обязан собрать 0,5% подписей от числа избирателей, зарегистрированных на территории области (п. 1 ст. 29). В Тульской области такая поддержка должна быть в 4 раза больше – 2%³.

Согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ выдвижение кандидата политической партией, а также в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации («**первый муниципальный фильтр**»), а также от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав указанных муниципальных образований («**второй муниципальный фильтр**»). При этом депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, учитываются только один раз. Кроме того, кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов («**тре-**

¹ Старостина И.А. Проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти / Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. - Москва, 2015. С. 231.

² Закон Кировской области от 28 июня 2012 г. № 157-ЗО (ред. от 11.04.2018 № 151-ЗО) «О выборах Губернатора Кировской области» // Вести. Киров. 2012. 3 июля.

³ См.: Ст. 12-1 Закона Тульской области от 15 июня 2012 г. № 1767-ЗТО (ред. от 29.06.2017 № 40-ЗТО) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами губернатора Тульской области» // Тульские известия. 2012. 21 июня.

тий муниципальный фильтр»)). Следует учитывать, что депутат или глава муниципального образования обладает правом одного голоса, то есть может поддерживать только одного кандидата на рассматриваемую должность, поставив свою подпись в подписном листе.

Конкретный уровень муниципальной поддержки кандидатов определяется региональным законодательством. Так, в Белгородской, Воронежской, Новосибирской, Самарской и Тюменской областях, Красноярском крае первый и второй «муниципальные фильтры» равняются 5%, в Саратовской области и Пермском крае – 6%, в Амурской и Московской областях – 7%, в Орловской и Владимирской областях – 8%, в Марий Эл и Чукотском автономном округе – 9%, в Хакасии, Новгородской и Томской областях – 10%. В ряде регионов первый и второй «муниципальные фильтры» различаются: в Ивановской области – 5 и 8%, в Приморском крае – 7 и 5%, в Алтайском крае, Нижегородской и Псковской областях – 7 и 10%.

Число подписей, которое должен собрать кандидат в свою поддержку, устанавливается постановлением региональной избирательной комиссии. Так, в Белгородской области кандидат должен собрать от 150 до 157 подписей, из которых от 35 до 37 – депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и выборных глав не менее чем 17 муниципальных районов и городских округов¹. В Пермском крае – от 234 до 245 подписей депутатов всех уровней и глав муниципальных образований, из которых от 51 до 53 – депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и глав районов и городских округов не менее чем 36 районов и городских округов².

В учебной и научной литературе высказываются различные оценки «**муниципального фильтра**». Его сторонники считают, что смысл такой муниципальной поддержки кандидатов сводится к «установлению наличия хотя бы минимально необходимого уровня доверия кандидата со стороны населения и, соответственно, хотя бы минимальных его шансов на успех избирательной кампании»³. По мнению противников «муниципального фильтра», он выступает в качестве необоснованного ограничения избирательных прав, «поскольку ставит возможность

¹ Постановление Избирательной комиссии Белгородской области от 14 июня 2017 г. № 12/160-6 «О числе лиц, подписи которых необходимо собрать для поддержки выдвижения кандидата на должность Губернатора Белгородской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belgorod.izbirkom.ru/docs/7754/> (дата обращения: 13.02.2018).

² Постановление Избирательной комиссии Пермского края от 9 июня 2017 г. № 14/02-3 «О числе лиц, которое (в абсолютном выражении) необходимо для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Пермского края, и числе муниципальных образований Пермского края (в абсолютном выражении), в которых должен быть поддержан кандидат на должность губернатора Пермского края 10 сентября 2017 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cnetd.ru/documeNet/450238974> (дата обращения 18.02.2018).

³ Джагарян А., Джагарян Н. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 148.

участия граждан в выборах главы субъекта Российской Федерации в зависимости не от поддержки избирателей, а от согласия уже избранных местных депутатов, глав муниципальных образований»¹. Более того, наличие «муниципального фильтра» предоставляет возможность злоупотребления правом на сбор муниципальных подписей для получения преимущества в избирательном процессе кандидату с надлежащим административным ресурсом, который имеет правовую возможность собрать столько подписей, что его конкурентам ничего не останется².

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ предоставляет Президенту России право проводить **консультации с политическими партиями**, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица региона, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения.

Отдельные положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации на основании запроса группы депутатов Государственной Думы ФС РФ, которые посчитали, что норма закона, определяющая необходимость поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации. По мнению депутатов, речь идет о жестком и необоснованном ограничении пассивного избирательного права граждан, поскольку в случае преобладания одной партии на уровне органов местного самоуправления существенно усложнится регистрация кандидатов от других политических партий или беспартийных. Кроме того, установленное Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ право Президента России осуществлять по своей инициативе консультирование политических партий, выдвигающих кандидатов и кандидатов-самовыдвиженцев, по мнению заявителей, выходит за пределы его полномочий. Конституционный Суд Российской Федерации признал вышеприведенные нормы не противоречащими Конституции Российской Федерации. Свое решение Суд аргументировал тем, что право участвовать в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не является необходимым элементом конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти. Что касается проведения Президентом Российской Федерации консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, то эти мероприятия, по мнению судей Конституционного Суда Российской Федерации, имеют именно консультативный характер и не выступают обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на со-

¹ Постников А.В. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 37.

² Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 39.

ответствующую должность, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от результатов¹.

В целом процедура выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта является весьма громоздкой, и лицо, желающее быть выдвинутым, не обладающее серьезными административными и денежными ресурсами, просто не сможет преодолеть данный барьер². Поэтому, несмотря на отдельные позитивные моменты, установление «муниципального фильтра» влечет за собой необоснованное ограничение избирательных прав граждан, создает условия для злоупотребления кандидатом правом на сбор муниципальных подписей и оказывает негативное влияние на саму организацию местного самоуправления в нашей стране³. Для придания большей демократичности существующей модели выборов глав российских регионов представляется целесообразным «предоставить право выдвижения кандидатов без прохождения "муниципального фильтра" политическим партиям, имеющим представительство в Государственной Думе ФС РФ и (или) в законодательных (представительных) органах соответствующих субъектов Российской Федерации. В конечном итоге наиболее последовательным с учетом принципа народовластия был бы переход (фактически возвращение) к прямым выборам глав субъектов Российской Федерации, без "президентского и муниципального фильтров", с возможностью самовыдвижения кандидатов»⁴.

Кандидат для регистрации в региональную избирательную комиссию должен представить сведения о 3 кандидатурах, отвечающих предусмотренным Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁵ требованиям к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета Федерации, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации от высшего исполнительного органа государственной власти региона.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обязаны создавать **избирательные фонды**, предельные суммы расхо-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (часть II). Ст. 806.

² Ерыгин А.А., Кравцова Е.А. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: учебное пособие. - Белгород, 2016. С. 82.

³ Черепанов В.А. Указ. соч. С. 40.

⁴ Ерыгин А.А. Конституционно-правовой статус Губернатора Белгородской области: учебное пособие. - Белгород, 2014. С. 21-22.

⁵ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017 № 40-ФЗ) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.

дования средств которых весьма существенно различаются, что отчасти можно объяснить размерами территории региона, численностью избирателей: 3 миллиона рублей в Чукотском автономном округе, 15 миллионов рублей в Магаданской области, 25 миллионов рублей в Амурской области, 35 миллионов рублей в Белгородской области и Хакасии, 40 миллионов рублей в Алтайском крае, 50 миллионов рублей в Ивановской, Новосибирской и Орловской областях, 100 миллионов рублей в Приморском крае, 110 миллионов рублей в Кемеровской области, 200 миллионов рублей в Самарской области и Красноярском крае, 250 миллионов рублей в г. Москве, 300 миллионов рублей в Московской области.

*Избирательный кодекс Белгородской области*¹ устанавливает, что при формировании избирательного фонда кандидата размер собственных средств кандидата не может превышать 10%, размер средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, не может превышать 50%, размер пожертвования физического лица не может превышать 10%, размер пожертвования юридического лица не может превышать 50% предельной суммы расходования средств избирательного фонда кандидата (п. 1 ст. 90.1).

Кандидат вправе назначить **доверенных лиц** (до 45 в Белгородской области, до 100 в Краснодарском крае, Кировской и Тульской областях, до 200 в Калининградской области), которые осуществляют агитационную деятельность в поддержку назначившего их кандидата

Для определения результатов выборов применяется мажоритарная система абсолютного большинства: для победы кандидату необходимо получить более половины голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. В случае если ни один из кандидатов не набирает более половины голосов, назначается повторное голосование (второй тур), в который выходят два кандидата, получившие в первом туре наибольшее количество голосов. По результатам повторного голосования (второго тура) избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство избирателей.

При вступлении в должность высшее должностное лицо региона приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

¹ Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (ред. от 31.05.2018 № 273) «Избирательный кодекс Белгородской области» // Белгородские известия. 2005. 16 апреля (специальный выпуск).

4.4. Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным региональным органом законодательной власти (п. 1 ст. 4). Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций региона. Наиболее распространенными являются следующие **наименования законодательного органа**: Законодательное Собрание (Карелия, Алтайский, Забайкальский и Приморский края, Амурская, Владимирская, Вологодская, Ивановская, Пензенская, Ростовская, Свердловская и Челябинская области, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Санкт-Петербург и Севастополь), Дума (Чукотский автономный округ, Астраханская область, Ставропольский край), областная Дума (Белгородская, Брянская, Костромская, Курганская, Московская, Новгородская, Рязанская, Сахалинская, Тульская, Ярославская области), Парламент (Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская и Чеченская республики), Государственный Совет (Адыгея, Коми, Крым, Татарстан, Удмуртская и Чувашская республики), Государственное Собрание (Башкортостан, Мордовия, Марий Эл), Собрание депутатов (Архангельская и Псковская области, Ненецкий автономный округ).

Правовую основу выборов региональных законодательных (представительных) органов составляют Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «*Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «*Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*», конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а также региональное избирательное законодательство, включая специальные законы о выборах (например, Закон от 20 июля 2012 г. № 102-ЗО «*О выборах депутатов Законодательного Собрания Ульяновской области*», Закон от 9 июня 2012 г. № 50-ЗРХ «*О выборах депутатов Верховного Совета Республики Хакасия*», Закон от 22 декабря 2010 г. № 244-IV-З «*О некоторых вопросах проведения выборов депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия*»).

Федеральным законодателем в 2010 году был введен единый критерий установления **численности депутатов региональных органов законодательной власти**. Согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018 № 147-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

число депутатов устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории региона. Установленное число депутатов должно составлять:

а) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек;

б) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;

в) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;

г) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Ряд ученых обоснованно усматривают в норме о численности депутатского корпуса определенные ограничения российских регионов в организации представительной власти, невозможность учета их специфики (количества муниципальных образований, размера территорий, национального состава и т.д.), поскольку отсутствуют научно обоснованные и проверенные практикой критерии при разделении субъектов Российской Федерации на четыре группы лишь в зависимости от численности населения, учитываются одни математические расчеты¹.

Решение о назначении выборов в региональный законодательный (представительный) орган должно быть принято самим законодательным органом не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Указанное решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

Днем голосования на выборах является единый день голосования, т.е. второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий регионального законодательного (представительного) органа предыдущего созыва, а если срок полномочий истекает в год проведения выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ очередного созыва, – день голосования на указанных выборах.

Конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации устанавливается **пятилетний срок полномочий** депутатов законодательных (представительных) органов. Законодательство ряда регионов допускает возможность продления или сокращения срока полномочий законодательного органа. Так, законом Северной Осетии-Алании не более чем на один год может быть продлен или сокращен срок полномочий Парламента в целях совмещения дня голосования на выборах депутатов с днем голосования на выборах в Государственную Думу ФС РФ².

¹ Избирательное право России: учебник / под ред. В.О. Лучина. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва, 2012. С. 96-101.

² Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29 декабря 2006 г. № 69-РЗ (ред. от 18.06.2018 № 35-РЗ) «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2007. 14 марта.

Депутатом регионального законодательного (представительного) органа может быть избран гражданин России, достигший на день голосования **21 года**. В региональных законах воспроизводятся ограничения уголовно- и административно-правового характера, установленные в п. 3.2 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ для кандидатов на любых выборах.

Субъекты Российской Федерации обладают определенной самостоятельностью при закреплении **избирательной системы**, применяемой на выборах в законодательный (представительный) орган. При этом регионы должны руководствоваться нормой Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (абз. 1 п. 4 ст. 4) о том, что не менее 25% депутатов законодательного органа либо одной из его палат должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями, т.е. по пропорциональной системе. Исключение федеральный законодатель сделал для выборов депутатов законодательных (представительных) органов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на которые данное положение не распространяется.

Исключительно **по пропорциональной избирательной системе** проходят выборы в Народный Хурал (Парламент) Калмыкии (27 депутатов), Народное Собрание Ингушетии (32 депутата), Парламент Чеченской Республики (41 депутат), Народное Собрание Карачаево-Черкесской Республики (50 депутатов), Парламент Кабардино-Балкарской Республики (70 депутатов), Народное Собрание Дагестана (90 депутатов).

В большинстве субъектов Российской Федерации на выборах в законодательный (представительный) орган применяется **смешанная избирательная система**, причем чаще всего устанавливается **равное соотношение мажоритарной и пропорциональной частей**: по 13 депутатов Ивановской областной Думы, по 18 – в Законодательном Собрании Ульяновской области, по 25 – в Белгородской областной Думе, по 33 – в Народном Хурале Бурятии, по 55 – в Государственном Собрании-Курултае Башкортостана. Такой вариант представляется наиболее оптимальным, так как позволяет нивелировать негативные черты мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

В ряде регионов по пропорциональной системе избирается большая часть депутатов: 50 из 75 депутатов Государственного Совета Крыма, 16 из 24 депутатов Законодательного Собрания Севастополя, 11 из 19 депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа, 10 из 19 депутатов Законодательного Собрания Еврейской автономной области, 9 из 15 депутатов Думы Чукотского автономного округа. Противоположная ситуация, с преобладанием мажоритарной составляющей, встречается гораздо реже – 23 из 45 депутатов Курской областной Думы избираются по мажоритарной системе¹.

¹ См.: ч. 3 ст. 23 Закона Курской области от 2 октября 2001 г. № 67-ЗК (ред. от 28.05.2018 № 20-ЗКО) «Устав Курской области» // Курская правда. 2001. 5 октября.

Смешанная избирательная система, соединяющая положительные свойства двух разных систем, является наиболее демократической избирательной системой, обеспечивающей равенство прав граждан и политических партий, способствующей расширению числа субъектов права выдвижения кандидатов и оптимальный уровень представительности выборных органов публичной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях¹.

На рассматриваемых выборах применяется **пропорциональная избирательная система закрытых списков**, при которой избиратель голосует за список кандидатов в целом. Кандидаты в списке располагаются в порядке, определенном политической партией при выдвижении списка, и именно в этой последовательности происходит затем распределение депутатских мандатов внутри списка². Одним из недостатков такой избирательной системы является невозможность для рядового избирателя повлиять на распределение мандатов внутри списка кандидатов, и как результат – слабая связь партийных депутатов, избранных по спискам, с избирателями. Система закрытых списков без «регионализации» выгодна политическим партиям, «поскольку они сами, а фактически руководство, определяют тех лиц, которые получают в случае успеха на выборах депутатские мандаты»³. По существу, в этом случае возможно искажение воли избирателя, который голосовал за одних, а мандаты могут быть переданы другим. В этой связи необходимо усилить гарантии внутрипартийной демократии следующим образом: если кандидат откажется от депутатского мандата без вынуждающих к тому обстоятельств, политическая партия, выдвинувшая список кандидатов, лишается этого мандата. Перечень вынуждающих обстоятельств должен быть исчерпывающим образом закреплен в законе, «к ним можно отнести болезнь депутата и его близких родственников, утрату гражданства, признание гражданина недееспособным, назначение его на государственную или муниципальную должность»⁴.

При **пропорциональной системе открытых списков** избиратель вправе не только проголосовать за определенный список кандидатов, выдвинутый избира-

¹ Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. - Белгород, 2016. С. 23.

² Ерыгин А.А. Законодательство о пропорциональной избирательной системе с разделением на территориальные группы списков кандидатов на выборах в законодательные органы субъектов Российской Федерации: общее и особенное / Развитие избирательного законодательства России, совершенствование избирательной системы и практики работы избирательных комиссий: материалы научно-практической конференции (16-17 декабря 2014 г.) / сост. Е.Е. Лазарева и др.; под общ. ред. Н.Т. Плетнева. - Белгород, 2015. С. 38-39.

³ Бондарь Н., Джагарян А. Голосование «против всех» как российский социально-политический феномен и его конституционные оценки // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 128.

⁴ Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. - Белгород, 2016. С. 32.

тельным объединением, но и выразить предпочтение одному или нескольким кандидатам из списка. Такая разновидность пропорциональной системы предоставляет избирателям больше возможностей узнать претендентов на депутатские мандаты и повлиять на их распределение, но в силу ряда причин, прежде всего сложности процедуры голосования и подсчета голосов избирателей, она практически не применяется на региональных выборах.

Согласно п. 14 ст. 35 Федерального закона № 67-ФЗ законом может быть предусмотрено, что список кандидатов в депутаты должен быть разбит **на общерегиональную часть и региональные группы либо только на региональные группы**. При этом законом должно быть установлено минимальное и максимальное число региональных групп, на которые разбивается список кандидатов, либо определено максимальное число региональных групп, а также минимальное и максимальное число кандидатов в общерегиональной части и региональной группе. В большинстве субъектов Российской Федерации применяется пропорциональная система с разделением на общерегиональную часть и региональные (территориальные) группы, за исключением Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской и Чеченской республик, Калмыкии, Ингушетии, Крыма, Татарстана, Севастополя, Тюменской области и Чукотского автономного округа. В Северной Осетии-Алании право определять состав списка кандидатов и порядок размещения в нем кандидатов предоставлено избирательным объединениям¹.

Общерегиональная (общесубъектовая, общереспубликанская, окружная, областная) часть списка кандидатов включает не более 3 человек, а вопрос о количестве кандидатов в региональных (территориальных) группах решается по-разному и практически не зависит от числа депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной избирательной системе. В законодательстве ряда регионов определяется **минимальное количество кандидатов в территориальных (региональных) группах**: в Башкортостане по пропорциональной системе распределяется 55 мандатов, каждая из территориальных групп должна включать не менее одного кандидата, в Тыве (16 мандатов) и Хакасии (25 мандатов) – не менее 2 кандидатов, в Иркутской области (23 мандата) – не менее 3 кандидатов, в Брянской области (30 мандатов) – не менее 4 кандидатов. Такой подход предоставляет политическим партиям определенную свободу при формировании количественного состава кандидатов в территориальных группах единого списка кандидатов. Однако с учетом либерализации партийного законодательства, снижения минимальной численности членов партии до 500 человек в целом и отсутствия в Федеральном законе «*О политических партиях*» требований к минимальной численности членов партии в ее региональных отделениях (п. «б» ч. 2 ст. 3) у последних могут возникнуть затруднения с подбором кандидатов в депутаты в составе региональ-

¹ См.: п. 7 ст. 34 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 29 декабря 2006 г. № 69-РЗ (ред. от 18.06.2018 № 35-РЗ) «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2007. 14 марта.

ных (территориальных) групп. С другой стороны, отсутствие ограничений в определении количественного состава кандидатов в территориальных группах единого списка может приводить к чрезмерному расширению списка кандидатов и сложностям в организации процедуры голосования¹.

Наиболее многочисленную группу образуют регионы, законодательство которых определяет **минимальное и максимальное число кандидатов в региональной (территориальной) группе единого списка**: в Ставропольском крае (по пропорциональной системе распределяется 25 мандатов) – не менее одного и не более 3 кандидатов, в Бурятии (33 мандата) – не менее одного и не более 5 кандидатов, в Забайкальском крае (25 мандатов) – не менее 2 и не более 3 кандидатов, в Ульяновской области (18 мандатов) – не менее 2 и не более 5 кандидатов, во Владимирской области (19 мандатов) – не менее 3 и не более 5 кандидатов, в Хабаровском крае (18 мандатов) – не менее 3 и не более 9 кандидатов, в Тульской области (19 мандатов) – не менее 4 и не более 6 кандидатов.

Общее количество кандидатов в партийном списке существенно различается и в значительной степени зависит от числа распределяемых депутатских мандатов по пропорциональной системе: от 11 до 42 кандидатов на 13 мандатов в Ивановской областной Думе, не более 70 кандидатов на 70 мандатов в Парламенте Северной Осетии-Алании, не более 78 кандидатов на 25 мандатов в Белгородской областной Думе, не более 123 кандидатов на 20 мандатов в Законодательном Собрании Калужской области, от 12 до 170 кандидатов на 33 мандата в Народном Хурале Бурятии.

В случае применения пропорциональной системы с разделением на региональные (территориальные) группы избиратель голосует за список в целом, но распределение депутатских мандатов между кандидатами в региональных частях внутри списка ставится в зависимость от процента голосов, поданных за список на соответствующей территории. Разделение закрытого списка кандидатов на региональные части делает его более «прозрачным» для избирателя, способствует их осознанному выбору. Рассматриваемый вариант смешанной избирательной системы «способствует стиранию различий между депутатами по способу их избрания (по одномандатным округам, по партийным спискам), что должно способствовать оптимизации деятельности сформированного депутатского корпуса в целом»².

В соответствии со ст. 35.1 Федерального закона № 67-ФЗ необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах является **поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями**, наличие которой определяется по результатам выборов в органы государственной власти и органы

¹ Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. - Белгород, 2016. С. 36-37.

² Турищева Н.Ю. Смешанная избирательная система: новое содержание основных характеристик // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 54.

местного самоуправления либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей. От сбора подписей освобождается политическая партия, если выдвинутый ею список кандидатов был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3% голосов избирателей на последних выборах в Государственную Думу ФС РФ, в региональный законодательный (представительный) орган, а также был допущен к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном из представительных органов муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации или на последних выборах в представительные органы муниципальных образований за списки кандидатов, выдвинутые партией, в сумме проголосовало не менее 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории данного региона.

Списки политических партий, освобождённых от сбора подписей, составляются региональной избирательной комиссией, размещаются на ее официальном сайте в сети Интернет и обновляются по результатам выборов депутатов регионального законодательного (представительного) органа и представительных органов муниципальных образований. Например, в выборах депутатов Белгородской областной Думы шестого созыва 13 сентября 2015 г. без процедуры сбора подписей могли участвовать 9 политических партий: «Единая Россия», КПРФ, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», ЛДПР, «Яблоко», «Гражданская Платформа», «Зеленые», «КОММУНИСТЫ РОССИИ» и «Российская партия пенсионеров за справедливость»¹.

