

Содержание

Введение.....	1
Глава 1. Избирательное право Российской Федерации.....	2
§1. Понятие и предмет избирательного права Российской Федерации	2
§2. Метод избирательного права	7
§3. Система избирательного права	8
§4. Принципы избирательного права.....	9
Принципы организации и проведения выборов.....	11
Принципы участия российских граждан в выборах	14
§5. Избирательные правоотношения.....	19
Субъекты избирательных правоотношений	21
Содержание избирательных правоотношений.....	23
Объекты избирательных правоотношений	24
Классификация избирательных правоотношений	25
§6. Избирательные системы в Российской Федерации	26
Классификация избирательных систем*(25)	27
Глава 2. Место выборов в системе народовластия Российской Федерации	29
§1. Выборы в Российской Федерации.....	30
§2. Референдум в Российской Федерации	32
Глава 3. Избирательный процесс в Российской Федерации.....	33
Стадии избирательного процесса.....	35
§1. Назначение выборов в Российской Федерации.....	36
§2. Регистрация избирателей, участников референдума	38
§3. Образование избирательных округов, округа референдума	41
§4. Образование избирательных участков, участков референдума.....	42
§5. Избирательные комиссии в Российской Федерации	43
§6. Выдвижение и регистрация кандидатов, реализация инициативы референдума	54
§7. Статус кандидатов и инициативной группы по проведению референдума	62
§8. Политические партии в Российской Федерации.....	66
§9. Информационное обеспечение выборов и референдума. Предвыборная агитация.....	79
§10. Финансирование выборов и референдума в Российской Федерации	95
§11. Организация и проведение голосования, подсчет голосов и опубликование результатов	100
§12. Обжалование нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан	
РФ	112
Заключение.....	122
Нормативные правовые акты.....	122
Литература.....	124
Монографии.....	124
Статьи	126

Введение

Развитие общества на современном этапе характеризуется крупнейшими преобразованиями Российского государства и его правовой системы. В последнее десятилетие формирование государственных органов в России, порядок организации и проведения выборов привлекают пристальное внимание со стороны общества. Главная цель - обеспечение подлинной свободы волеизъявления избирателей при проведении выборов высших органов государственной власти Российской Федерации и органов власти ее субъектов.

Опыт проведения президентских и парламентских избирательных кампаний определил необходимость политике - правового реформирования российской избирательной системы на всех уровнях - федеральном, региональном и муниципальном. Причин тому несколько: несовершенство современного российского избирательного законодательства; недостатки мажоритарной избирательной системы на парламентских выборах; необходимость государственного признания социальной ценности демократического воспроизводства государственной власти в рамках правовой институционализации адекватной избирательной системы; противоречивость российского избирательного законодательства,

порождающая недоверие к выборам. А ведь состояние современной избирательной системы в Российской Федерации всегда влияло на политическую ситуацию и, как следствие, на стабильность государственной власти. На современном этапе развития избирательного законодательства России необходимо отметить, что в рамках законодательных инициатив Президента РФ избирательное право становится все более актуальным и приоритетным.

Достаточно отметить некоторые из этапов реформы избирательного законодательства.

В 2004 г. Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", которым предполагалось изменить действующий порядок формирования Государственной Думы и установить, что все ее депутаты избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов. Должен был частично обновиться механизм распределения депутатских мандатов - к их распределению допускались федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Проектом закона также предусматривались случаи, когда к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7%-ный барьер (так называемый скользящий барьер). Данная новелла значительно расширит партийное представительство в нижней палате парламента.

Следующей эпохальной вехой в рамках современной реформы избирательного права была законодательная инициатива, согласно которой высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделяется по представлению Президента РФ соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Устанавливался порядок внесения Президентом РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ и его рассмотрения законодательным органом субъекта РФ. Проект закона был направлен на обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, а также повышение роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ при формировании высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В 2005 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", который изменил порядок формирования Государственной Думы в части избрания всех ее депутатов по пропорциональной избирательной системе. Так, согласно ч. 2 ст. 3 Закона, депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы^{*(1)}. Целью законодательной инициативы была полная ликвидация на парламентских выборах одномандатных избирательных округов и избрание в дальнейшем всех депутатов Государственной Думы по партийным спискам по единому федеральному округу. В данном контексте пропорциональная система рассматривается как наиболее оптимальный учет мнений разных избирателей, но такой подход обезличивает депутатов, люди голосуют за партию, а не за ее представителей. Направленный на усиление и стабильность партийной системы переход к пропорциональной системе выборов - важный и ответственный ход Президента РФ в развитии демократических начал становления России как правового государства.

Отмена графы "Против всех" в избирательных бюллетенях - важный этап в развитии избирательного права граждан РФ. Исключение данной графы обусловлено необходимостью повышения политического сознания и активности избирателей, ответственности кандидатов и политических партий в ходе избирательных кампаний и должно стать фактором, стимулирующим участников избирательных кампаний более качественно и эффективно проводить работу среди избирателей.

Следует отметить, что специфика развития избирательного законодательства в рамках проводимой избирательной реформы не должна отпугивать граждан своими сложностями. Возможность разбираться в системе избирательного права, осознавать и реализовывать свои права и обязанности как избирателей является залогом развития демократических начал в Российской Федерации.

Помощь в реализации гражданами избирательных прав не по агитационному призыву, а по собственному волеизъявлению, сформировавшемуся в ходе предвыборной кампании, - цель предполагаемой работы.

Глава 1. Избирательное право Российской Федерации

§1. Понятие и предмет избирательного права Российской Федерации

На сегодняшний день, когда все мы являемся непосредственными очевидцами становления и развития демократического правового государства в Российской Федерации, необходимо отметить, что это возможно при одном из множества существенных условий - юридическом обеспечении императивного проведения выборов как единственно допустимого легитимного способа делегирования власти народа представительным государственным органам и органам местного самоуправления. Свободные, периодические, справедливые и нефальсифицированные выборы становятся обязательным атрибутом современной российской государственности, что объективно способствует повышению роли и значения опосредующего их избирательного права, образующего юридический фундамент формирования и функционирования всех институтов системы представительной демократии. Избирательное право и сопутствующее ему законодательство приобретают особый социально-политический статус и, как следствие, вполне обоснованно претендуют на самостоятельное предназначение в публично-правовой системе России. Все это объясняет повышенный интерес, который привлекает к себе избирательная проблематика в юридической научной литературе, а также интерес со стороны средств массовой информации в период активизации проведения выборов. Вместе с тем, несмотря на значительный объем исследований современного состояния российской избирательной системы, до сих пор многие принципиальные вопросы юридической стороны избирательных отношений освещаются и преподносятся фрагментарно и весьма противоречиво. Это касается даже отправных начал в уяснении существа такого объективно правового феномена, как избирательное право, которые связаны с его предметом, методом, содержанием и местом в правовой системе Российской Федерации. Сам по себе термин "право" можно употребить в двух смыслах - в субъективном как предусмотренная (или не запрещенная) законом или иным правовым актом возможность лица обладать имущественным или неимущественным благом, действовать в определенной ситуации, воздерживаться от совершения соответствующего действия.

Так, пункт 28 ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях) устанавливает избирательные права граждан как конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списках кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, предусмотренном Конституцией РФ, данным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ^{*(2)}.

В объективном смысле термин "право" можно определить как систему общеобязательных, формально определенных норм, установленных и обеспеченных силой государства и направленных на регулирование поведения людей и их коллективов в соответствии с принятыми в данном обществе устоями социально-экономической, политической и духовной жизни; или совокупность признаваемых в данном обществе и обеспеченных официальной защитой нормативов и справедливости, регулирующих борьбу и согласование свободных волей в их взаимоотношении друг с другом^{*(3)}.

Следует отметить, что конкретные субъективные избирательные права граждане приобретают по достижении определенного возраста, а также при наличии некоторых других обстоятельств, указанных в нормативных правовых актах. Гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. При этом законодательными актами могут устанавливаться различные основания для обладания активным и пассивным избирательным правом.

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

Пассивное избирательное право - право граждан РФ, достигших на день выборов возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Пассивное избирательное право имеет более сложный правовой режим и в отличие от активного избирательного права, характеризующегося режимом наибольшего электорального

благоприятствования, более ограничительный характер, который в основном связан с возрастными критериями и в некоторых случаях с дополнительными ограничениями. При этом ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку его проживания на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ.

В отличие от активного избирательного права для реализации пассивного избирательного права необходимо в определенной законом последовательности выполнить ряд действий как самому гражданину, так и другим участникам избирательного процесса - начиная с процедуры выдвижения и регистрации гражданина в качестве кандидата, проведения предвыборной агитации и заканчивая процедурой голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования и установления результатов выборов. Реализация гражданином пассивного избирательного права не всегда зависит только от данного лица (если лицо не выдвигает свою кандидатуру в порядке самовыдвижения), но всегда зависит от результатов волеизъявления избирателей. Избрание выдвинутого в качестве кандидата гражданина возможно лишь при условии, что за него проголосовало не менее установленного в законе числа избирателей. Таким образом, для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах в порядке самовыдвижения, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, - лицо должно отвечать определенным требованиям Конституции РФ, среди которых наличие гражданства Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 32), достижение соответствующего возраста, с которым связана возможность гражданина РФ самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности (ст. 60); кроме того, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32); некоторые дополнительные требования, касающиеся возраста и срока постоянного проживания в Российской Федерации, предъявляются к кандидатам на выборах Президента РФ (ч. 2 ст. 81). Кроме того, федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более определенного количества сроков подряд, а уставом муниципального образования - должность главы муниципального образования более определенного количества сроков подряд.

Так, по мнению А.Е. Постникова, избирательное право можно рассматривать в субъективном смысле как предусмотренное ст. 32 Конституции РФ основное, базисное и обеспеченное рядом конкретных прав граждан, сфокусированных на отдельных стадиях избирательного процесса, право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления^{*(4)}; а в объективном смысле - как совокупность правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права, или как систему правовых норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах (источниках права), которые регулируют общественные отношения, деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, устанавливают их права и обязанности в сфере осуществления народовластия - выборов в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления^{*(5)}.

Определение избирательного права можно свести в результате к системе правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Необходимо сделать оговорку, что избирательное право регламентирует не все отношения, возникающие при организации и проведении выборов, а только те, которые нуждаются в правовом регулировании путем закрепления прав и обязанностей за субъектами общественных отношений. Например, политические отношения, возникающие между собой у кандидатов, избирательных объединений, не регулируются избирательным правом. Поэтому понятие выборов как системы отношений, опосредующих наделение народом своих представителей правом осуществления публичной власти, шире, чем предмет избирательного права. Выборы включают различные политические, этические, корпоративные отношения, регуляторами которых выступают соответствующие социальные нормы.

В то же время избирательное право регулирует отношения, возникающие непосредственно не только при проведении выборов, но и в межвыборный период. Это, например, отношения по регистрации (учету) избирателей, формированию постоянно действующих избирательных комиссий.

Основное содержание избирательного права составляют процессуальные нормы, назначение которых состоит в регламентации процедуры реализации материально-правовых норм, закрепляющих субъективное избирательное право. Наличие процессуальных норм в избирательном праве, их многообразие и детализированность обусловлены спецификой предмета избирательного права, особенностями субъективного избирательного права, которое может быть реализовано только в рамках

сложной правовой процедуры.

Дискуссионным остается вопрос о месте избирательного права в российской правовой системе. Некоторые авторы рассматривают его как институт конституционного права^{*(6)}, и как пединститут института народовластия^{*(7)}, и как подотрасль конституционного права^{*(8)}.

Полагаем, что цели, задачи и время доказали, что избирательное право преобразовалось в отдельную, самостоятельную отрасль российского права.

Несомненно, что первооснову избирательного права в качестве относительного автономного юридического образования составляет специфический объект правового регулирования, под которым традиционно принято понимать обособленный комплекс общественных отношений, нуждающихся в системном правовом обеспечении. Под этим углом зрения вполне оправданной на первый взгляд выглядит характеристика избирательного права как набора юридических правил, регламентирующих участие граждан в формировании выборных государственных и муниципальных органов, их должностных лиц посредством реализации гарантированных Конституцией РФ избирательных прав и свобод. Однако такая интерпретация российского избирательного права не может претендовать на исчерпывающую полноту восприятия объективной юридической действительности, не учитывает сложной внутренней организации общественных отношений, связанных с практической реализацией избирательных стандартов, формул и процедур, абстрагируется от необходимости соотношения процесса организации и проведения выборов с иными, связанными с осуществлением избирательных прав граждан действиями. Это обстоятельство диктует настоятельную потребность критического осмысления предмета современного российского избирательного права.

На основе синергетического подхода совершенно справедливо обращается внимание на то, что предметом управления и потребления политических ценностей выступают взаимосвязь групповых и общественных (всеобщих) интересов и политических ценностей, а также модели человека как гражданина, способы осознания и оформления, в том числе юридического, гуманистической составляющей политики как формы демократизации политического управления. Как следствие, прогресс политики и демократизации общества не может выглядеть иначе как адекватное "снятие" и реагирование на "противоречие индивидуализации - массовизации".

Соответственно этому избирательное право в качестве объективного юридического регулятора политического характера не может иметь своим предметом и ориентиром исключительно электоральные права граждан. При такой постановке вопроса можно было бы говорить только об индивидуализаторской роли избирательного права, оставляющей вне поля своего воздействия процессы социализации механизма выборов и результатов его использования.

Тем самым предмет избирательного права можно определить как общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При анализе электоральных отношений, образующих предмет современного российского избирательного права, прежде всего следует обратить внимание на то обстоятельство, что далеко не все опосредующие реализацию избирательных прав российских граждан фактически складывающиеся общественные отношения требуют для своего возникновения и развития правового вмешательства.

Совершенно очевидно, что выборы как социально-политический институт и избирательное право как совокупность обеспечивающих их проведение юридических норм выступают в качестве взаимозависимых, но не рядоположенных понятий и явлений. Первое относится к фактической стороне организации публичной власти, точнее, к осуществлению принципов политической свободы в области организации и функционирования представительной демократии. Второе связано с ее (публичной власти) конституционно-правовыми проявлениями, включающими юридические характеристики субъекта и объекта политического избирательного права, содержания и структуры политических избирательных отношений, обретающих вследствие этого форму правоотношений.

Избирательное право в современных условиях нацелено не только на обеспечение действительного и полноценного участия граждан в формировании представительных основ народовластия, но и на придание механизму делегирования выборным государственным и муниципальным структурам публичных полномочий признаваемого и одобряемого гражданским сообществом характера. С этой точки зрения нельзя не признать, что российское избирательное право еще не исчерпало всех возможностей в организации различных институтов политической власти.

Немаловажное значение для понимания природы российского избирательного права имеет его правообеспечительная роль по отношению к конституционным избирательным правам граждан. При этом важно учитывать специфику конституционных прав, которые вытекают непосредственно из основного закона и, будучи реализованными в конкретном правоотношении, не прекращаются и не возникают вновь, а существуют постоянно, имеют одинаковый объем и содержание для всех граждан и обладают особым механизмом обеспечения.

Соответственно и право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти

и органы местного самоуправления и его правовое обеспечение не могут быть ограничены только рамками выборов. Являясь важнейшим гарантом осуществления избирательных прав граждан, современное российское избирательное право ориентировано на создание надлежащих юридических предпосылок реализации и защиты их электоральных возможностей не только во время организации и проведения выборов, но и в межвыборный период. Поэтому ограничение предмета избирательного права исключительно рамками общественных отношений, опосредующих организацию и проведение выборов, игнорирует то обстоятельство, что вне временных интервалов избирательного процесса также обнаруживаются отношения, имеющие важное с юридической точки зрения значение для обеспечения практического осуществления избирательных прав граждан РФ. В первую очередь среди них можно назвать отношения, связанные с организацией постоянного учета избирателей, внедрением и функционированием автоматизированных систем накопления, хранения и обработки данных об избирателях и результатах их волеизъявления, созданием постоянно действующей государственной системы правового обучения избирателей и организаторов выборов основам избирательных технологий, обеспечением непрерывного характера деятельности избирательных комиссий в межвыборный период.

Полагаем, что отдельного внимания заслуживает вопрос о соотношении избирательного права и такого правового института, как референдум. Как правило, между ними в юридической литературе проводится четкая разделительная грань, обусловленная прямым указанием Конституции РФ (ст. 3), согласно которому выборы и референдум являются отдельными формами непосредственной демократии, имеющими различное назначение. Однако можно встретить утверждения и о том, что избирательное право в равной мере имеет своей основой как выборы, так и референдум. Власть народа реализуется в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов и является исходной основой для становления избирательного права, приобретающего новые черты правового гаранта общественной и государственной безопасности.

Схожесть "технических" аспектов этих двух институтов народовластия не может служить убедительным доказательством в пользу объединения выборов и референдума в единый по своей природе объект правового регулирования. Нельзя игнорировать то обстоятельство, что выборы и референдум имеют различные основания, цели и юридические последствия. По нашему мнению, вовсе не случайно Конституция РФ, определяя выборы как свободные, не содержит аналогичной характеристики по отношению к референдуму. За этим кроется существенное концептуальное различие методов правовой регламентации избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме, отражающее специфические особенности данных форм участия обладателей этих конституционных прав в управлении делами общества и государства. Его нетрудно обнаружить при внимательном исследовании порядка назначения, условий подведения итогов и определения результатов выборов и референдума, а также тех юридических ограничений, которые установлены применительно к избирательным правам и праву на участие в референдуме граждан РФ. Поэтому отнесение референдума к числу институтов избирательного права и процесса выглядит неубедительно, не способствует его восприятию в качестве совершенно самостоятельного, в том числе и в разрезе правового регулирования, проявления народовластия, преследующего совершенно иные, нежели выборы, цели.

Конечно, появление Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" 1997 г. способно породить новые попытки обоснования нераздельного, с точки зрения правового регулирования, сосуществования выборной и референдумной демократии. Действительно, этот Закон впервые в отечественной истории объединил нормы, посвященные правовому обеспечению соответствующих прав граждан. Но это вовсе не означает, что избирательное право под давлением федеральных законодателей поглотило нормы права, посвященные референдуму. Во-первых, избирательное право и законодательство о выборах не находятся в отношениях жесткой зависимости и соподчинения, вследствие чего нельзя механически проводить параллели между ними и связывать содержание избирательного права с формой опосредующего его законодательства. Во-вторых, само законодательство о выборах и о референдумах непозволительно оценивать только под углом зрения одного, хотя и основополагающего, федерального законодательного акта. Не следует забывать о том, что прежний Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" 1994 г. совершенно не затрагивал права граждан на участие в референдуме. Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что практически во всех субъектах РФ законодательное регулирование избирательных прав и права на участие в референдуме осуществляется на дифференцированной основе.

Если говорить о соотношении избирательного права и референдума нельзя не признать весьма симптоматичным то обстоятельство, что сторонники отождествления электоральных и плебисцитных отношений в рамках единого предмета правового регулирования во всех случаях выступают под флагом избирательного права. Думается, что именно стремлением придать своим рассуждениям о необходимости выделения избирательного права в самостоятельную отрасль (подотрасль) российского

права дополнительную аргументацию зачастую и продиктовано желание расширить социально-правовые масштабы его действия за счет референдумных, а также отзывных отношений.

Делая вывод из сказанного, можно предложить следующее определение предмета российского избирательного права как совокупности общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период. Такой взгляд на предмет избирательного права Российской Федерации идентифицирует его среди иных правовых образований, позволяет охватить рамками его содержания весь комплекс отношений, связанных с избирательными правами граждан, отражает его роль в обеспечении конституционного режима формирования представительных институтов публичной политической власти.

§2. Метод избирательного права

Предмет избирательного права отражает юридически значимые зоны его воздействия на политические электоральные отношения, а метод избирательного права связан с инструментарием регулирования, включающим определенный набор специфических юридических приемов и способов, используемых в качестве упорядочивающего фактора воздействия на данную область общественных отношений. Методы выражают самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования: следовательно, в системе права они служат тем объединяющим началом, которое компонует правовую ткань в главные структурные подразделения - в отрасли права. Это диктует необходимость более внимательного отношения к исследованию метода современного российского избирательного права.

На сегодняшний день единственная попытка анализа метода правового регулирования, применяемого избирательным правом, была предпринята А.Е. Постниковым, который исходил из того факта, что избирательное право регулирует публично-правовые отношения. В этой связи, по его мнению, особенность метода правового регулирования этой подотрасли конституционного права определяется тем, что оно является составной частью публичного права^{*(9)}.