Количество подписей избирателей, которые для регистрации необходимо собрать политическим партиям и кандидатам, императивно установлено в ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ и составляет 0,5% для партийных списков и 3% для кандидатов. Поскольку регионы существенно различаются по численности населения и, соответственно, количеству избирателей, абсолютное число требуемых подписей значительно варьируется: в Челябинской области 0,5% означает 13620 подписей, а в Магаданской области – всего 559 подписей.

Субъекты выдвижения кандидатов (списков кандидатов) вправе назначить **доверенных лиц**, количество которых различается в зависимости от региона и от способа выдвижения. Кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, вправе назначить до 5 доверенных лиц в Челябинской области, до 10 в Ставропольском крае, до 20 в Белгородской области и Мордовии. Избирательным объединениям, выдвинувшим кандидатов по одномандатным избирательным округам, разрешается назначить до 5 доверенных лиц (Челябинская область), до 10 (Белгородская область), до 20 (Мордовия), до 50 (Ставропольский край). Наибольшее количество доверенных лиц назначают избирательные объединения, выдвинувшие список кандидатов по единому избирательному округу: до 15 в Калмыкии, до 30 в Северной Осетии-Алании и Челябинской области, до 45 в Белго-

¹ Выборы депутатов Белгородской областной Думы шестого созыва 13 сентября 2015 года: электоральная статистика / под общ. ред. Н.Т. Плетнева. - Белгород, 2015. С. 118-119.

родской области, до 50 в Ставропольском крае, до 100 в Мордовии. В Калужской области установлено единое число доверенных лиц (10) для всех субъектов выдвижения¹.

Кандидаты в депутаты, избирательные объединения обязаны создавать **избирательные фонды** для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) и до представления документов для их регистрации. Анализ законодательства регионов, в которых выборы проходят 9 сентября 2018 г., свидетельствует о существенных различиях **предельных сумм расходов средств избирательных фондов**: 0,5 млн руб. для кандидата в депутаты и 5 млн руб. для избирательного объединения в Ненецком автономном округе, 2 млн руб. и 20 млн руб. в Хакасии, 2 млн руб. и 40 млн руб. в Забайкальском крае, 3 млн руб. и 30 млн руб. в Кемеровской области, 3,5 млн руб. и 100 млн руб. в Башкортостане, 5 млн руб. и 100 млн руб. в Архангельской области, 5 млн руб. и 175 млн руб. в Якутии, 6 млн руб. и 50 млн руб. в Смоленской области, 10 млн руб. и 120 млн руб. в Иркутской области, 15 млн и 100 млн в Ярославской области, 15 млн руб. и 150 млн руб. в Ивановской области, 23 млн руб. и 230 млн руб. в Ростовской области. Следует отметить, что прямая зависимость между конкретными суммами расходов средств избирательных фондов и размерами территории региона, численностью избирателей не всегда прослеживается.

Региональными законами о выборах регулируется порядок формирования избирательных фондов. Так, согласно ст. 88 *Избирательного кодекса Белгородской области*² при формировании избирательного фонда кандидата размер его собственных средств не может превышать 750 тысяч рублей, размер средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, – не более 750 тысяч рублей, пожертвования одного физического лица – не более 30 тысяч рублей, пожертвования одного юридического лица – не более 750 тысяч рублей. При формировании избирательного фонда избирательного объединения размер его собственных средств не может превышать 10 млн рублей, пожертвования одного физического лица – не более 30 тысяч рублей, пожертвования одного юридического лица – не более 10 млн рублей. Предельная сумма расходов средств избирательного фонда кандидата не может превышать 1,5 млн рублей, избирательного объединения – 20 млн рублей.

Необходимым условием допуска списка кандидатов к распределению депутатских мандатов является **преодоление «заградительного барьера»**. Федераль-

¹ Закон Калужской области от 26 декабря 2014 г. № 660-ОЗ (ред. от 28.05.2018 № 340-ОЗ) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Калужской области» // Весть документы. 2015. 16 января.

² Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (ред. от 31.05.2018 № 273) «Избирательный кодекс Белгородской области» // Белгородские известия. 2005. 16 апреля (специальный выпуск).

ный закон № 67-ФЗ (п. 16 ст. 35) устанавливает, что региональным законом может предусматриваться необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом «заградительный барьер» должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В свое время Конституционный Суд Российской Федерации признал, что именно при таком условии избирательный барьер соответствует Конституции России¹. Иначе его использование недопустимо, поскольку такой барьер может нарушить принципы народовластия, демократического большинства, пропорциональных выборов, привести к возникновению монополии на власть.

В последние годы изменилась методика пропорционального распределения депутатских мандатов между списками кандидатов. Если ранее использовался преимущественно метод Хэйра-Нимейера, или метод квот, то в настоящее время – **метод Импералии, или метод делителей**. Согласно ст. 90 *Избирательного кодекса Белгородской области* списки кандидатов, набравшие на выборах в областную Думу 5 и более процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании, сразу получают один мандат, а затем допускаются к распределению оставшихся мандатов по методу делителей. Его смысл заключается в том, что число полученных каждой партией голосов последовательно делится на ряд чисел 2, 3, 4... до конечного числа депутатских мандатов, а затем частные, определенные до шестого знака после запятой, располагаются в убывающей последовательности. Число депутатских мандатов по каждому списку – это количество частных каждого списка кандидатов во вспомогательном ряду, порядковые номера которых меньше или равны числу депутатских мандатов. В целом чем больше голосов избирателей проголосует за список кандидатов политической партии, тем больше мандатов получит данный список. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П² указал, что пропорциональная избирательная система ориентирована на такое распределение депутатских мандатов, которое основывается на выявленном в результате голосования соотношении голосов, по-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Российская газета. 2011. 20 июля.

данных избирателями за соответствующий список кандидатов. Она достигает этой цели только в том случае, если число депутатских мандатов, получаемых каждым избирательным объединением (политической партией), будет адекватно полученной им поддержке избирателей.

Методика распределения мандатов внутри списка кандидатов. При использовании пропорциональной системы с региональными группами сначала получают депутатские мандаты кандидаты, включенные в общерегиональную часть списка, а оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами кандидатов поочередно по одному в порядке уменьшения числа голосов избирателей, поданных за список кандидатов по единому избирательному округу на территории одномандатного избирательного округа, соответствующей данной региональной группе. Таким образом, чем больше процентов голосов избирателей по итогам голосования получит список кандидатов от политической партии, тем больше мандатов получат региональные группы кандидатов. Внутри региональной группы мандаты распределяются между кандидатами согласно очередности их расположения в списке кандидатов. Оставшиеся нераспределенными депутатские мандаты передаются по одному региональным частям списка кандидатов, в которых остались кандидаты, не получившие депутатские мандаты, в соответствии с очередностью региональных частей списка кандидатов.

Анализ избирательного законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что, несмотря на общие черты процедуры выборов в региональные органы законодательной власти, наблюдается специфика в выборе вида избирательной системы, порядке формирования избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, распределении депутатских мандатов по итогам голосования в зависимости от выбранной методики.

4.5. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы являются одной из форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, демократическим способом формирования органов местного самоуправления, механизмом оказания воздействия населения на деятельность органов муниципальной власти.

Правовую основу муниципальных выборов наряду с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ *«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* составляют конституции и уставы субъектов Российской Федерации, региональное избирательное законодательство, включая специальные законы о выборах (например, Закон Ивановской области от 26 ноября 2009 г. № 130-ОЗ *«О муниципальных выборах»*, Закон Калужской области от 25 июня 2009 г. № 556-ОЗ *«О выборах в органы местного самоуправления в Калужской области»*, Закон Воронежской области от

10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий», Закон Тверской области от 27 ноября 2014 г. № 93-ЗО «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Тверской области и избрания глав муниципальных образований Тверской области»), а также уставы муниципальных образований и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты о муниципальных выборах.

Согласно ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) **муниципальные выборы** проводятся «в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. Если представительный орган не назначил выборы в установленные сроки, при досрочном прекращении представительным органом, депутатами или главой муниципального образования исполнения своих полномочий, а также при отсутствии представительного органа выборы назначаются **территориальной избирательной комиссией**. В иных случаях выборы назначаются **судом общей юрисдикции**: если представительный орган муниципального образования или территориальная избирательная комиссия не назначили выборы в установленный срок; если территориальная избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована. В данном случае выборы назначаются по заявлению избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора.

Муниципальные образования обладают относительной самостоятельностью при определении избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах. Согласно ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ вид избирательной системы закрепляется в уставе муниципального образования исходя из перечня избирательных систем, установленного законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. В свою очередь, региональный законодатель при определении условий применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях может учитывать численность избирателей в муниципальном образовании, их виды и другие обстоятельства.

Муниципальные выборы имеют свои **особенности**. В частности, несколько иное содержание имеет всеобщее избирательное право. Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 10 ст. 4) допускает возможность наделения на основании международных

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 189-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, избирательными правами **иностранных граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования**, которые «имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации». Согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ постоянно проживающие в России иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, «имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В Федеральном законе «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»² закреплена более пространная формулировка: «иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, имеют право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, быть избранными депутатами указанных органов и выборными должностными лицами местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации». Федеральный закон № 131-ФЗ (абз. 2 ч. 1 ст. 3) определяет, что «иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами». Противоречия перечисленных законодательных формулировок создают правовую неопределенность, которая отнюдь не способствует единому толкованию норм. Для разрешения коллизии между нормами федеральных законов правоприменительной практикой был выработан подход, состоящий в том, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации в каждом конкретном случае надлежит руководствоваться содержащейся в международном договоре нормой³.

Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 г. (ст. 6) обязывает государства предоставлять всем иностран-

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017 № 493-ФЗ) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 3. Ст. 3032.

² Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014 № 146-ФЗ) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.

³ *Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М.* Муниципальные выборы в Российской Федерации: учебное пособие. – Москва, 2006. С. 63.

ным резидентам¹ право голосовать и быть избранными на выборах в органы местного самоуправления при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане, и, кроме того, проживают на территории государства постоянно и на законных основаниях в течение 5 лет, предшествующих выборам². Такой своеобразный ценз оседлости возможен для того, чтобы иностранные граждане в течение определённого периода проживания на соответствующей территории могли понять особенности социально-экономического положения, духовно-культурного развития муниципального образования, что, в свою очередь, будет способствовать их осознанному участию в голосовании на муниципальных выборах.

Международных договоров Российской Федерации, регулирующих отношения с участием иностранных граждан в муниципальных выборах, не так много. Так, *Договор о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации*, от 13 октября 1995 г.³ предусматривает, что «постоянный житель не вправе избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в представительные органы власти Стороны проживания, а также участвовать во всенародном голосовании, занимать должности глав областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций и их заместителей» (пп. «а», «б» п. 2 ст. 4). Следовательно, граждане Кыргызстана, постоянно проживающие в России, могут избирать и быть избранными только в представительные органы муниципальных образований и обладают правом на участие в местном референдуме. Согласно *Договору о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации*, от 18 мая 1995 г.⁴ «постоянный житель не вправе избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в высшие органы государственной власти Стороны проживания» (пп. «а», «б» п. 2 ст. 4). Отсюда следует, что граждане Туркменистана, постоянно проживающие в России, обладают активным и пассивным избирательным правом на любых муниципальных выборах. Важно отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 июня 2010 г. № 14-П⁵ указывает на на-

¹ Резиденты – это, по смыслу ст. 2, лица, не являющиеся гражданами государства - участника Конвенции, проживающие на его территории на законных основаниях.