А.Е. Постников делает вывод о том, что избирательное право имеет императивный метод регулирования, который является специфическим для всех отраслей публичного права. Конечно, нельзя не признать, что данные суждения не лишены логических оснований. Вместе с тем подобную характеристику метода правового регулирования электоральных отношений вряд ли можно признать достаточной, поскольку в ней совершенно обходится вопрос о содержательной стороне (компоненте) приемов и способов юридического воздействия, присущих избирательному праву. Кроме того, признание за методом российского избирательного права универсальной однопорядковой роли в масштабе всех остальных публичных отраслей и институтов российского права, по существу, означает отказ от выявления специфики юридического инструментария, используемого избирательным правом в сравнении с иными публично-правовыми образованиями.

В современной отечественной юридической науке отсутствует единство мнений по вопросу о методе правового регулирования и его значении для структурирования российской правовой системы. Как правило, принято считать, что наличие специфического метода и свойственных ему правовых средств является наряду с единством предмета регулирования главным критерием разграничения отраслей права.

Представляется, что метод избирательного права необходимо рассматривать под углом зрения специфической концепции правового регулирования, которая выражает современное прочтение набора и назначения инструментальных средств воздействия предписаний юридических норм на электоральные отношения. В этом смысле между методом и концепцией (равно как и режимом) правового регулирования нет принципиального различия. Метод правового регулирования составляет сущностную основу (фундамент) концепции правового регулирования избирательных отношений, вследствие чего они (метод и концепция) с определенной долей условности могут характеризоваться как однопорядковые (хотя и разноразрядные) категории, отражающие своеобразие воздействия избирательного права на электоральные отношения.

От содержания метода избирательного права во многом зависит эффект юридического воздействия на политические отношения, опосредующие воспроизводство государственной и муниципальной представительной власти на основе регулярно проводимых свободных, справедливых и демократических выборов. Он призван обеспечить имеющимися в распоряжении права средствами и способами адекватное сопряжение юридических и политических характеристик избирательных отношений. Метод избирательного права служит универсальным средством воздействия на электоральные отношения, способен сужать или расширять интеллектуально-волевой потенциал

юридического вторжения в социально-политическую среду выборов и сопутствующих им отношений. В этом смысле именно метод правового регулирования предопределяет характер тех взаимосвязей между участниками электоральных правоотношений, которые возникают при реализации норм избирательного права.

§3. Система избирательного права

Российское избирательное право, представляя собой относительно самостоятельное явление юридической действительности, имеет достаточно сложное внутреннее строение, которое вполне может быть объектом системно-структурного анализа. В этом плане содержание (система) избирательного права выглядит как совокупность элементов, отражающих объективное рассредоточение образующих его норм по отдельным внутренним "ячейкам", обусловленное различием их служебных функций в реализации и защите избирательных прав граждан.

Прежде всего система избирательного права включает общую и особенную части. Критерием их разграничения служит масштаб действия образующих их норм. Соответственно общая часть объединяет нормы избирательного права, имеющие универсальное значение и распространяющие свое влияние на осуществление и защиту права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, независимо от вида и уровня его реализации. Что же касается особенной части, то она охватывает правила, предусматривающие специфические требования, касающиеся организации и проведения различных избирательных кампаний, соблюдение которых имеет обязательное значение только при проведении конкретных видов выборов.

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

В свою очередь и общая, и особенная части избирательного права включают отдельные правовые институты, под которыми можно понимать совокупность норм избирательного права, регулирующих обособленные в рамках единого предмета правового регулирования группы тяготеющих друг к другу отношений, связанных с реализацией избирательных прав граждан. Набор институтов российского избирательного права обусловлен логикой юридической регламентации механизма осуществления и защиты права граждан избирать и быть избранными в органы государственной и муниципальной власти. В определенной степени он находит отражение в законодательстве о выборах, что объясняется тем, что избирательное право и избирательное законодательство соотносятся как содержание и форма и не могут существовать совершенно изолированно друг от друга. Вместе с тем экстраполяция системы избирательного законодательства, обусловленной помимо прочего субъективными взглядами законодателей и утилитарными потребностями удобства правоприменителей, на внутреннее строение образующих российское избирательное право составных компонентов оправдана далеко не во всех отношениях. Думается, что в основе градации избирательно-правовых норм на отдельные институты должна лежать структура предмета правового регулирования, диктующая необходимость соответствующего интеграла юридического обеспечения электоральных прав российских граждан.

Под этим углом зрения общая часть российского избирательного права включает принципы избирательного права, субъекты избирательного права, финансовое обеспечение выборов, избирательный процесс, обеспечение избирательных прав граждан в межвыборный период, обжалование действий и решений, нарушающих избирательные права граждан, ответственность за нарушение избирательного законодательства. Особенную же часть образуют институты выборов в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления. Каждый из этих институтов характеризуется достаточно сложным составом, представлен, как правило, весьма обширным набором пединститутов и нередко проявляется вовне через правовые предписания различной отраслевой принадлежности. При этом следует учитывать, что система избирательного права еще не устоялась, находится в стадии активного становления, вследствие чего претерпевает заметные изменения, отражающиеся на появлении новых образующих ее элементов и наполнении традиционных разделов содержанием, отвечающим современным потребностям формирования выборных демократических институтов. В частности, устойчивая тенденция роста числа избирательных споров применительно ко всем видам выборов оказывает существенное влияние на институт обжалования в избирательном праве, что влечет

появление новых субъектов права жалобы (избирательные комиссии, их члены), установление возможности инстанционного обжалования действий и решений любых (за исключением Центральной избирательной комиссии РФ) избирательных комиссий независимо от уровня проводимых выборов, детальное ограничение сроков рассмотрения жалоб. В этом легко можно убедиться, если сравнить прежнее законодательство о выборах с положениями Федерального закона об основных гарантиях.

Федеральное избирательное право охватывает электоральные отношения на всей территории Российской Федерации, закрепляет основные принципы и отправные начала реализации избирательных прав граждан на всех уровнях публичной власти. Избирательное право субъектов РФ представлено нормами, которые действуют на территории отдельных регионов, обеспечивая конкретизацию и развитие концептуальных установок федерального избирательного права при проведении региональных и муниципальных выборов. В этой связи избирательное право отдельных субъектов РФ вполне правомерно рассматривать в качестве элемента в составе их собственных правовых систем и одновременно характеризовать его как автономную региональную часть единого российского избирательного права.

Систему избирательного права как объективного юридического феномена нельзя смешивать с системой соответствующей отрасли правовой науки и учебного курса. Естественно, они находятся в известной зависимости, что, однако, не исключает выхода научных воззрений и учебных нормативов за рамки предмета российского избирательного права. Соответственно этому система избирательного права как науки и учебного курса (дисциплины) может быть дополнена такими разделами, как предмет и источники избирательного права России, история проведения выборов и развития избирательного законодательства, избирательно-правовые нормы и отношения, избирательные системы и их виды. Именно благодаря этим составляющим научно-теоретические конструкции и категории избирательного права не только интерпретируют состояние соответствующего комплекса правовых норм, но и являются инструментарием возможного обратного воздействия на юридическую базу выборов.

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

Отдельное место в системе институтов избирательного права, гарантий защиты избирательных прав и свобод занимает институт ответственности за нарушение избирательных прав, в том числе в виде возможности расформирования избирательных комиссий в случае принятия решений, совершения действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан и повлиявших на результаты волеизъявления участников выборов.

§4. Принципы избирательного права

По содержанию принципы избирательного права отражают основные начала, являющиеся фундаментом правового регулирования электоральных отношений. Сами по себе принципы права образуют определенную систему, для которой характерно наличие специфических связей, отражающих роль и значение отдельных правовых начал для формирования и развития российского права, составляющих его отрасли и институты.

Принципы избирательного права очерчивают исходные параметры, в рамках которых складывается механизм правового регулирования электоральных отношений, и одновременно выступают в качестве своеобразного вектора, определяющего направление развития данной отрасли права. Установление и изучение собственных принципов современного российского избирательного права имеют не только теоретическое, но и большое практическое значение, так как без учета исходных оснований, на которых формируется правовая регламентация избирательных отношений, крайне затруднительными представляются адекватно целостное восприятие всего комплекса норм избирательного права, оценка их содержания, уяснение их значения, восполнение имеющихся пробелов правового регулирования электоральных отношений, устранение несоответствий и противоречий между отдельными предписаниями избирательного законодательства.

Необходимо отметить, что значение конституционного оформления принципов избирательного права трудно переоценить. Основной закон, по своему характеру, должен являться основанием для всех других законов, которые, в свою очередь, должны строго согласовываться с принципами Конституции. Более того, принципы, на которых зиждется конституционная регламентация, не только определяют параметры всего законодательного регулирования, но и призваны служить критерием оценки принимаемого и действующего законодательства. В этой связи нельзя не отметить, что поскольку

выборы и опосредующее их проведение избирательное право составляют одну из фундаментальных основ политической системы, то необходимость закрепления принципов организаций выборов и участия в них граждан особенно остро ощущается именно на конституционном уровне.

Конечно, то, что в Основном законе отсутствует глава об избирательной системе, не определены основные принципы избирательного права, привело в результате к необходимости со временем, в рамках избирательной реформы, вырабатывать и закреплять основные и приоритетные направления развития избирательного права Российской Федерации. Достаточно обратить внимание на эволюцию развития закона об основных гарантиях, имевшего в результате не одну редакцию, а то и полное обновление текста.

Анализ практики применения избирательного законодательства на различного уровня выборах свидетельствует, что многие принципиальные вопросы еще не нашли в нем исчерпывающего отражения. Нередко это приводит к тому, что отдельные институты российского избирательного права остаются либо полностью невостребованными, либо их реализация существенно затрудняется имеющимися пробелами правового регулирования принципиального характера.

Несомненно, определение исходных правил участия граждан в выборах имеет фундаментальное значение для всего российского избирательного права, включая и его принципы. Обусловлено это тем, что избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, преимущественно регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права. Соответственно этому и основополагающий федеральный законодательный акт о выборах посвящен регулированию основных гарантий избирательных прав граждан РФ, вследствие чего принципы избирательного права в их нынешнем формально-правовом выражении вынужденно тяготеют к определению форм участия граждан в выборах и гарантий их избирательных прав. Поскольку задача обеспечения избирательных прав граждан является генеральной линией в развитии избирательного законодательства на современном этапе, то приоритетное внимание к ним и в определении системы принципов российского избирательного права не вызывает серьезных возражений. Но только в том случае, если речь идет именно о приоритетном, а не исключительном внимании.

Не следует забывать и о том, что реформа российского избирательного права призвана не только обеспечить и гарантировать демократический и легитимный процесс свободного, равноправного и основанного на Конституции РФ волеизъявления граждан при формировании представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и способствовать построению единой и согласованной, внутренне сбалансированной и непротиворечивой избирательной системы, отражающей федеральную природу государства и гарантирующей стабильность и преемственность в деятельности выборных органов государственной и муниципальной власти. Поэтому вопрос о принципах избирательного права не может быть сведен только к субъективному праву граждан на участие в выборах и гарантиям его реализации. Совершенно очевидно, что под принципами российского избирательного права как объективного правового феномена следует понимать основополагающие начала (идеи), отражающие демократическую природу выборов как конституционной основы народовластия и определяющие фундамент правового регулирования избирательных прав, гарантий, процедур и технологий, обеспечивающих императивное, внутренне сбалансированное и нефальсифицированное проведение различных видов выборов в Российской Федерации, реализацию и защиту электоральных прав российских граждан. Такая интерпретация вопроса о принципах российского избирательного права не только способствует системному восприятию механизма правового обеспечения избирательных отношений, но и позволяет дифференцировать отправные начала их юридической регламентации на отдельные виды, имеющие специфическое целевое предназначение в формировании единого правового режима организации и проведения выборов, осуществления и защиты избирательных прав граждан.

На основе комплексного анализа действующего избирательного законодательства М.С. Матейкович предлагает систематизировать принципы избирательного права на три вида (уровня).

Во-первых, основополагающий принцип, вытекающий из основ конституционного строя Российской Федерации и характеризующий выборы как высшую непосредственную форму народовластия (свобода выборов).

Во-вторых, политические принципы избирательного права: а) участие граждан РФ в выборах (и всеобщее, и равное, и прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия граждан в выборах); б) обеспечение избирателям возможности реального выбора и контроля за соблюдением законности проведения выборов (гласность выборов, их открытость и доступность, состязательность кандидатов); в) обеспечение ответственности избранных кандидатов перед своими избирателями (периодичность и обязательность выборов).

В-третьих, организационные принципы избирательного права (подготовка и проведение выборов избирательными комиссиями, территориальный принцип организации выборов). Несомненно, что

подобный взгляд на систему принципов избирательного права способствует преодолению узкого подхода к оценке исходных начал правового регулирования избирательных отношений, долгое время господствовавшего в юридической науке. Однако нельзя не отметить, что в основе данной классификации не ощущается четких критериев обособления отдельных групп (уровней) принципов избирательного права.

С этой точки зрения представляется предпочтительным выстраивать систему принципов современного российского избирательного права, основываясь на их целевом предназначении в механизме правового регулирования электоральных отношений. По этому критерию все принципы избирательного права могут быть систематизированы прежде всего на принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах. Первую группу принципов образуют концептуальные начала правового обеспечения избирательных отношений, связанные с обязательностью, периодичностью, свободой, альтернативностью выборов, допустимостью различных избирательных систем и независимостью органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов. Что же касается принципов участия российских граждан в выборах, то к ним следует отнести всеобщее, равное, прямое избирательное право, а также добровольность реализации субъективных избирательных прав на основе личного и тайного голосования (ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях):

1) гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании;

3) участие гражданина РФ в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению;

4) гражданин РФ, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, а также обладает в полном объеме правом на участие в референдуме Российской Федерации. Дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину Российской Федерации в реализации установленных настоящим Федеральным законом, иным федеральным законом избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и права на участие в референдуме Российской Федерации;

5) деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно;

6) иностранные граждане, за исключением случая, указанного в пункте 10 статьи 4 настоящего Федерального закона, лица без гражданства, иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме;

7) выборы и референдумы организуют и проводят комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Принципы организации и проведения выборов

Нынешнее состояние федерального и регионального избирательного законодательства, к сожалению, не может считаться идеальным концептуальным отражением и совершенной юридической техникой воспроизводства принципов избирательного права России. Вместе с тем анализ становления и развития современного избирательного законодательства, исследование практики его применения, а также учет перспектив поступательного развития данной отрасли российского законодательства, отраженных в Федеральном законе об основных гарантиях, позволяют сделать вывод, что в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов положены следующие отправные начала.

Обязательность выборов. Этот принцип прежде всего означает, что выборы являются императивным и единственным легитимным способом формирования избираемых населением представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иные варианты завладения выборными полномочиями противоречат Конституции РФ и действующему федеральному законодательству и не могут квалифицироваться иначе как нарушение

основ конституционного строя Российского государства.

Обязательность выборов предполагает также, что компетентные государственные и муниципальные органы не вправе уклоняться от их назначения и проведения в установленные законодательством сроки, а также отменять уже назначенные выборы или переносить их на более поздние сроки. К сожалению, до недавнего времени обязательность назначения выборов не всегда надежно была подкреплена соответствующими юридическими гарантиями, и в особенности на региональном уровне. Как следствие, это нередко приводило к тому, что уклонение от назначения выборов в определенные сроки стало выглядеть довольно распространенной и привычной картиной российской действительности на региональном уровне.

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

Периодичность выборов призвана служить гарантией против узурпации власти в одних руках и препятствовать нелегитимному продлению срока обладания властными полномочиями на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Любые попытки продлить пребывание представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления у власти сверх сроков, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, являются нелегитимными и не должны рассматриваться как правомерное осуществление государственной и муниципальной деятельности.

Заметим, что подобные действия недопустимы, даже если им пытаются придать характер народного волеизъявления посредством проведения вместо очередных выборов референдума по вопросу о продлении на новый срок полномочий выборного органа или должностного лица. В этом отношении и федеральное законодательство, и законодательство субъектов РФ содержат ряд категорических положений, исключающих подмену очередных выборов референдумом о продлении полномочий.

Тем не менее следует согласиться с Ю.А. Веденевым и В.П. Лысенко, которые считают, что правовое определение принципа периодичности выборов в федеральном избирательном законодательстве не завершено в той мере, в какой это необходимо для последовательной реализации положений соответствующих международно-правовых актов. Однако, восполняя недостатки федерального законодательства на этот счет, нельзя лишать субъекты РФ даже малейшей самостоятельности в регулировании временных параметров деятельности выборных институтов публичной власти. В этой связи вряд ли можно согласиться с высказываемой в научной литературе идеей унификации сроков ротации выборных органов и должностных лиц посредством закрепления обязательного для всех уровней власти четырехлетнего цикла пребывания на выборной должности. Очевидно, что гарантировать периодическую сменяемость депутатов и выборных должностных лиц по итогам голосования, их реальную ответственность перед избирателями необходимо не централизацией и унификацией правового регулирования, а созданием безупречного с юридической точки зрения механизма нормативной регламентации всего комплекса вопросов, связанных с обеспечением стабильного воспроизводства представительных институтов народовластия на основе регулярных, периодических и необратимых выборов.

Свобода выборов. Значение этого принципа организации и проведения избирательных кампаний трудно переоценить. Не случайно Конституция РФ (ст. 3) прямо закрепляет только этот принцип на уровне Основного закона. Свобода выборов означает, что при их организации и проведении абсолютно исключается какое-либо принуждение относительно как участия в выборах, так и непосредственно голосования.

Последовательная реализация принципа свободы выборов предполагает, что при определении их результатов не следует принимать во внимание, какой процент избирателей проголосовал: если хотя бы один проголосовал, то выборы состоялись. Именно такая трактовка свободы выборов воспринята сегодня законодательством многих стран. В Испании, например, в ст. 5 Органического закона об общем избирательном режиме 1985 г. категорически устанавливается, что никто ни под каким предлогом не может быть обязан или принужден к осуществлению своего избирательного права. Не предусматривается также обязательный "кворум участия" в голосовании и в законодательстве Италии, где избирательными законами 1993 г., касающимися выборов в Сенат Республики и в Палату депутатов, не устанавливается зависимость признания результативности выборов от числа избирателей, принявших в них участие. Аналогичные подходы к реализации принципа свободы выборов и

определению результатов голосования можно обнаружить и в законодательстве отдельных субъектов РФ. В частности, в Хабаровском крае, а также в Ленинградской и Волгоградской областях предусматривается, что выборы признаются состоявшимися независимо от числа избирателей, принявших в них участие.

Однако в большинстве регионов законодательство ориентировано на установление обязательной явки избирателей на голосование. Более того, в Федеральном законе об основных гарантиях (ст. 70) предусматривается императивная необходимость определения минимального порога явки избирателей на всех видах выборов, проводимых в Российской Федерации. Это не только противоречит принципу свободы выборов, но и ставит реализацию избирательных возможностей проголосовавших граждан в определенную зависимость от тех, кто безразлично отнесся к выборам, а также значительно увеличивает затратный механизм реализации избирательного законодательства. Поэтому предпочтительным представляется такой вариант, при котором на уровне федерального закона был бы закреплен однозначный запрет в отношении установления обязательности явки избирателей, что послужило бы дополнительной гарантией конституционного принципа свободы выборов, исключило любое, даже косвенное, принуждение граждан к участию в голосовании, а также вытеснило бы из практики избирательных кампаний призывы к бойкотированию выборов как формально правомерному средству их торпедирования.

Альтернативность выборов. Этот принцип вытекает из ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях, в соответствии с которой, в случае если к дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Вместе с тем в порядке исключения Закон допускает проведение голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов органов местного самоуправления, а также предусматривает такую возможность при повторном голосовании на федеральных и региональных выборах. Такой подход к правовому регулированию выдвижения и регистрации кандидатов призван обеспечить благоприятные предпосылки для реальной состязательности граждан на выборах. Кроме того, предотвращается возможность безальтернативных выборов, при которых они легко могут превратиться в пустую формальность, как это уже имело место в условиях бывшей советской организации избирательных кампаний различного уровня.

Вместе с тем вряд ли можно признать приемлемым то обстоятельство, что принцип альтернативной основы проведения выборов прямо не зафиксирован ни в федеральном законодательстве, ни в законодательстве большинства субъектов РФ. Это позволяет далеко не однозначно трактовать условия проведения выборов, предусмотренные в названной ст. 38 Закона. В юридической литературе, в частности, уже высказываются мнения о том, что эта норма не регламентирует всех последствий проблемы, которая может возникнуть во время общих выборов и при повторном голосовании в случае выбытия кандидатов или снятия ими своих кандидатур после регистрации, если в округе после этого остается лишь один зарегистрированный кандидат. На основании этого делается вывод, что федеральный закон не содержит исчерпывающего ответа на вопрос, можно ли и при каких условиях проводить выборы на безальтернативной основе, а тем самым допускается голосование в условиях отсутствия в избирательных бюллетенях альтернативных кандидатур как на общих выборах, так и при повторном голосовании не только на муниципальном, но и на федеральном и региональном уровнях.