² Международные избирательные стандарты: сборник документов. Выпуск второй / отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. - Москва, 2009. С. 294.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 9.

⁴ Бюллетень международных договоров. 1997. № 11 (ноябрь).

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.И. Малицкого» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 355.

личие в заключенных между Российской Федерацией и Казахстаном (20 января 1995 г.), Туркменистаном (18 мая 1995 г.), Киргизской Республикой (13 октября 1995 г.) и Арменией (29 августа 1997 г.) договорах о правовом статусе иностранцев, постоянно проживающих на территории данных государств, положений о предоставлении на эквивалентной основе отдельных политических прав указанным категориям граждан, в том числе права участвовать в муниципальных выборах в качестве избирателей и кандидатов.

Особенностью муниципальных выборов является **неучастие в голосовании военнослужащих, проходящих военную службу по призыву** в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования (если место жительства этих военнослужащих до призыва не было расположено на территории данного муниципального образования).

В соответствии с п. 8 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ **минимальный возраст кандидата** на должность выборного должностного лица местного самоуправления **не может превышать 21 года**. Например, выборным должностным лицом сельского, городского поселения в Белгородской области может быть избран гражданин России, достигший возраста 21 года.

Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что зарегистрированные **кандидаты, находящиеся на государственной службе**, на время их участия в выборах в представительные органы муниципальных образований **могут не освобождаются от выполнения ими должностных или служебных обязанностей**, если число избирателей не превышает 5 тысяч (п. 2 ст. 40 Федерального закона № 67-ФЗ).

Определенная специфика характерна при создании кандидатами **собственных избирательных фондов** для финансирования своей избирательной кампании в соответствии со ст. 58 Федерального закона № 67-ФЗ. Избирательные фонды могут не создаваться кандидатами на выборах в органы местного самоуправления при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. В то же время на выборах органов местного самоуправления сельских поселений региональным законом может быть предусмотрено создание избирательного фонда кандидата без открытия специального избирательного счета, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают 5 тысяч рублей. В таком случае избирательный фонд создается только за счет собственных средств кандидата¹.

В региональном законодательстве прослеживаются **два подхода при определении предельного размера расходования средств избирательного фонда**

¹ См.: П. 1 ст. 35 Закона Ивановской области от 26 ноября 2009 г. № 130-ОЗ (ред. от 31.05.2018 № 24-ОЗ) «О муниципальных выборах» // Ивановская газета. 2009. 28 ноября.

кандидата на муниципальных выборах в зависимости от численности избирателей в избирательном округе. Согласно п. 4 ст. 34 Закона «О выборах органов местного самоуправления в Смоленской области»¹ предельный размер не может превышать при численности избирателей в избирательном округе: а) до 10 тыс. избирателей включительно – 100 тыс. руб.; б) свыше 10 до 30 тыс. избирателей включительно – 300 тыс. руб.; в) свыше 30 до 60 тыс. избирателей включительно – 500 тыс. руб.; г) свыше 60 до 150 тыс. избирателей включительно – 1500 тыс. руб.; д) свыше 150 тысяч избирателей – 3000 тыс. рублей. *Избирательный кодекс Белгородской области*² (ч. 2 ст. 93) определяет предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата как сумму, полученную в результате умножения числа избирателей в избирательном округе на 30 рублей и деления на число распределяемых депутатских мандатов в избирательном округе.

Важной особенностью муниципальных выборов является возможность голосования граждан не только за кандидата, кандидатов (список кандидатов), но и **против всех** кандидатов (против всех списков кандидатов).

Выборы в представительные органы муниципальных образований

Представительный орган муниципального образования – это орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Представительная природа рассматриваемых органов заключается в том, что они выражают волю жителей муниципального образования при решении возложенных на него задач.

Субъекты Российской Федерации наделены правом определять наименования представительных органов муниципальных образований. Так, Закон Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области»³ устанавливает следующие **наименования представительных органов муниципальных образований**: земское собрание сельского поселения; поселковое собрание городского поселения (поселка); городское собрание городского поселения (города); муниципальный совет муниципального района; совет депутатов (городской совет) городского округа. Широкое распространение получило такое наименование представительного органа, как городская дума (Архангельск, Волгоград, Екатеринбург, Рязань, Тюмень, Якутск).

¹ Закон Смоленской области от 3 июля 2003 г. № 41-з (ред. от 31.05.2018 № 58-з) «О выборах органов местного самоуправления в Смоленской области» // Смоленская газета (приложение). 2003. 10 июля.

² Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (ред. от 31.05.2018 № 273) «Избирательный кодекс Белгородской области» // Белгородские известия. 2005. 16 апреля (специальный выпуск).

³ Закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 177 (ред. от 07.11.2017 № 197-ФЗ) «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области» // Белгородские известия. 2005. 8 апреля.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает обязательность выборного способа формирования представительного органа поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения, которые должны состоять из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Особые правила закон устанавливает для формирования **представительного органа муниципального района**, который, в соответствии с региональным законом и уставом муниципального района, может состоять из глав поселений, входящих в состав данного района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Такой порядок ведет к тому, что во многих муниципальных районах не остается выборных органов местного самоуправления, что «выхолащивает саму суть местного самоуправления, противоречит ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации, в которой говорится об обязательном наличии выборных органов местного самоуправления»¹. Очевидно, что население должно иметь возможность самостоятельно формировать выборные органы местного самоуправления из числа наиболее достойных своих представителей и осуществлять контроль за их деятельностью.

Более демократичным представляется второй способ формирования представительного органа муниципального района, предусматривающий проведение выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района. Однако механизма для реализации такой нормы законодательство не предусматривает, и представить такой механизм довольно сложно.

Федеральный закон № 131-ФЗ определяет общие параметры **численности депутатов представительных органов муниципальных образований**. Так, представительный орган муниципального района, в соответствии с его уставом, не может насчитывать менее 15 человек. Согласно п. 6 ст. 35 численность депутатов представительного органа поселения, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее: а) 7 депутатов – при численности населения менее 1000 человек; б) 10 депутатов – от 1000 до 10 000 человек; в) 15 депутатов – от 10 000 до 30 000 человек; г) 20 депутатов – от 30 000 до 100 000 человек; д) 25 депутатов – от 100 000 до 500 000 человек; е) 35 депутатов – свыше 500 000 человек. Для городов с миллионным населением представляется целесообразным установить минимальную численность депутатского корпуса в 45 человек.

¹ *Шугрина Е.С.* Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления? // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 43.

Обладая известной самостоятельностью при определении конкретного **вида избирательной системы**, применяемой на выборах в представительные органы, муниципальные образования должны руководствоваться перечнем, установленным региональным законодателем в соответствии с федеральными законами. В частности, Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 3.2 ст. 23) содержит императивную норму о проведении выборов депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов городских округов с численностью менее 15 депутатов только по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, т.е. по мажоритарной системе. Если на муниципальных выборах в представительный орган применяется пропорциональная система, то распределению между списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов. Установление такого порядка является реакцией федерального законодателя на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П, в котором, в частности, указывалось, что применение пропорциональной избирательной системы «при небольшом числе депутатских мандатов сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей. Более того, в случае участия в муниципальных выборах значительного числа избирательных объединений использование пропорциональной системы при малом числе депутатских вакансий в представительном органе поселения вообще может сделать невозможным определение результатов выборов и тем самым, по существу, блокировать использование института выборов в качестве высшего непосредственного выражения народовластия»¹.

В региональных законах о выборах² закрепляются, как правило, три основные избирательные системы, применяемые на муниципальных выборах: мажоритарная (относительного большинства), пропорциональная и смешанная. Конкретный **вид избирательной системы** на выборах в представительный орган муници-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

² См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 28 сентября 2011 г. 964-З № 815-IV (ред. от 22.05.2018 1996-З № 1551-V) «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)»; Закон Республики Адыгея от 21 июня 2005 г. № 326 (ред. от 08.05.2018 № 154) «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования»; Закон Кировской области от 28 июля 2005 г. № 346-ЗО (ред. от 11.04.2018 № 151-ЗО) «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Кировской области».

пального образования **определяется уставом муниципального образования.** Так, согласно ч. 3 ст. 18 *Устава г. Салехарда* выборы всех 20 депутатов Городской Думы проводятся «по мажоритарной избирательной системе относительного большинства в порядке, установленном федеральными законами и законами Ямало-Ненецкого автономного округа»¹. В соответствии с *Уставом муниципального образования «город Майкоп»* от 29 июля 2009 г. № 150-рс 20 депутатских мандатов распределяются по пропорциональной системе, 10 – по одномандатным избирательным округам между кандидатами, выдвинутыми непосредственно.

*Устав г. Белгорода*² (ч. 3 ст. 26) предусматривает, что из 39 депутатов Белгородского городского Совета 27 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, а 12 депутатских мандатов распределяются по пропорциональной системе. Представительные органы вновь образованных городских округов в Белгородской области 9 сентября 2018 г. формируются также по смешанной системе: в Алексеевском городском округе 13 из 25 депутатов, в Грайворонском – 10 из 27, в Шебекинском – 15 из 29 избираются по пропорциональной системе.

На выборах в представительный орган муниципального образования устанавливаются особые **требования к порядку и условиям выдвижения кандидатов** в депутаты. В частности, лица, являвшиеся депутатами представительного органа, распущенного на основании ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ (за исключением лиц, в отношении которых судом установлен факт отсутствия вины за не проведение представительным органом правомочного заседания в течение 3 месяцев подряд), не могут быть выдвинуты кандидатами на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Федеральный закон № 67-ФЗ (п. 4 ст. 33) на выборах депутатов представительных органов, если численность избирателей в избирательных округах не превышает 5 тыс. человек, не обязывает кандидатов представлять в избирательную комиссию сведения о размере и об источниках их доходов, а также об имуществе, принадлежащем им на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

В отличие от выборов в органы государственной власти на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, в соответствии с п. 2.1 ст. 35 Федерального закона № 67-ФЗ, зарегистрированные **общественные объединения, не являющиеся политическими партиями**, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями. Порядок включения таких кандидатур в списки кандидатов регулируется Федеральным законом «*О политических партиях*».

¹ Устав муниципального образования город Салехард (принят на референдуме жителями города Салехарда 16 марта 1997 г.) (ред. от 13.04.2018 № 22) // Полярный круг. 2001. 12 апреля (спецвыпуск).

² Решение Белгородского городского Совета депутатов от 29 ноября 2005 г. № 197 (ред. от 23.04.2018 № 639) «О принятии Устава городского округа «Город Белгород» // Наш Белгород. 2005. 16 декабря.

Избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, должно разбивать его на **общую (общегородскую) часть и территориальные (внутригородские) группы кандидатов**. Согласно *Уставу г. Якутска*¹ список кандидатов должен состоять из общегородской части и территориальных частей, соответствующих территориям одномандатных избирательных округов. В общегородскую часть включаются кандидаты, не входящие в территориальные части списка кандидатов (не менее 1 и не более 3 кандидатов). Каждая территориальная часть должна включать от 1 до 3 кандидатов. Число территориальных групп определяется решением избирательного объединения и не может быть менее половины и более числа одномандатных избирательных округов, образованных по соответствующему избирательному округу.

В соответствии с п. 17 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ при проведении выборов в представительные органы со средней нормой представительства избирателей не более 10 тысяч **сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться**, если региональным законом предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.

Федеральный закон № 67-ФЗ (п.18 ст. 35) обязывает регионального законодателя устанавливать необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов по пропорциональной системе минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом **«заградительный барьер»** должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В большинстве регионов установлен пятипроцентный барьер. *Избирательный кодекс Белгородской области* (п. 6 ст. 94) предусматривает трехпроцентный барьер, что предоставляет кандидатам от избирательных объединений больше шансов получить депутатские мандаты. При отсутствии заградительного барьера на выборах в Совет депутатов г. Белгорода 8 сентября 2013 г. депутатские мандаты получили представители 8 политических партий. Применение пропорциональной избирательной системы (или ее элементов в составе смешанной системы) на муниципальных выборах имеет ряд несомненных достоинств, главное из которых – достаточно точное отражение расстановки политических сил, степени их влияния на избирателей².

¹ Устав городского округа «город Якутск» от 25 июня 2007 г. № РОС-51-1 (ред. от 25.04.2018 № 382-НПА) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

² *Ерыгин А.А., Комов А.В.* О совершенствовании пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы муниципальных образований / Белгородская городская агломерация как субъект опережающего развития: сборник материалов научно-практической конференции (Белгород, 26-27 февраля 2014 г.) / под ред. С.А. Боженова, Ю.В. Астахова, К.В. Харченко. - Белгород, 2014. Т. 1. С. 123.

К особенностям выборов представительных органов городских и сельских поселений по мажоритарной системе следует отнести формирование **многомандатных округов** с конкретным числом избираемых депутатов. Так, к выборам в представительные органы городских и сельских поселений в Белгородской области 9 сентября 2018 г. образовано 258 многомандатных округов.

Для выборов депутатов земских собраний сельских поселений Красногвардейского муниципального района Белгородской области сформированы по одному десятимандатному избирательному округу в Валуйчанском, Верхососенском, Калиновском, Коломыцевском, Новохуторном, Палатовском сельских поселениях, один семимандатный округ – в Марьевском сельском поселении. В городском поселении «город Бирюч», а также в Верхнепокровском, Веселовском, Засосенском, Ливенском, Никитовском и Стрелецком сельских поселениях образованы по два пятимандатных избирательных округа. Согласно п. 1 ч. 5 ст. 23 *Избирательного кодекса Белгородской области* при образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10% от средней нормы представительства. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. При использовании такой системы избиратель получает возможность избирать не одного депутата, а весь состав представительного органа, что в определенной степени упрощает избирательный процесс. В Челябинской области на выборах по многомандатным избирательным округам с равным числом мандатов каждый избиратель имеет столько голосов, сколько мандатов распределяется в данном округе. Если же образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос¹.

Выборы главы муниципального образования

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 36) **глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования** и наделяется его уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименования должности главы муниципального образования устанавливается его уставом: мэр города (Томск, Хабаровск), глава города (Абакан).

Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 36) предлагает **три способа избрания главы муниципального образования**: а) на муниципальных выборах (в этом случае глава муниципального образования либо входит в состав представительного

¹ Ч. 1-1 ст. 5 Закона Челябинской области от 29 июня 2006 г. № 36-ЗО (ред. от 04.05.2018 № 704) «О муниципальных выборах в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2006. 11 июля (спецвыпуск).

го органа и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию); б) представительным органом муниципального образования из своего состава (в этом случае глава муниципального образования исполняет полномочия его представительного органа либо возглавляет местную администрацию); в) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (в этом случае глава муниципального образования возглавляет местную администрацию).

Выбор конкретного способа избрания главы муниципального образования и в целом организационной модели местного самоуправления осуществляется региональным законом¹ и закрепляется в уставе муниципального образования. Однако устав муниципального образования не может противоречить региональному закону, а в случае противоречия подлежит приведению в соответствие с региональным законом. Поэтому фактически субъект Российской Федерации «самостоятельно устанавливает организационную модель местного самоуправления для всех муниципальных образований, находящихся на его территории, что лишает население возможности самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления»².

Из всех трех способов избрания главы муниципального образования наиболее демократическим представляется способ прямых выборов, т.к. у главы, «обеспеченного доверием граждан, возникает огромный потенциал влияния на местную жизнь, но вместе с тем единоличная политическая ответственность за все в ней происходящее»³. С отменой прямых выборов существенно снижается уровень ответственности назначенного должностного лица за качество принимаемых им решений⁴. Однако в большинстве российских регионов отказались от модели прямых выборов, особенно на уровне муниципальных районов и городских округов. Менее чем в 10 субъектах Российской Федерации главы муниципальных образований, являющихся административными центрами регионов, избираются на прямых выборах и возглавляют местные администрации (Хабаровский край, Саха (Якутия), Хакасия, Калининградская, Кемеровская, Новосибирская, Томская, Са-

¹ См.: Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 108-ЗО (ред. от 28.05.2018 № 40-ЗО) «О выборах глав муниципальных образований Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2007. 4 августа; Закон Челябинской области от 29 июня 2006 г. № 36-ЗО (ред. от 04.05.2018 № 704) «О муниципальных выборах в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2006. 11 июля (спецвыпуск).

² Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 63-64.

³ Баженова О.И. Модели замещения должности главы муниципального образования // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. - Москва, 2015. С. 328-329.

⁴ Костюков А.Н. Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 77.

халинская области). Гораздо чаще предусматривается проведение **прямых выборов глав сельских и городских поселений**, что в полной мере соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П, согласно которой «для первичного (базового) территориального уровня местного самоуправления – поселенческого, наиболее близкого к удовлетворению жизненных потребностей населения, предусмотренные в законе субъекта Российской Федерации альтернативы конкретного способа замещения должности главы муниципального образования не могут по общему правилу исключать его избрание путем муниципальных выборов и ограничивать возможность закрепления в уставах этих муниципальных образований избрания главы поселения на муниципальных выборах»¹. В целях приведения регионального законодательства в соответствие с рассматриваемым Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации прямые выборы глав сельских и городских поселений восстановлены в Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Карелии, Мордовии, Алтайском, Камчатском, Приморском краях, Брянской, Владимирской, Воронежской, Костромской, Курской, Московской, Новгородской, Орловской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Тамбовской, Тверской, Ярославской областях и др.

Порядок проведения выборов глав муниципальных образований имеет ряд **особенностей**. Избранным на указанную должность может быть гражданин России, достигший на день голосования возраста 21 год, обладающий пассивным избирательным правом. Срок полномочий глав муниципальных образований устанавливается уставами муниципальных образований в пределах от 2 до 5 лет (на практике – 5 лет). Региональными законами устанавливается запрет избрания одного лица на должность главы более чем на два срока подряд. Согласно п. 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ гражданин, замещавший должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы, либо отпущенный от указанной должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Высказывается обоснованное предложение о включении в данный перечень глав муниципальных образований, от-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

решенных от должности Президентом России в связи с утратой доверия согласно ч. 6.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ¹.

Предельный размер расходования средств избирательных фондов кандидатов на должность глав городских округов – административных центров регионов составляет – 3,5 млн рублей в Абакане, 3 815 134 рубля в Хабаровске, 10 млн рублей в Томске. В Омской области предельный размер зависит от вида муниципального образования и не может превышать на выборах в органы местного самоуправления: а) городского, сельского поселения 2 млн рублей; б) муниципального района 5 млн рублей; в) городского округа 20 млн рублей².

На выборах глав муниципальных образований применяется, как правило, мажоритарная система относительного большинства, не предполагающая второго тура голосования. На выборах главы муниципального образования в Омской области в соответствии с уставом муниципального образования может применяться также мажоритарная система абсолютного большинства.

Вопросы для самоконтроля

1. Какой орган государственной власти и в какой срок назначает выборы Президента Российской Федерации?
2. Назовите требования, предъявляемые к кандидатам на должность Президента Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте порядок самовыдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации.
4. Какое количество подписей избирателей необходимо собрать в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией?
5. В каких случаях политические партии освобождаются от обязанности сбора подписей избирателей в поддержку выдвинутого кандидата?
6. Какое количество доверенных лиц вправе назначить кандидаты на должность Президента Российской Федерации?
7. Охарактеризуйте порядок формирования избирательных фондов кандидатов на должность Президента Российской Федерации.
8. В каком случае и в какой срок проводится повторное голосование на выборах Президента Российской Федерации?
9. Какая избирательная система применяется на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации?

¹ Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 45.

² См. п. 8 ст. 41 Закона Омской области от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ (ред. от 12.07.2018 № 2088-ОЗ) «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2003. № 2 (35). Ст. 1957.

10. Охарактеризуйте порядок образования избирательных округов для выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

11. Охарактеризуйте порядок выдвижения политическими партиями кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

12. С какой целью федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации разбивается на общедофедеральную и региональную части?

13. Какое количество подписей избирателей необходимо собрать в поддержку кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (федерального списка кандидатов)?

14. В каких случаях выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей?

15. Какое количество доверенных лиц вправе назначить политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, и кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу?

16. Какие граждане не вправе быть доверенными лицами?

17. На какие цели могут использоваться средства избирательных фондов политических партий?

18. Охарактеризуйте методику пропорционального распределения депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

19. Какие требования к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации установлены федеральным законом?

20. Охарактеризуйте порядок выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами регионального законодательного (представительного) органа.

21. Охарактеризуйте порядок выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

22. Дайте оценку «муниципальному фильтру», установленному на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

23. Какое количество доверенных лиц вправе назначить кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации?

24. Перечислите наименования законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

25. От чего зависит численность депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации?

26. Какие избирательные системы применяются на выборах в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации?

27. С какой целью на выборах в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации устанавливается «заградительный барьер»?

28. По какой методике распределяются депутатские мандаты между списками кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации?

29. Перечислите особенности муниципальных выборов.

30. В каких случаях иностранные граждане вправе участвовать в муниципальных выборах?

31. Какой срок полномочий органов местного самоуправления установлен федеральным законом?

32. Какие избирательные системы применяются на выборах в представительные органы муниципальных образований?

33. Охарактеризуйте порядок формирования представительного органа муниципального района.

34. Назовите особенности выборов в представительные органы муниципальных образований с использованием многомандатных округов.

35. Какие способы избрания главы муниципального образования установлены федеральным законом?

36. Законодательство каких субъектов Российской Федерации предусматривает прямые выборы глав муниципальных образований?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Высшим непосредственным выражением власти многонационального народа Российской Федерации являются свободные выборы. На основе выборов замещается должность Президента России, избираются высшие должностные лица российских регионов, формируются законодательные (представительные) органы государственной власти, а также органы местного самоуправления.

Избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения выборов органов государственной и муниципальной власти. В этом смысле избирательное право представляет собой подотрасль конституционного права России.

От избирательного права как совокупности правовых норм следует отличать избирательное право в субъективном смысле – право конкретного лица участвовать в выборах. В этом случае различают активное избирательное право (право избирать) и пассивное избирательное право (право быть избранным на выборную должность).