Допустимость различных избирательных систем. Данный принцип был пересмотрен с момента принятия поправок в Федеральный закон об основных гарантиях в части перехода на проведение выборов депутатов Государственной Думы РФ по пропорциональной системе. Вопрос о переходе на проведение выборов исключительно по пропорциональной системе еще находится в разработке современной избирательной реформы, но до тех пор на территории Российской Федерации допускается и признается правомерной организация всех видов выборов на основе и мажоритарной, и пропорциональной избирательных систем, а также смешанных их вариантов.

История развития избирательного законодательства в различных странах накопила многообразие подходов к конструированию избирательных систем. Наиболее распространенными из них в настоящее время являются мажоритарная, пропорциональная, смешанная, преференциальная избирательные системы, система отдельно (единственно) передаваемого голоса, избирательная система перебаллотировочного голосования. При этом на выбор той или иной избирательной системы влияют характер и история демократического развития конкретной страны, конституционные принципы организации структуры и полномочий представительных органов власти, национальные и местные особенности, которые, в свою очередь, могут придавать избранной системе особую специфику и

национально-культурный колорит.

Независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов. Это означает, что для обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан образуются специальные органы - избирательные комиссии. При подготовке и проведении выборов они в пределах своей компетенции независимы от государственных органов и органов местного самоуправления. Особо следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 20 Федерального закона об основных гарантиях Центральной избирательной комиссии РФ и избирательные комиссии субъектов РФ впервые на законодательном уровне охарактеризованы в качестве государственных органов, не входящих в систему органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти. Однако вряд ли в этом стоит усматривать формирование нового канала государственной власти, дополняющего классическую теорию разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

На избирательные комиссии возлагается основная работа по организации и проведению выборов. Именно они контролируют соблюдение избирательных прав граждан, распределяют средства, выделенные на финансовое обеспечение выборов, и контролируют их целевое использование, составляют списки избирателей, регистрируют кандидатов и их доверенных лиц, утверждают тексты бюллетеней для голосования и обеспечивают их изготовление, контролируют соблюдение равных правовых условий участия избирателей и кандидатов в предвыборной агитации, решают материально-технические вопросы подготовки проведения голосования, устанавливают итоги выборов и доводят их до сведения избирателей, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с действующим законодательством. При этом решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми государственными и негосударственными организациями, их должностными лицами и гражданами.

Принципы участия российских граждан в выборах

Значение этих принципов реализации гражданами права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления трудно переоценить. Они напрямую закрепляются федеральным законодательством и имеют универсальное значение для всех видов выборов в Российской Федерации. Соответственно этому исчерпывающе четкое и непротиворечивое содержательное определение форм участия граждан во всех видах выборов, проводимых в Российской Федерации, является одним из концептуальных направлений правового обеспечения представительных основ государственной и муниципальной демократии.

В этой связи будет уместно упомянуть, что первые попытки демократизации форм участия избирателей в выборах в российской истории относятся к Основным государственным законам от 23 апреля 1906 г., которые фактически выполнили роль первой конституции России. Тем не менее, и после их принятия избирательная система характеризовалась отсутствием таких принципов, как всеобщность и равенство. Выборы были косвенными, многоступенчатыми, имели классовый и цензовый характер. Законодательством устанавливался высокий возрастной ценз: к участию в выборах допускались мужчины, достигшие 25-летнего возраста, а женщины вообще не имели права голоса. Однако, несмотря на то что такой порядок выборов оставил за чертой голосования большую часть населения страны, он способствовал активизации усилий различных политических сил, направленных на демократизацию избирательного законодательства. И уже в Положении о выборах в Учредительное собрание, утвержденном Временным правительством 2 октября 1917 г., предусматривалось, что Учредительное собрание образуется из членов, избранных населением на основе всеобщего, без различия пола, и равного избирательного права посредством прямых выборов и тайного голосования с применением начала пропорционального представительства. Таким образом, был положен юридический отсчет всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Впервые в России были отменены цензы: имущественный, грамотности, оседлости, а также ограничения по национальному и региональному признакам. Устанавливался ряд гарантий для участия в выборах нерусского населения, для чего, в частности, предусматривалась возможность перевода текста избирательного бюллетеня на язык любой национальности. В то время как в подавляющем числе государств женщины были лишены избирательных прав, российское законодательство вслед за Новой Зеландией, Австралией и скандинавскими странами уравнило право голоса мужчин и женщин. Уникальным явлением стало предоставление Положением о выборах в Учредительное собрание избирательных прав военнослужащим. Все это позволяет сделать вывод, что "выборная" история российской государственности имеет богатый опыт, для которого характерны давние, апробированные практикой демократические традиции.

В современных условиях, закрепляя и гарантируя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, Конституция РФ (ст. 32), к

сожалению, почти полностью умалчивает об основных принципах его реализации, обязательных на всех выборах, проводимых в Российской Федерации. Единственное исключение в Конституции РФ (ст. 81) сделано лишь в отношении президентских выборов, основой которых являются всеобщее, равное и прямое избирательное право и тайное голосование.

Такой подход Конституции РФ к определению форм участия граждан в выборах вряд ли может быть признан удовлетворительным. Мало того, что в ней отсутствует специальная глава, посвященная избирательной системе, вследствие чего законотворческие возможности федерального парламента в определении избирательных стандартов, процедур и технологий выглядят практически неограниченными, так даже те немногочисленные конституционные "вкрапления" избирательного законодательства, которые имеются на сегодняшний день, в известной степени допускают и оправдывают ограничение общепризнанных демократических принципов участия граждан во всех видах выборов, за исключением президентских. Ведь если Конституция РФ прямо указывает на необходимость организации и проведения выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании только применительно к замещению должности Президента РФ, то тем самым предполагается возможность отступления от этих принципиальных условий при реализации права граждан избирать и быть избранными во все иные органы государственной и муниципальной власти.

Принимая во внимание приоритет норм международного права, подтвержденный в ст. 15 Конституции РФ, нельзя не признать, что конституционное регулирование принципов участия граждан в выборах не только внутренне противоречиво, но и не согласуется с международными обязательствами России, а также не в полной мере учитывает необходимость корреляции и гармонизации российских законов с предпринимаемыми международным сообществом усилиями, направленными на защиту и поощрение прав человека и основных свобод. Так, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 25) каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Анализ этого и иных ратифицированных Российской Федерацией пактов и конвенций о правах человека позволяет сделать вывод, что, хотя принципы участия граждан в выборах воспроизводятся на конституционном уровне применительно только к выборам Президента РФ, тем не менее они, являясь неотрывной частью общепринятых международных избирательных стандартов, в равной степени обязательны для всех выборов в Российской Федерации.

Заметим, однако, что под углом зрения повышения статуса законодательства о выборах обязательность демократических принципов избирательного права (всеобщее равное и прямое при тайном голосовании) должна выглядеть не следствием логических умозаключений, основанных на интерпретациях текста международных договоров, увязанных с установками Конституции РФ на приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, а являться прямым конституционным предписанием. Только в этом случае конституционные права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, являющиеся смыслом и содержанием всего современного российского избирательного законодательства, будут в тексте Конституции РФ наполнены реальным демократическим звучанием и идентифицированы с имманентными атрибутами подлинных справедливых и свободных выборов.

Необходимость собственно конституционного оформления принципов участия граждан в выборах, несомненно, будет способствовать восполнению имеющихся на уровне Основного закона пробелов концепции правового регулирования избирательных прав и свобод российских граждан. Именно принципы субъективного избирательного права должны быть безусловно положены в основу концепции правового регулирования выборов, так как без них содержательное наполнение методов и способов юридического воздействия на участников общественных отношений, опосредующих организацию и проведение выборов, будет лишено социально значимых ориентиров и координат.

Прямая зависимость направленности правового регулирования на сохранение, развитие одних и подавление, ограничение иных избирательных отношений, круга субъектов, выступающих в качестве адресатов законодательства о выборах, расширение или сужение правоспособности участников избирательных кампаний, а также объема и общего характера их правомочий и обязательств от концептуальных начал (принципов), составляющих первичный элемент механизма правового обеспечения избирательных прав граждан, диктует настоятельную потребность непосредственно конституционного воспроизводства ключевых условий делегирования власти народа посредством свободных выборов его государственным и муниципальным выборным представителям.

Пока же принципы избирательного права российских граждан, обязательные для всех видов выборов, закрепляются в Федеральном законе об основных гарантиях. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным и реализуется на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Данная законодательная норма носит, безусловно,

универсальный характер, распространяется на все виды выборов и конкретизируется в иных федеральных законах, законах субъектов РФ и уставах муниципальных образований. В частности, в ст. 23 Федерального закона об основных гарантиях прямо подчеркивается, что выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных Законом избирательных прав граждан.

Всеобщее избирательное право граждан означает, что гражданин, достигший возраста 18 лет, вправе избирать, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях, а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, - быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом реализация избирательных прав не зависит от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В целом подобная трактовка всеобщности избирательных прав российских граждан соответствует ст. 19 Конституции РФ и даже дословно воспроизводит ее текст. С одной стороны, это не дает оснований упрекнуть основополагающий федеральный избирательный закон в отступлении от буквы Конституции. Однако с другой - не позволяет конкретизировать дух Конституции, ее концептуальный заряд применительно к сфере реализации избирательных прав граждан. С этой точки зрения независимость обладания правом избирать и быть избранными от упомянутых Конституцией РФ иных обстоятельств вполне могла бы быть на уровне федерального закона конкретно поименована указанием на образование, состояние здоровья и, возможно, двойное гражданство. Представляется, что предметное указание федерального законодательства на невозможность ограничения избирательных прав по этим причинам позволит избежать в законах субъектов РФ прецедентов необоснованного исключения соответствующих категорий граждан из числа обладателей избирательных прав.

Исключительно важное значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан и гарантируемых законом пределов их реализации имеет вопрос об избирательных цензах, представляющих собой установленные законодательством ограничения активного и пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами. Современное российское избирательное законодательство допускает существование только возрастного ценза и ценза оседлости. Поэтому в тех случаях, когда законы субъектов РФ и уставы муниципальных образований предусматривают в качестве обязательных условий обладания избирательным правом на региональных и муниципальных выборах языковые, образовательные и иные избирательные цензы, такие действия противоречат принципиальным установкам федерального законодательства, вследствие чего порождаемые ими ограничения всеобщего избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не должны подлежать применению.

При оценке возрастного избирательного ценза необходимо учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, дополнительные возрастные ограничения участия граждан в выборах могут устанавливаться только в отношении пассивного избирательного права. Во-вторых, устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. 30 лет - на выборах главы исполнительной власти субъекта РФ и 21 год - на выборах в органы местного самоуправления. В-третьих, установление максимального возраста кандидата, по достижении которого он утрачивает право быть избранным в органы региональной и муниципальной власти, не допускается. При этом, однако, не исключается подобная возможность применительно к федеральным выборам. В-четвертых, закрепление возрастного ценза на выборах в органы местного самоуправления допускается лишь законами субъектов РФ в соответствии с условиями, предусмотренными федеральным законом. В-пятых, установление дополнительных условий реализации пассивного избирательного права, связанных с достижением гражданином определенного возраста, является правом, а не обязанностью субъектов РФ. И если региональным законодательством возрастные избирательные цензы не предусмотрены, то гражданин может реализовать свое право быть избранным в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления начиная с 18-летнего возраста.

В целом такая позиция законодательства в регулировании возрастных избирательных цензов на региональных и муниципальных выборах соответствует современным представлениям о демократических процедурах формирования представительных основ публичной власти. Вместе с тем нельзя не отметить, что она не вполне согласуется с положениями Конституции РФ, согласно которой регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (п. "в" ст. 71). Принимая во внимание, что делегирование федеральных законодательных полномочий субъектам РФ не предусмотрено Конституцией РФ и не может, по нашему мнению, быть предметом договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и

органами власти субъектов РФ, передача, хотя и ограниченная определенными рамками, права регулирования возрастных цензов на региональных и муниципальных выборах с федерального уровня на уровень парламентов субъектов РФ не увязывается с конституционными установками. Исходя из этого представляется целесообразным закрепить возрастные избирательные цензы непосредственно в тексте федерального закона, что не только полностью отвечало бы Конституции РФ, но и послужило бы дополнительной гарантией обеспечения единого подхода к реализации права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления в общероссийских масштабах.

Ценз оседлости допускается действующим законодательством в отношении как пассивного, так и активного избирательного права. В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях федеральными конституционными законами и федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории. При этом указанные условия не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности и сроков такого проживания, а законы субъектов РФ должны предусматривать предоставление активного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления всем гражданам, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующего субъекта или муниципального образования. Тем самым федеральное законодательство в решении вопроса об обладании гражданином активным избирательным правом исходит из самого факта постоянного или преимущественного проживания на определенной территории, не связывая его ни с какими иными условиями.

Что касается установления ценза оседлости в отношении пассивного избирательного права, то согласно Федеральному закону об основных гарантиях оно может осуществляться только Конституцией РФ. Более того, в ст. 4 данного Закона специально оговаривается, что установление федеральным законом субъекта РФ продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина на территории субъекта РФ, муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается. И хотя в Законе отсутствует прямое упоминание о невозможности закрепления аналогичных ограничений в федеральных конституционных законах и уставах муниципальных образований, можно, тем не менее, утверждать, что законодатель исходит из того, что ценз оседлости в отношении пассивного избирательного права может быть только следствием директивных конституционных предписаний. Исходя из этого правом быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления обладают все граждане РФ, независимо от места их проживания, если иное прямо не предусмотрено Конституцией РФ. Учитывая, что на сегодняшний день на конституционном уровне какие-либо ограничения пассивного избирательного права граждан, за исключением президентских выборов, отсутствуют, можно сделать однозначный вывод, что ценз оседлости в отношении права граждан быть избранными в иные органы государственной власти и местного самоуправления не предусматривается ни в каких вариантах.

Стоит заметить, что указание федерального законодательства на возможность установления ограничений пассивного избирательного права, связанных с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории, исключительно конституционным способом не вполне увязывается со ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. Поскольку в данном случае явно обозначилось расхождение между конституционными нормами и предписаниями обычного федерального законодательства, представляется обоснованным предположить, что ценз оседлости в отношении пассивного избирательного права граждан может быть установлен не только непосредственно Конституцией РФ, но и федеральными законами.

Равное избирательное право означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях, и обеспечивается тем, что все избиратели обладают одинаковыми с юридической точки зрения возможностями для выдвижения кандидатов, имеют равные условия для голосования, на одних и тех же правовых основаниях участвуют в предвыборной агитации. Равенство на выборах достигается прежде всего тем, что избиратель может быть включен в списки только по одному избирательному участку и участвовать в голосовании только один раз. Каждому гражданину выдается одинаковое количество бюллетеней, а его волеизъявление имеет такое же значение, как и волеизъявления других граждан.

Прямое избирательное право означает, что граждане голосуют на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления за или против кандидатов непосредственно. Любые формы косвенных выборов противоречат федеральному законодательству и не могут иметь место при формировании представительных основ государственной и муниципальной власти. Не допускается также проведение многоступенчатых выборов, при которых граждане избирают лишь нижнюю ступень органов местного самоуправления, а члены вышестоящих муниципальных и государственных органов

избираются их нижестоящими коллегами. Проведение многоступенчатых выборов противоречит не только прямому избирательному праву граждан, но и расходится с тем, что в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Говоря о принципе прямого избирательного права, нельзя не отметить, что нередко он отождествляется не только с непосредственным, но и с личным участием каждого гражданина в выборах.

Тайное голосование исключает возможность какого-либо контроля со стороны любых органов или должностных лиц, а также общественных объединений и граждан за волеизъявлением избирателей. Поэтому законодательство рассматривает соблюдение тайны голосования как одну из важнейших обязанностей избирательных комиссий, в том числе при досрочном голосовании и при голосовании вне помещений избирательных участков. Этим целям отвечает ряд организационных правил и гарантий их обеспечения, содержащихся в Федеральном законе об основных гарантиях, иных федеральных и региональных законах. За нарушение тайны голосования предусматривается административная либо уголовная ответственность. Вместе с тем следует заметить, что только данными традиционными видами юридической ответственности законодательство не ограничивается. Нельзя забывать и о собственных санкциях избирательного законодательства, которые предусматривают возможность отмены результатов выборов по решению суда в случае нарушений избирательных прав граждан, в том числе касающихся соблюдения тайны волеизъявления избирателей, при всех видах голосования.

Добровольность участия в выборах подразумевает право избирателя самому решить вопрос о целесообразности и необходимости голосования, исключает какую-либо обязательность электоральных действий. В соответствии со ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Значение этого принципа для организации и проведения различных избирательных кампаний трудно переоценить. Не случайно Конституция РФ (ст. 3) в настоящее время закрепляет в качестве основополагающего универсального принципа реализации избирательных прав граждан исключительно свободу выборов.

Свобода выборов означает, что при их организации и проведении абсолютно исключается какое-либо воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также оказать давление на результаты его волеизъявления. Свободное избирательное право и добровольность участия в выборах являются в современных условиях одним из краеугольных камней российской избирательной политики и практики.

Однако избирательное законодательство далеко не всегда последовательно проводит и развивает принцип добровольного участия граждан в выборах. В частности, и на федеральном уровне, и на уровне субъектов РФ, как правило, предусматривается, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее установленного числа избирателей. При этом требуемая по закону явка граждан на голосование может колебаться от 25 до 50%. Думается, что такое отношение федерального и регионального законодательства к определению итогов выборов противоречит их свободной организации и проведению, поскольку фактически являет собой реально существующий механизм косвенного принуждения избирателей к участию в голосовании.

Во-первых, не вполне ясно, насколько согласуется с добровольностью участия в выборах императивная необходимость обязательного включения в списки избирателей всех граждан, имеющих право на участие в голосовании, независимо от их желания. Ведь на практике это приводит к огромным затратам средств, выделяемых на избирательную кампанию, что, однако, не исключает многочисленных "хронических" неточностей в составлении избирательных списков, приводит к дублированию в них одних и тех же избирателей, а также проявлению так называемых мертвых душ. Как следствие, списки избирателей нередко далеки от реальности, но вполне действенно влияют на возможность признания выборов несостоявшимися по причине явки недостаточного числа избирателей, включенных в списки, либо признания их недействительными вследствие некачественного составления списков избирателей, исключающего возможность достоверного установления результатов волеизъявления избирателей.

Во-вторых, если участие в выборах является добровольным, то можно ли их юридическую результативность связывать с обязательной явкой установленного числа избирателей. Представляется, что требование участия в выборах не менее четверти избирателей для того, чтобы они были признаны состоявшимися, закрепленное в законах большинства субъектов РФ, вряд ли в полной мере согласуется с добровольностью участия в выборах. Кроме того, на практике оно нередко приводит к тому, что формирование представительных органов государственной власти и местного самоуправления затягивается на неопределенный срок.

Добровольность участия граждан РФ в выборах, как уже отмечалось, напрямую влияет на их результативность. Порядок определения результатов региональных и муниципальных выборов устанавливается законами субъектов РФ. Один из принципиальных вопросов, возникающих при их подведении, - какие выборы считать состоявшимися. Следует отметить, что в законодательстве республик, краев и областей далеко не однозначно решается этот вопрос. При всем многообразии

подходов можно выделить два наиболее распространенных варианта.

Прошедшие после принятия Конституции РФ 1993 г. федеральные, региональные и муниципальные выборы показали, что в правовом регулировании избирательных прав граждан еще не достаточно четко решен ряд вопросов, имеющих принципиальное значение. Несомненно, что дальнейшее развитие представительных основ народовластия потребует повышенного внимания к совершенствованию избирательного законодательства и практики его применения, без чего немыслимо поступательное движение к демократической организации публичной власти в Российской Федерации. Однако развитие законодательной формулы механизма организации и проведения выборов с неизбежностью должно иметь лейтмотивом создание оптимальных правовых предпосылок для реализации избирательных прав граждан и обеспечения неотвратимости ответственности за их нарушение.

Оценивая всю совокупность принципов, положенных в основу современного российского избирательного права, нельзя не признать, что они отражают демократическую природу выборов как одного из главных конституционных институтов народовластия и, как следствие, призваны служить безусловными ориентирами в организации и проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов в Российской Федерации. Только приоритетное следование им со стороны избирателей, кандидатов, избирательных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий и других участников избирательного процесса способно предотвратить при проведении избирательных кампаний возникновение неразрешимых юридических коллизий и сделать передачу государственной и муниципальной власти посредством выборов легитимной, гармоничной, последовательной, нефальсифицированной и необратимой.