Результаты выборов в значительной степени зависят от вида применяемой избирательной системы: мажоритарной (победителем становится кандидат, получивший наибольшее число голосов) или пропорциональной (депутатские мандаты распределяются между избирательными объединениями в зависимости от количества поданных за них голосов избирателей).

Важнейшее место в системе субъектов избирательных правоотношений принадлежит Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и иным избирательным комиссиям, основным предназначением которых является организация и проведение выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Процесс подготовки и проведения выборов (или избирательный процесс), независимо от характера и уровня выборов, включает в себя целый ряд основных, взаимосвязанных, определенных по времени, в некоторых случаях взаимопроникающих этапов и процедур: назначение выборов, образование избирательных округов и избирательных участков, составление списков избирателей, выдвижение и регистрацию кандидатов (списков кандидатов), информирование избирателей, предвыборную агитацию, голосование и определение результатов выборов.

На различных стадиях избирательного процесса взаимодействие с избирательными комиссиями осуществляют сотрудники правоохранительных органов. В частности, сотрудники органов внутренних дел проверяют сведения о транспортных средствах кандидатов, подписи избирателей, собранные в поддержку кандидатов (списков кандидатов), привлекаются к охране избирательных участков и обеспечению общественного порядка в день голосования.

В этой связи необходима организация надлежащей подготовки сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих взаимодействие с избирательными комиссиями при проведении избирательных кампаний.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

К ГЛАВЕ 1.

Теоретико-правовые основы избирательного права в Российской Федерации

1. Избирательные права граждан относятся к группе прав:

- 1) личных;
- 2) социальных;
- 3) экономических;
- 4) политических.

2. Что понимается под активным избирательным правом гражданина Российской Федерации?

- 1) право избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- 2) право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- 3) право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- 4) право активно участвовать во всех предусмотренных законодательством избирательных процедурах.

3. Гарантии избирательных прав граждан – это:

- 1) установленные законом требования, при соблюдении которых гражданин Российской Федерации обязательно будет избран депутатом законодательного (представительного) органа, на выборную государственную или муниципальную должность;
- 2) установленные законом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации;
- 3) установленные законом нормы, по которым гражданин выдвигается и регистрируется кандидатом в депутаты или на выборную должность;
- 4) обеспеченность избирательных прав имущественными обязательствами.

4. Выборы, которые назначаются и проводятся в связи с истечением срока полномочий избираемого органа или должностного лица, называются:

- 1) внеочередные (досрочные);
- 2) основные;
- 3) дополнительные;
- 4) повторные.

5. До истечения какого срока граждане Российской Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, не имеют права быть избранными в органы государственной власти:

- 1) 5 лет;
- 2) 10 лет;
- 3) 15 лет;
- 4) 20 лет.

6. Исключение возможности контроля за волеизъявлением избирателей означает принцип:

- 1) обязательности и периодичности выборов;
- 2) альтернативности выборов;
- 3) гласности выборов;
- 4) тайного голосования на выборах.

7. В избирательном праве Российской Федерации отсутствует ценз:

- 1) гражданства;
- 2) пола;
- 3) возраста;
- 4) места жительства (оседлости).

8. Граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за рубежом:

- 1) не вправе участвовать в выборах;
- 2) вправе участвовать в выборах в федеральные органы государственной власти;
- 3) вправе участвовать в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) вправе участвовать в муниципальных выборах.

9. В основе мажоритарной избирательной системы находится:

- 1) принцип большинства;
- 2) принцип пропорционального представительства;
- 3) принцип относительного или абсолютного большинства с определенными ограничениями;
- 4) принцип сочетания большинства голосов на выборах и выборов по партийным спискам.

10. Система, при которой распределение депутатских мандатов между партийными списками производится в зависимости от количества голосов, полученных каждым списком, называется:

- 1) мажоритарная избирательная система;
- 2) пропорциональная избирательная система;
- 3) параллельная система;
- 4) система единственного непередаваемого голоса.

К ГЛАВЕ 2.

Субъекты и участники избирательных правоотношений

1. Конституцией Российской Федерации признается носителем суверенитета и единственным источником власти:

- 1) народ Российской Федерации;
- 2) многонациональный народ Российской Федерации;
- 3) народ субъекта Российской Федерации;
- 4) население муниципального образования.

2. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» активным избирательным правом обладает гражданин:

- 1) место жительства которого расположено за пределами избирательного округа;
- 2) место пребывания которого расположено в пределах избирательного округа;
- 3) место жительства которого расположено в пределах избирательного округа;
- 4) место жительства и место пребывания которого расположены в пределах избирательного округа.

3. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы организуют и проводят:

- 1) органы внутренних дел;
- 2) суды и прокуратура;
- 3) избиратели и кандидаты;
- 4) избирательные комиссии.

4. Гражданин Российской Федерации имеет право быть избранным в органы государственной власти независимо от:

- 1) возраста;
- 2) наличия гражданства иностранного государства;
- 3) наличия активного избирательного права;
- 4) национальности.

5. По достижении какого возраста гражданин Российской Федерации приобретает активное избирательное право?

- 1) 16 лет;
- 2) 18 лет;
- 3) 20 лет;
- 4) 21 года.

6. Максимальный срок полномочий представительных органов муниципальных образований составляет:

- 1) 2 года;
- 2) 4 года;
- 3) 5 лет;
- 4) 6 лет.

7. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдателям предоставлено право:

- 1) выдавать избирательные бюллетени;
- 2) знакомиться со списками избирателей;
- 3) проводить агитацию на избирательном участке в день голосования;
- 4) оказывать помощь избирателям в заполнении бюллетеней.

8. Срок полномочий участковой комиссии составляет:

- 1) период избирательной кампании;
- 2) 45 дней до дня голосования и 10 дней после него;
- 3) 5 лет;
- 4) 10 лет.

9. Для нижестоящих избирательных комиссий решения вышестоящей избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, носят:

- 1) рекомендательный характер;
- 2) обязательный характер;
- 3) совещательный характер;
- 4) регулирующий характер.

10. Избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве:

- 1) 8, 10 или 12 членов с правом решающего голоса;
- 2) 10, 12 или 14 членов с правом решающего голоса;

- 3) 7, 8 или 9 членов с правом решающего голоса;
- 4) количество зависит от вида выборов.

11. Могут ли государственные и муниципальные служащие быть членами избирательной комиссии с правом решающего голоса?

- 1) не могут;
- 2) могут без всяких ограничений;
- 3) могут при условии, что они составляют не более одной второй от общего числа членов комиссии;
- 4) могут при условии, что они составляют не более одной трети от общего числа членов комиссии.

12. Какие акты издает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации?

- 1) законы;
- 2) постановления;
- 3) указы;
- 4) все ответы неверные.

13. Сколько представителей от одной политической партии может быть назначено в резерв состава участковой избирательной комиссии?

- 1) не более одного;
- 2) не более двух;
- 3) количество не ограничено;
- 4) зависит от уровня избирательной кампании.

14. К конституционно-правовым санкциям за нарушение избирательного законодательства не относится:

- 1) досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в связи с признанием его систематически не выполняющим обязанности;
- 2) лишение свободы члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса;
- 3) расформирование избирательной комиссии;
- 4) отмена регистрации кандидата.

15. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдателям предоставлено право:

- 1) выдавать избирательные бюллетени;
- 2) знакомиться со списками избирателей;

- 3) проводить агитацию на избирательном участке в день голосования;
- 4) оказывать помощь избирателям в заполнении бюллетеней.

16. Члены избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса назначаются:

- 1) высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации;
- 2) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;
- 3) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по представлению Совета Федерации ФС РФ;
- 4) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по предложению политических партий, представленных в Государственной Думе ФС РФ.

17. С заявлением в суд о расформировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации вправе обратиться:

- 1) Генеральный прокурор Российской Федерации;
- 2) общественная палата субъекта Российской Федерации;
- 3) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- 4) группа депутатов численностью не менее 1/5 общего числа депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

18. Члены территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса назначаются:

- 1) представительным органом муниципального образования;
- 2) главой муниципального образования;
- 3) избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;
- 4) высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

19. Избирательная комиссия муниципального образования является:

- 1) государственным органом;
- 2) органом местного самоуправления;
- 3) муниципальным органом, не входящим в структуру органов местного самоуправления;
- 4) общественным объединением.

К ГЛАВЕ 3. Избирательный процесс

1. К основным стадиям избирательного процесса не относится:

- 1) назначение выборов;
- 2) выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов);
- 3) предвыборная агитация;
- 4) повторное голосование.

2. Субъектом права назначения выборов является:

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) Правительство Российской Федерации;
- 3) Конституционный Суд Российской Федерации;
- 4) Министерство юстиции Российской Федерации.

3. Новая схема одномандатных избирательных округов для выборов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации утверждается:

- 1) высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;
- 2) законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации;
- 3) избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;
- 4) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

4. Избирательные участки образуются сроком на:

- 1) период избирательной кампании;
- 2) 2 года;
- 3) 5 лет;
- 4) 10 лет.

5. Избирательная комиссия направляет сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений:

- 1) в правоохранительные органы;
- 2) в вышестоящую избирательную комиссию;
- 3) в средства массовой информации;
- 4) в налоговые органы.

6. Период, в течение которого возможно выдвижение кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти, составляет:

- 1) не менее 20 дней;
- 2) не менее 30 дней;

- 3) не менее 40 дней;
- 4) не менее 50 дней.

7. Вправе ли политическая партия включать в список кандидатов беспартийных граждан:

- 1) вправе;
- 2) вправе, но их число должно быть не более 25%;
- 3) вправе, но их число должно быть не более 50%;
- 4) не вправе.

8. Избирательная кампания заканчивается:

- 1) в день голосования;
- 2) в день представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов;
- 3) в день опубликования общих данных о результатах выборов;
- 4) в день официального опубликования результатов выборов.

9. Подписные листы должны изготавливаться за счет средств:

- 1) избирательного фонда кандидата;
- 2) территориальной избирательной комиссии;
- 3) окружной избирательной комиссии;
- 4) законом данный вопрос не урегулирован.

10. Вправе ли органы местного самоуправления участвовать в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов?

- 1) да;
- 2) нет;
- 3) только на муниципальных выборах;
- 4) только на выборах в органы государственной власти.

11. Вправе ли избиратель ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов?

- 1) да;
- 2) нет;
- 3) только на муниципальных выборах;
- 4) только на выборах в органы государственной власти.

12. Какое количество подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата подлежит проверке?

- 1) не менее 5%;
- 2) не менее 10%;

- 3) не менее 15%;
- 4) не менее 20%.

13. К проверке подписей избирателей могут привлекаться:

- 1) доверенные лица кандидатов;
- 2) наблюдатели;
- 3) международные наблюдатели;
- 4) сотрудники органов внутренних дел.

14. Финансирование расходов, связанных с подготовкой и проведением выборов, осуществляется не позднее чем в _____ срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов:

- 1) пятидневный;
- 2) десятидневный;
- 3) двадцатидневный;
- 4) тридцатидневный.

15. ГАС «Выборы» не предназначена:

- 1) для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов;
- 2) для обеспечения деятельности избирательных комиссий;
- 3) для проверки безопасности компьютеров;
- 4) для организации доступа избирательных комиссий к сети Интернет.