§5. Избирательные правоотношения

Правоотношения занимают центральное место в механизме правового регулирования выборов. Именно через них абстрактные предписания и формулы избирательного законодательства получают конкретное социальное наполнение и реализуются в поведении участников избирательного процесса. Принимая во внимание то обстоятельство, что правоотношения как категория получили глубокое и обстоятельное освещение в юридической литературе, можно было бы предположить достаточно широкое ее использование и при анализе правового регулирования выборов.

Однако внимание исследователей избирательного права и законодательства сводится преимущественно к природе избирательного права, внутреннему строению избирательного законодательства, субъектам избирательного процесса и гарантиям их прав. Что же касается избирательных правоотношений, то они, как правило, остаются вне поля зрения, вследствие чего за рамками восприятия оказывается собственно юридический механизм реализации норм избирательного права, включающий праворегулирующие, правоприменительные и правоохранительные функции государства в этой области общественно-политических изменений^{*(10)}.

Значение избирательных правоотношений для обеспечения реализации публичного политического избирательного права граждан трудно переоценить. Учитывая характеристику, данную С.С. Алексеевым правоотношению как главному элементу механизма правового регулирования, можно утверждать, что именно избирательные правоотношения:

во-первых, фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие отдельных норм избирательного законодательства;

во-вторых, определяют юридическую структуру поведения, которому должны или могут следовать субъекты избирательного процесса;

в-третьих, являются условием для возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения избирательных прав граждан и корреспондирующих им обязанностей иных участников избирательного процесса.

Все это свидетельствует о том, что избирательные правоотношения являются универсальным средством обеспечения устойчивой связи законодательства о выборах с избирательной практикой, служат единственным способом наложения нормативной модели организации выборов на фактические, образующие избирательную кампанию социально-политические процессы.

Как следствие, правоотношения, возникающие на основе конституционных норм, характеризуются меньшей степенью конкретности, отсутствием строгой индивидуализированной правовой связи их участников. Но вместе с тем они обладают повышенным нормативным потенциалом, не только влияющим на адресатов норм, но и оказывающим прямое воздействие на содержание и структуру сопутствующего им законодательства. Данные отношения также отличает особый, публично-правовой статус, обусловленный значимостью объекта правового регулирования, предопределяющий исходные основания нормативно-правового обеспечения иных общественных отношений. Фундамент

всех избирательных правоотношений составляют конституционные правоотношения, складывающиеся в связи с реализацией ст. 32 Конституции РФ, предусматривающей избирательные права граждан. Они не только предполагают императивную необходимость надлежащего организационного, материального, финансового, законодательного и иного обеспечения избирательных прав российских граждан, но и непосредственно выступают в качестве публично-правовой основы всех избирательных правоотношений^{*(11)}.

Именно в конституционно-правовом отношении, опосредующем избирательные права граждан и корреспондирующие им обязанности государства, лежит социально-политический смысл всех избирательных правоотношений, которые являются необходимым условием для практической реализации избирательных прав в повседневной деятельности граждан и иных участников выборов.

Для уяснения природы и социального назначения избирательных правоотношений необходимо остановиться на их конститутивных признаках. Избирательные правоотношения являются разновидностью правовых отношений, и они, несомненно, обладают всеми свойствами, характерными для любых правоотношений. Вместе с тем они имеют присущие только им отличительные признаки, которые их специфицируют и позволяют рассматривать избирательные правоотношения как самостоятельный вид правовых отношений.

Специфика избирательных правоотношений определяется прежде всего их социально-политическим содержанием. По существу, именно через них реализуется предусмотренная ст. 3 Конституции РФ власть народа, высшим непосредственным выражением которой являются референдум и свободные выборы. Юридически обеспечивая практическое участие граждан в трансформации власти народа в государственную и муниципальную власть посредством демократических выборов, избирательные правоотношения фактически опосредуют воспроизводство власти в Российской Федерации, выступая тем самым важнейшим элементом юридической основы формирования и функционирования всех институтов системы представительной демократии.

Конечно, не все общественные отношения, складывающиеся во время выборов, нуждаются в институционализации и юридизации. Некоторые из них являются исключительно внутренним делом действующих на избирательной арене политических сил и потому не урегулированы правовыми предписаниями и не рассчитаны на перевод в разряд избирательных правоотношений. Так, способы поиска различными политическими партиями и движениями партнеров с целью создания избирательных блоков, варианты подбора потенциальных кандидатов и иные подобные действия не охватываются избирательными правоотношениями, поскольку их осуществление объективно не требует правового регулирования.

Вместе с тем было бы неправильно отождествлять содержательную сторону избирательных правоотношений только с юридически значимыми аспектами выборов, ограничивая тем самым возможные рамки их существования непосредственно избирательной кампанией. Представляется, что публичная функция избирательных правоотношений не замыкается на правовое обеспечение организации и проведения выборов, а распространяется также и на создание надлежащих условий реализации избирательных прав граждан в период между выборами. Исходя из сказанного к их числу можно отнести урегулированные избирательным законодательством отношения, связанные с функционированием системы постоянного учета избирателей, внедрением автоматизированных систем обработки и хранения информации об избирателях и результатах их волеизъявления, разработкой и реализацией федеральных и региональных программ развития избирательной системы и правовой культуры участников избирательного процесса.

Избирательные правоотношения опосредуют повседневную практическую реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они производны от соответствующего конституционно-правового отношения, развивают и дополняют его как при организации и проведении выборов, так и в межвыборный период. Именно в рамках избирательных правоотношений создаются предпосылки для осуществления избирательных прав граждан и происходит передача публичной власти от ее носителя и единственного источника выборным государственным и муниципальным органам, их должностным лицам.

Структура избирательных правоотношений определяется их природой как публично-правовых отношений, складывающихся в связи и по поводу ротации и передачи публичной власти по итогам выборов. Формально в исходном варианте их участники обозначены в Федеральном законе об основных гарантиях, который квалифицирует следующие категории субъектов избирательного процесса: избиратели, кандидаты, избирательные комиссии и их члены, избирательные объединения (блоки), наблюдатели, доверенные лица. С одной стороны, избирательные правоотношения не существуют без таких действующих лиц, как избиратели, кандидаты и избирательные комиссии, с другой - наличие указанных субъектов среди участников правового отношения неразрывно связано с тем, что и они характеризуются именно как избирательные правоотношения^{*(12)}.

Несомненно, главным субъектом избирательных правоотношений являются избиратели и кандидаты, без которых невозможна реализация права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они выступают основными управомоченными участниками избирательных правоотношений, именно от них зависят структура, содержание и динамика развития данного вида правоотношений, которые в конечном счете обеспечивают осуществление принадлежащих им активных и пассивных избирательных прав. Однако не меньшее значение для поступательного развертывания избирательного процесса имеет деятельность избирательных комиссий, которые призваны обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан. Правомерно рассматривать избирательные комиссии в качестве основного обязанного субъекта публичного права и публичных избирательных правоотношений, без которого невозможны создание и функционирование организационно-правового механизма выборов.

Говоря о субъектной специфике избирательных правоотношений, нельзя обойти вниманием вопрос их юридической структуры. Под этим углом зрения избирательные правоотношения обнаруживают себя как комплекс и материальных, и процессуальных правовых отношений. В литературе по этому вопросу презюмируется, что избирательные правоотношения обнаруживают себя прежде всего в качестве процессуальных отношений. Акцент на вторичный, процессуальный характер норм законодательства о выборах и возникающих на их основе избирательных правоотношений существенно ограничивает понимание политико-правовой природы избирательных правоотношений.

Сама природа выборов и динамический характер избирательных прав граждан предполагают совершение ряда избирательных действий, образующих в совокупности избирательный процесс, требующий надлежащего правового обеспечения и проявляющийся вовне через многочисленные и разнообразные процессуальные избирательные правоотношения, важнейшая особенность которых связана со способами их юридической защиты.

Приоритет судебной защиты избирательных правоотношений подчеркивается и специальным указанием Федерального закона об основных гарантиях на то, что суды обязаны организовывать свою работу (в том числе и в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение избирательных споров. Кроме того, следует иметь в виду, что только в судебном порядке могут быть отменены решения избирательной комиссии о результатах выборов. Иными словами, юридически значимые последствия всей совокупности избирательных правоотношений могут быть пересмотрены только на основании судебного решения.

При анализе отличительных особенностей избирательных правоотношений нельзя игнорировать и то обстоятельство, что их специфика в известной степени предопределяется нормами избирательного законодательства, являющегося первичным элементом правового воздействия на составляющие избирательную кампанию общественные отношения. Избирательное законодательство обеспечивает воспроизводство на демократической выборной основе органов государственной власти и органов местного самоуправления и является необходимой предпосылкой для осуществления гражданином конституционных избирательных прав. При отсутствии избирательного законодательства невозможны существование и развитие избирательных правоотношений, которые выступают в качестве обязательного условия реализации избирательных прав граждан как при организации и проведении выборов, так и в межвыборный период.

Принимая во внимание, что избирательное законодательство не имеет унифицированной юридической структуры, а охватывает собой комплекс норм различной отраслевой принадлежности, возникающие на его основе избирательные правоотношения характеризуются тесным единством и органической взаимосвязью в обеспечении реализации избирательных прав граждан, хотя, взятые в отдельности, они могут при этом тяготеть к различным отраслям российского права - конституционному, административному, финансовому, уголовному, трудовому, гражданско-процессуальному и некоторым другим.

Своеобразие избирательных правоотношений проявляется и в специфике их внутреннего строения, структурной организации, т.е. субъектов, содержания и объектов правоотношений.

Субъекты избирательных правоотношений

Избирательные правоотношения характеризуются широким кругом участников. Однако общим для всех них является то, что в рамках данного вида правовых отношений они выступают как носители прав и обязанностей, связанных с подготовкой и проведением выборов в представительные органы государственной и муниципальной власти. Все разнообразие субъектов избирательных правоотношений может быть поделено на четыре основные группы - индивидуальные и коллективные, политические и административные. Их сочетание предопределяет сложный состав избирательных правоотношений, их содержание и структуру*(13).