16. Основаниями отказа в регистрации кандидата являются:

- 1) сокрытие кандидатом сведений о судимости;
- 2) недостаточное количество достоверных подписей избирателей;
- 3) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;
- 4) все ответы верные.

17. Может ли зарегистрированный кандидат быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке?

- 1) нет;
- 2) да;
- 3) да, с согласия организующей выборы избирательной комиссии;
- 4) да, с согласия прокурора.

18. Могут ли быть назначены доверенными лицами государственные служащие?

- 1) да;
- 2) нет;
- 3) да, на выборах в органы государственной власти;
- 4) да, при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица.

19. Когда начинается агитационный период для избирательного объединения?

- 1) со дня принятия им решения о выдвижении списка кандидатов;
- 2) со дня регистрации списка кандидатов;
- 3) за 25 дней до дня голосования;
- 4) за 30 дней до дня голосования.

20. На каком расстоянии от входа в помещения для голосования запрещается размещать агитационные материалы?

- 1) менее 30 метров;
- 2) менее 50 метров;
- 3) менее 75 метров;
- 4) менее 100 метров.

21. Возможно ли назначение избирательным объединением одного наблюдателя в разные участковые избирательные комиссии?

- 1) возможно;
- 2) не возможно;
- 3) возможно, по согласованию с соответствующими избирательными комиссиями;
- 4) невозможно, так как в каждую комиссию должны быть направлены по два наблюдателя.

22. В каком объеме организующая выборы избирательная комиссия доводит до избирателей сведения о кандидатах?

- 1) в объеме, установленном федеральным законом;
- 2) в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;
- 3) в объеме сведений, предоставленных при выдвижении кандидатов, списков кандидатов субъектом выдвижения;
- 4) в объеме, интересующем избирателей.

23. После официального опубликования результатов выборов жалоба на нарушение избирательных прав граждан, имевшее место в период избирательной кампании, может быть подана в течение:

- 1) 6 месяцев;
- 2) 1 года;
- 3) 2 лет;
- 4) 3 лет.

24. Члены участковой комиссии, выезжающие для организации голосования вне помещения для голосования, получают бюллетени в количестве:

- 1) равном количеству заявлений избирателей;
- 2) общее число получаемых бюллетеней не может превышать более чем на 5% от числа полученных заявлений, но не менее двух;
- 3) общее число получаемых бюллетеней не может превышать более чем на 10% от числа полученных заявлений, но не менее 10;
- 4) вопрос о количестве бюллетеней решает участковая комиссия.

25. Фамилии кандидатов размещаются в бюллетене для голосования:

- 1) в алфавитном порядке;
- 2) в зависимости от времени регистрации кандидата;
- 3) в зависимости от даты рождения кандидата;
- 4) по жребию.

26. Какой орган вправе отменить решение участковой комиссии об итогах голосования после их установления вышестоящей избирательной комиссией:

- 1) суд;
- 2) прокурор;
- 3) избирательная комиссия субъекта Российской Федерации;
- 4) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

27. Вправе ли наблюдатель ознакомиться с избирательным бюллетенем перед тем, как он будет опущен избирателем в ящик для голосования?

- 1) нет;
- 2) да, если имеются сомнения в соблюдении тайны голосования;
- 3) да, с разрешения участковой избирательной комиссии;
- 4) да, при условии неразглашения тайны волеизъявления избирателя.

28. Возможно ли одновременное осуществление своих полномочий в помещении для голосования несколькими наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата?

- 1) нет;
- 2) да, при условии, что наблюдателей не более двух;
- 3) да, при условии, что наблюдателей не более трех;
- 4) соответствующие ограничения законом не установлены.

29. Вправе ли сотрудники органов внутренних дел удалить наблюдателя из помещения для голосования?

- 1) да;
- 2) да, по просьбе председателя участковой избирательной комиссии;
- 3) да, в целях исполнения судебного решения;
- 4) нет.

К ГЛАВЕ 4.

Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления

1. Выборы Президента Российской Федерации назначаются:

- 1) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;
- 2) Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 3) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации;
- 4) Правительством Российской Федерации.

2. Кандидат, выдвинутый на должность Президента Российской Федерации в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее:

- 1) 300 тысяч подписей избирателей;
- 2) 500 тысяч подписей избирателей;
- 3) 1 миллиона подписей избирателей;
- 4) 2 миллионов подписей избирателей.

3. Какое количество доверенных лиц вправе назначить кандидаты в Президенты Российской Федерации?

- 1) до 100;
- 2) до 500;
- 3) до 600;
- 4) до 1000.

4. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата в Президенты Российской Федерации не должна превышать:

- 1) 300 млн рублей;
- 2) 400 млн рублей;
- 3) 500 млн рублей;
- 4) 700 млн рублей.

5. Схема одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ утверждается:

- 1) Президентом Российской Федерации;
- 2) Правительством Российской Федерации;
- 3) ЦИК России;
- 4) Государственной Думой ФС РФ.

6. Какое количество кандидатов должно быть в федеральном списке кандидатов на выборах в Государственную Думу ФС РФ?

- 1) не менее 100 и не более 300;
- 2) не менее 225 и не более 450;
- 3) не менее 200 и не более 400;
- 4) не менее 225 и не более 500.

7. Какое количество подписей избирателей необходимо собрать в поддержку выдвигаемого политической партией списка на выборах в Государственную Думу ФС РФ?

- 1) не менее 100 000;
- 2) не менее 150 000;
- 3) не менее 200 000;
- 4) не менее 250 000.

8. Какое количество уполномоченных представителей вправе назначить политическая партия, выдвинувшая кандидатов (список кандидатов) на выборах в Государственную Думу ФС РФ?

- 1) не более 100;
- 2) не более 200;
- 3) не более 300;
- 4) не более 500.

9. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, выдвинувшей кандидатов (список кандидатов) на выборах в Государственную Думу ФС РФ, составляет:

- 1) не более 100 млн рублей;
- 2) не более 300 млн рублей;
- 3) не более 700 млн рублей;
- 4) не более 900 млн рублей.

10. Возможно ли самовыдвижение на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации?

- 1) возможно;
- 2) возможно, если предусмотрено законом субъекта Российской Федерации;
- 3) возможно по согласованию с Президентом Российской Федерации;
- 4) не возможно.

11. В каких российских регионах предусмотрены всеобщие прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации?

- 1) Республика Крым;
- 2) Республика Дагестан;
- 3) Ямало-Ненецкий автономный округ;
- 4) Еврейская автономная область.

12. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации может быть избран гражданин России:

- 1) достигший возраста 30 лет;
- 2) достигший возраста 35 лет;
- 3) достигший возраста 30 лет и постоянно проживающий в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- 4) достигший возраста 35 лет и постоянно проживающий в соответствующем субъекте Российской Федерации.

13. Решение о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации принимается:

- 1) Президентом Российской Федерации;
- 2) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;
- 3) избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;
- 4) законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

14. Решение о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должно быть принято:

- 1) не ранее чем за 120 дней и не позднее 100 дней до дня голосования;
- 2) не ранее чем за 110 дней и не позднее 90 дней до дня голосования;
- 3) не ранее чем за 100 дней и не позднее 90 дней до дня голосования;
- 4) не ранее чем за 90 дней и не позднее 80 дней до дня голосования.

15. По пропорциональной системе должны избираться не менее _____ депутатов законодательного (представительного) органа края:

- 1) 20%;
- 2) 25%;
- 3) 50%;
- 4) 75%.

16. По пропорциональной избирательной системе проводятся выборы:

- 1) в Народное Собрание Ингушетии;
- 2) в Законодательное Собрание Ульяновской области;
- 3) в Народный Хурал Бурятии;
- 4) все ответы неверные.

17. Какое число депутатов должно быть в законодательном (представительном) органе субъекта РФ, в котором численность избирателей составляет от 500 тысяч до 1 миллиона человек?

- 1) не менее 20 и не более 50 депутатов;
- 2) не менее 25 и не более 75 депутатов;
- 3) не менее 25 и не более 70 депутатов;
- 4) не менее 30 и не более 80 депутатов.

18. От сбора подписей на выборах в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации освобождается политическая партия:

- 1) если выдвинутый ею федеральный список кандидатов получил не менее 3% голосов избирателей на последних выборах в Государственную Думу ФС РФ;
- 2) если выдвинутый ею список кандидатов был допущен к распределению депутатских мандатов на последних выборах в законодательный (представительный) орган данного субъекта Российской Федерации;
- 3) если за выдвинутые ею списки кандидатов на последних выборах в представительные органы муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации в сумме проголосовало не менее 0,5% от числа избирателей;
- 4) все ответы верные.

19. Муниципальные выборы назначаются:

- 1) представительным органом муниципального образования;
- 2) главой местной администрации;
- 3) избирательной комиссией муниципального образования;
- 4) контрольно-счетным органом муниципального образования.

20. Минимальный возраст кандидата на должность выборного должностного лица местного самоуправления не может превышать:

- 1) 18 лет;
- 2) 20 лет;
- 3) 21 год;
- 4) 25 лет.

21. В каком случае избирательные фонды могут не создаваться кандидатами на выборах в органы местного самоуправления?

- 1) если число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тысяч;
- 2) если число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится;
- 3) если число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тысяч и кандидат расходует только собственные средства;
- 4) все ответы неверные.

22. Возможность голосования избирателей по почте на муниципальных выборах может быть предусмотрена:

- 1) федеральным законом;
- 2) законом субъекта Российской Федерации;
- 3) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;
- 4) муниципальным нормативным правовым актом.

23. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата на выборах главы муниципального образования не требуется, если:

- 1) численность избирателей в избирательном округе не превышает 10 000;
- 2) кандидат выдвинут политической партией, ее региональным или местным отделением;
- 3) кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на постоянной основе;
- 4) кандидат является действующим главой муниципального образования.

24. Представительный орган муниципального района должен насчитывать:

- 1) не менее 15 человек;
- 2) не менее 20 человек;

- 3) не менее 25 человек;
- 4) количественный состав зависит от численности избирателей.

25. На выборах депутатов представительных органов муниципальных образований общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, вправе:

- 1) самостоятельно выдвигать списки кандидатов;
- 2) самостоятельно выдвигать списки кандидатов только на выборах в городских округах;
- 3) предлагать избирательным объединениям кандидатуры для включения их в списки кандидатов;
- 4) все варианты ответов неверные.

26. На выборах в представительный орган сельского поселения по многомандатным избирательным округам число распределяемых депутатских мандатов:

- 1) не может превышать 5;
- 2) не может превышать 10;
- 3) не может превышать 15;
- 4) законом не устанавливается.

27. Глава муниципального образования избирается:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;
- 4) все варианты ответов верные.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты и официальные документы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. / Международные избирательные стандарты: сборник документов и материалов. Выпуск третий / отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. – Москва: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2013. С. 41-44.

3. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. / Международные избирательные стандарты: сборник документов и материалов. Выпуск третий / отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. – Москва: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2013. С. 52-56.

4. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 184-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

5. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017 № 374-ФЗ) «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 16 января.

6. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 19.02.2018 № 30-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

7. Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 300-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 45. Ст. 6201.

8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018 № 147-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 189-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

10. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014 № 146-ФЗ) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.

11. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 178-ФЗ) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

12. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018 № 56-ФЗ) «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февраля.

13. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (ред. от 12.03.2014 № 33-ФЗ) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 172.

14. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017 № 107-ФЗ) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2004. 23 июня.

15. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015 № 314-ФЗ) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2016 г. № 315 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2017 г. № 1337 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2017. 17 ноября.

18. Постановление ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-П (ред. от 18.04.2018 № 154/1263-7) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление ЦИК России от 6 ноября 1997 г. № 134/973-П (ред. от 19.04.2017 № 80/696-7) «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 1997. № 9.

20. Постановление ЦИК России от 31 января 2006 г. № 169/1100-4 (ред. от 15.03.2017 № 76/679-7) «Об утверждении Положения об Аппарате Центральной

избирательной комиссии Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома Российской Федерации. 2006. № 3.

21. Постановление ЦИК России от 9 января 2018 г. № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/>.

22. Постановление ЦИК России от 30 января 2018 г. № 134/1110-7 «О Разъяснениях порядка назначения наблюдателей субъектами общественного контроля при проведении выборов Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cikrf.ru>

23. Постановление ЦИК России от 20 июня 2018 г. № 164/1338-7 «О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

24. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (заключено 01.09.2016 № 08/14295-2016, 02.09.2016 №1/8913) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/>.

25. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в период подготовки и проведения избирательных кампаний, кампаний референдума в Российской Федерации от 13 июля 2016 г. URL: <http://www.-cikrf.ru/>.

26. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации от 21 ноября 2017 г. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

27. Закон Астраханской области от 4 сентября 2007 г. № 50/2007-ОЗ (ред. от 18.12.2017 № 101/2017-ОЗ) «О территориальных избирательных комиссиях в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2007. 10 сентября. № 40.

28. Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (ред. от 05.07.2018 № 290) «Устав Белгородской области» // Белгородские известия. 2004. 10 января.

29. Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (ред. от 31.05.2018 № 273) «Избирательный кодекс Белгородской области» // Белгородские известия. 2005. 16 апреля (специальный выпуск).

30. Закон Санкт-Петербурга от 18 декабря 2006 г. № 587-95 (ред. от 19.10.2017 № 571-95) «О Санкт-Петербургской избирательной комиссии» // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. 21 декабря.

31. Закон Калужской области от 26 декабря 2014 г. № 660-ОЗ (ред. от 28.05.2018 № 340-ОЗ) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Калужской области» // Весть документы. 2015. 16 января.

32. Закон Кировской области от 28 июня 2012 г. № 157-ЗО (ред. от 11.04.2018 № 151-ЗО) «О выборах Губернатора Кировской области» // Вести. Киров. 2012. 3 июля.

33. Закон Курской области от 2 октября 2001 г. № 67-ЗК (ред. от 28.05.2018 № 20-ЗКО) «Устав Курской области» // Курская правда. 2001. 5 октября.

34. Закон Тульской области от 15 июня 2012 г. № 1767-ЗТО (ред. от 29.06.2017 № 40-ЗТО) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами губернатора Тульской области» // Тульские известия. 2012. 21 июня.

35. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29 декабря 2006 г. № 69-РЗ (ред. от 18.06.2018 № 35-РЗ) «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2007. 14 марта.

36. Закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ (ред. от 12.07.2018 № 2088-ОЗ) «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2003. № 2 (35). Ст. 1957.

37. Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 108-ЗО (ред. от 28.05.2018 № 40-ЗО) «О выборах глав муниципальных образований Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2007. 4 августа.

38. Закон Челябинской области от 29 июня 2006 г. № 36-ЗО (ред. от 04.05.2018 № 704) «О муниципальных выборах в Челябинской области» // Южно-уральская панорама. 2006. 11 июля (спецвыпуск).

39. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

40. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Российская газета. 2000. 26 апреля.

41. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана,

К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

42. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

43. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

44. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (часть II). Ст. 806.

45. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч. 1 ст. 10 и ч. 6 ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, В.А. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 43. Ст. 5622.

46. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

47. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 1422-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 2.

48. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 (ред. от 09.02.2012 № 3) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 8 апреля.

49. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 декабря 2017 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsrif.ru/>.

2. Учебная и научная литература

50. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2-х т. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. Т. 2. – 912 с.

51. Актуальные проблемы избирательного права / под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 423 с.

52. *Акчурина А.Р.* Ограничение пассивного избирательного права осужденных как механизм противодействия коррупции в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 62-64.

53. *Андреева Г.Н., Старостина И.А.* Избирательное право в России и в зарубежных странах: учебное пособие / под ред. А.А. Клишаса. – Москва: Норма, 2010. – 592 с.

54. *Берлявский Л.Г.* Сравнительное избирательное право: монография. – Москва: Юрлитинформ, 2013. – 240 с.

55. *Вайшнарлович Г.В.* К вопросу об избирательных кодексах субъектов Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2016. № 1(20). С. 95-100.

56. *Величинская Ю.Н.* Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 29-36.

57. *Вискулова В.В.* Гарантии избирательных прав граждан: вопросы теории и практики. – Москва: Московский университет, 2013. – 296 с.

58. *Вискулова В.В.* О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 26-37.

59. Выборы депутатов Белгородской областной Думы шестого созыва 13 сентября 2015 года: электоральная статистика / под общ. ред. Н.Т. Плетнева. – Белгород: КОНСТАНТА, 2015. – 380 с.

60. Выборы Губернатора Белгородской области 10 сентября 2017 года: электоральная статистика / Избирательная комиссия Белгородской области; (ред. Н.Т. Плетнев). – Белгород: Белгородская областная типография, 2017. – 380 с.

61. Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – Москва: Норма; ИНФРА-М, 2016. – 256 с.

62. Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: научно-практическое пособие. – Москва, 2015. – 296 с.

63. Ерыгин А.А. Конституционно-правовой статус Губернатора Белгородской области: учебное пособие. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2014. – 102 с.

64. Ерыгин А.А., Кравцова Е.А. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: учебное пособие. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2016. – 156 с.

65. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2016. – 248 с.

66. Ерыгин А.А. Законодательство о пропорциональной избирательной системе с разделением на территориальные группы списков кандидатов на выборах в законодательные органы субъектов Российской Федерации: общее и особенное / Развитие избирательного законодательства России, совершенствование избирательной системы и практики работы избирательных комиссий: материалы научно-практической конференции, 16-17 декабря 2014 года / сост. Е.Е. Лазарева и др.; под общ. ред. Н.Т. Плетнева. – Белгород, 2015. С. 38-43.

67. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва как новый этап в развитии российского парламентаризма / Цивилизационные парадигмы XXI столетия: культурно-ценностные ориентиры: материалы Международной научной конференции. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. С. 67-73.

68. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Регулирование избирательного права иностранных граждан как средство обеспечения безопасности муниципальных выборов / Безопасное развитие территории: экономика, экология, социальная сфера, правоохранительная деятельность: сборник научных статей / под ред. С.А. Боженова, Ю.В. Астахова, К.В. Харченко. – Белгород: КОНСТАНТА, 2015. С. 127-132.

69. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Основные направления обеспечения безопасности муниципальных выборов / Цивилизационные парадигмы XXI столетия: культурно-ценностные ориентиры: материалы международной научной конференции 25 февраля 2015 г. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2015. С. 90-101.

70. *Ерыгин А.А., Комов А.В.* О совершенствовании пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы муниципальных образований / Белгородская городская агломерация как субъект опережающего развития: сборник материалов научно-практической конференции (Белгород, 26-27 февраля 2014 г.) / под ред. С.А. Боженова, Ю.В. Астахова, К.В. Харченко. – Белгород: КОНСТАНТА, 2014. Т. 1. С. 120-126.

71. *Ерыгина В.И.* Новые модели партийного представительства в российском парламенте и совершенствование правового механизма их регулирования / Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (19-22 октября 2012 г.) / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. – Москва, 2012. С. 169-178.

72. *Ерыгина В.И.* Роль методологических подходов в выборе оптимальной избирательной системы // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 20-33.

73. *Ерыгина В.И.* Право народа на власть как коллективного субъекта права // Права человека и механизмы их защиты и охраны: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. С. 38-45.

74. *Ерыгина В.И.* Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 22-27.

75. *Ерыгина В., Ерыгин А.* Партийные списки кандидатов на региональных выборах // Журнал о выборах. 2007. № 6. С. 32-36.

76. Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.О. Лучин [и др.]; под ред. В.О. Лучина. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 735 с.

77. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / Н.А. Трусов, Т.В. Горева. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. – 437 с.

78. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2012. – 411 с.

79. Избирательное право: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]; под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 415 с.

80. *Какителашвили М.М.* Праймериз как инструмент незаконной финансовой поддержки на выборах // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 65-70.

81. *Колюшин Е.И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. – Москва: Норма; ИНФРА-М, 2012. – 384 с.
82. *Костюков А.Н.* Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61-64.
83. *Кравченко О.А.* Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании: монография / науч. ред. Н.Т. Ведерников. – Москва: Проспект, 2018. – 272 с.
84. *Курячая М.М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.
85. *Любарев А.Е.* Избирательные системы: российский и мировой опыт. – Москва: Либеральная миссия; Новое литературное обозрение, 2016. – 632 с.
86. *Лютцер В.Л.* Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42-49.
87. *Матейкович М.С.* Избирательное право и избирательный процесс: учебное пособие. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 288 с.
88. *Нудненко Л.А.* Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51-55.
89. *Нудненко Л.А.* К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 50-56.
90. *Общественный контроль на выборах: учебное пособие / под общ. ред. В.В. Полянского и И.Б. Борисова.* – Москва: Бахрах-М, 2015. – 184 с.
91. *Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян.* – Москва: Юстицинформ, 2015. – 680 с.
92. *Романовский Г.Б.* «Дело Анчугова и Гладкова» и решения Конституционного Суда Российской Федерации, органов конституционного контроля зарубежных стран // Lex Russica. 2017. № 2. С. 135-146.
93. *Скосаренко Е.Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. – Москва: Формула права, 2007. – 206 с.
94. *Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С.А. Авакьян.* – Москва: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
95. *Судакова С.В.* К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 3-6.
96. *Турищева Н.Ю.* Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 19-28.

97. *Турищева Н.Ю.* Смешанная избирательная система: новое содержание основных характеристик // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 47-57.
98. *Тюрина Н.С.* Проблемные вопросы осуществления избирательными комиссиями правотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 55-59.
99. *Федотова Ю.Г.* Избирательные системы зарубежных стран: учебное пособие. – Москва: Юрлитинформ, 2015. – 198 с.
100. *Худолей Д.М.* Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 18-28.
101. *Худолей Д.М.* Международные источники избирательного права и процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 43-49.
102. *Черепанов В.А.* Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35-40.
103. *Черепанов В.А.* Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 23-32.
104. *Чистобородов И.Г.* Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации. Опыт комплексного исследования: монография. – Москва: ЮНИТИ ДАНА: Закон и право, 2016. – 176 с.
105. *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 656 с.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Ерыгин Алексей Алексеевич,
кандидат политических наук, доцент;
Ерыгина Виктория Ивановна,
кандидат исторических наук, доцент

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

Учебное пособие

Редактор **Е.А. Олейникова**
Техн. редактор **Т.Л. Ковалева**

Подписано в печать 2018 г., формат бумаги 60х90/16, уч.изд.л. 13,0,
бумага офсетная, печать трафаретная
Тираж экз., заказ №

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71