Первичную группу составляют прежде всего граждане как основные носители избирательных прав и свобод, выступающие в избирательных правоотношениях в качестве избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. После принятия Федерального закона об основных гарантиях сюда же необходимо отнести и иностранных граждан, которые в соответствии со ст. 18 этого Закона обладают активным избирательным правом на проводимых в Российской Федерации муниципальных выборах, если они постоянно или преимущественно проживают на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы, при условии, что участие иностранных граждан в выборах предусмотрено международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов РФ.

К другой группе субъектов избирательных правоотношений необходимо отнести избирательные объединения и их блоки, представляющие собой организационно оформленные и зарегистрированные в установленном законом порядке объединения граждан политического характера (политические партии, политические организации, политические движения). Избирательные объединения и их блоки - коллективный субъект, наделенный избирательными правами и действующий в избирательной кампании как персонифицированный участник выборов. Вместе с тем следует иметь в виду, что на отдельных этапах проведения выборов избирательное объединение (блок) может реализовать принадлежащие ему права не непосредственно, а через своих уполномоченных представителей.

В юридической литературе высказывается мнение, что в качестве особого, управомоченного субъекта избирательных правоотношений выступает народ как единственный суверен и носитель власти в Российской Федерации, обладающий абсолютной правосубъектностью, в том числе и в сфере формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Представляется, однако, что с такой постановкой вопроса трудно согласиться, так как народ, представляющий собой объединенную едиными историческими и территориальными признаками высшую социальную общность людей, может рассматриваться в качестве субъекта политических отношений, не требующих формальной определенности и обязательной юридической персонифицированности их участников. Что же касается правовых связей и такой их разновидности, как избирательные правоотношения, то в силу достаточной аморфности и отсутствия внешней правовой обособленности вряд ли правомерно говорить о том, что право участвовать в свободных выборах относится к исключительному ведению народа.

Народ как социально-политический феномен является единственным источником власти. Но передача этой власти выборным государственным органам и органам местного самоуправления осуществляется посредством реализации принадлежащих не народу, а гражданам РФ избирательных прав. Не случайно именно они выступают в качестве главного адресата избирательного законодательства и являются единственными обладателями конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Помимо граждан без их участия невозможно существование избирательных правоотношений, поскольку иначе пришлось бы признать, что цели выборов могут быть достигнуты при отсутствии свободного волеизъявления непосредственных обладателей избирательных прав.

Особую группу субъектов избирательных правоотношений образуют различные государственные органы, органы местного самоуправления, средства массовой информации, предприятия, учреждения, организации, а также их должностные лица. Всех их объединяет то, что в первую очередь в рамках избирательных правоотношений они выступают в качестве участников, на которых возложена обязанность содействовать осуществлению избирательных прав граждан посредством создания надлежащих условий для организации и проведения выборов, предотвращения нарушений избирательного законодательства и привлечения в случае необходимости виновных лиц к ответственности.

Основную роль в этой группе субъектов избирательных правоотношений играют избирательные комиссии. Непосредственно на них возлагается задача обеспечения реализации и защиты избирательных прав российских граждан, подготовки и проведения выборов. Государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия, организации с государственным участием, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий. Что же касается средств массовой информации, то на них в рамках избирательных правоотношений возлагаются обязанности по обеспечению равных возможностей проведения предвыборной агитации во время избирательных кампаний, а также по размещению печатной информации избирательных комиссий в порядке, установленном Федеральным законом об основных гарантиях, иными законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов^{*(14)}.

Особо необходимо остановиться на участии в избирательных правоотношениях судебных органов. Фактически они выступают в качестве универсального гаранта избирательных прав граждан применительно к любому уровню выборов в Российской Федерации, вправе рассматривать любые избирательные споры с участием граждан, избирательных комиссий и других субъектов. При этом

судебные органы наделены правом не только реагировать по инициативе иных участников избирательных правоотношений на нарушения законодательства о выборах, но и в прямо предусмотренных нормами избирательного права случаях назначать выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений (блоков), органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора.

Отличительной особенностью правового статуса избирательных комиссий, государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений, средств массовой информации, а также их должностных лиц является то, что они вправе участвовать в избирательных правоотношениях строго в рамках предоставленных им полномочий и не могут выходить за их пределы, какими бы соображениями ни мотивировалась необходимость и целесообразность подобного рода действий.

Это обстоятельство заслуживает самого серьезного внимания, так как избирательной практике известны случаи, когда государственные органы и органы местного самоуправления вопреки предоставленной им компетенции уклонялись от назначения выборов, отменяли и переносили уже назначенные выборы, распускали избирательные комиссии. При этом в обоснование своих решений они, как правило, ссылались на то, что такие действия прямо не запрещены избирательным законодательством и, как следствие, могут иметь место в деятельности государственных и муниципальных органов власти, их должностных лиц. Представляется, что подобная аргументация не имеет ничего общего с требованиями законодательства о выборах, не основана на его содержании, не учитывает исключительно разрешительный метод регулирования полномочий указанных субъектов избирательных правоотношений, согласно которому они вправе совершать лишь такие действия, которые прямо отнесены к их ведению. В противном случае абсолютное усмотрение и административный произвол вполне могли бы претендовать на "законные" права в деятельности представителей публичной власти в рамках избирательных правоотношений.

Содержание избирательных правоотношений

Содержание избирательных правоотношений представляет собой прежде всего субъективные права и юридические обязанности их участников. Именно избирательные права и их гарантии (как специфическая юридическая разновидность обязанностей) составляют основной компонент содержания правоотношений. Через них определяются модели возможного и должного поведения субъектов избирательной кампании. Вместе с тем следует иметь в виду, что содержание правоотношения не одномерно, имеет различные проявления. Поэтому вполне оправданно наряду с юридическим содержанием правоотношения (единство прав и обязанностей) различать и материальное (фактическое) содержание.

Материальное содержание избирательного правоотношения непосредственно индивидуализирует его среди иных, в том числе аналогичных, правоотношений и выражается в фактическом поведении субъектов избирательного правоотношения в пределах предоставленных субъективных прав и юридических обязанностей. Материальное содержание неразрывно связывает избирательные правоотношения с реальными отношениями, фактически протекающими в рамках избирательной кампании, социально-политическими процессами, в то время как юридическое содержание служит правовым средством обеспечения соответствия материального содержания избирательных правоотношений требованиям законодательства, обслуживает механизм связи юридических и фактических избирательных отношений.

Для юридического содержания избирательных правоотношений характерно, что оно имеет унифицированный характер и не зависит от его участников, а материальное содержание, напротив, в каждом конкретном случае серьезно отличается социальным наполнением и по характеру, и по структуре поведения субъектов избирательного процесса^{*(15)}.

В рамках избирательных правоотношений субъективные права как элемент их юридического содержания преимущественно преломляются сквозь избирательные права граждан. В соответствии со ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях к ним отнесены права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях. Заметим, что этот перечень возможного поведения граждан в рамках избирательных правоотношений не является исчерпывающим и вполне может быть дополнен другими правами, такими как право обращаться в суд с заявлением о назначении выборов, участвовать в формировании и работе избирательных комиссий, финансовом обеспечении избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений и т.д.

Вместе с тем существенное значение для характеристики избирательных прав граждан имеет то обстоятельство, что они могут устанавливаться только федеральными законами. Это обусловлено прямым указанием Конституции РФ на то, что регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (ст. 71), а ограничение прав и свобод может быть произведено федеральным законом лишь в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Всяческие попытки правового регулирования избирательных прав граждан на уровне законов субъектов РФ не соответствуют конституционному статусу российских граждан и не могут быть квалифицированы как правомерное воздействие на юридическое содержание избирательных правоотношений. Исходя из этого избирательные права граждан, являющиеся следствием правотворческой деятельности законодательных органов власти республик, краев, областей и других субъектов РФ, не должны подлежать реализации и защите. Их недопустимо рассматривать в качестве составного компонента юридического содержания избирательных правоотношений.

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

В отличие от правомочного участника избирательных правоотношений обязанное лицо не преследует при осуществлении различных избирательных действий собственные цели, а действует в интересах носителей избирательных прав. Это полностью соответствует содержанию ст. 2 Конституции РФ, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают первой обязанностью государства, его органов и должностных лиц. В этой связи обязанности избирательных комиссий, государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, по существу, приобретают статус гарантий избирательных прав граждан. Следовательно, юридическое содержание избирательных правоотношений вполне может быть охарактеризовано как устойчивая правовая связь избирательных прав граждан и их гарантий. Не случайно наименование основополагающего федерального законодательного акта, посвященного регулированию всех видов выборов в Российской Федерации, акцентирует внимание именно на избирательных правах граждан и их гарантиях, поскольку вне их связи юридическая составляющая содержания избирательных правоотношений будет выглядеть неполной, непоследовательной и противоречивой^{*(16)}.

Объекты избирательных правоотношений

В качестве объектов избирательных правоотношений фигурируют предметы мира политики и публичной власти, которые связаны с организацией ее передачи по итогам выборов путем реализации субъективных прав и юридических обязанностей их участников. Учитывая, что избирательные правоотношения производны от конституционно-правовых отношений, опосредующих реализацию права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, можно предположить, что объекты избирательных правоотношений также предопределяются объектами конституционных правоотношений, которыми выступают главным образом высшие социальные ценности, признанные и закрепленные в нормах российской Конституции, включающие полновластие и самоуправление народа, приоритет прав и свобод человека и гражданина, многопартийность и политический плюрализм, принципы организации государственной и муниципальной власти.

Вместе с тем в рамках конкретных избирательных правоотношений их главным объектом необходимо рассматривать воспроизводство власти народа посредством демократических, свободных, периодических и нефальсифицированных выборов. Без решения вопроса о власти избирательные отношения утрачивают смысл, теряют целевую направленность, становятся безобъектными, а права и обязанности их участников лишаются практического предназначения^{*(17)}.

Рассматривая воспроизводство власти в качестве генерального объекта избирательных правоотношений, нельзя игнорировать то, что, взятые в отдельности, они могут иметь обособленные

объекты.

Объекты избирательных правоотношений являются необходимым элементом их внутренней структуры, придают избирательным правам граждан и их гарантиям предметную осмысленность, увязывают с реальными социально-политическими процессами. Именно объекты сводят воедино субъективные права и юридические обязанности участников избирательных правоотношений, а влияние на них в рамках, предусмотренных избирательным законодательством, предопределяет деятельность субъектов избирательного процесса.

Таким образом, общим объектом всего комплекса избирательных правоотношений является публичная власть^{*(18)}. Конкретными объектами отдельных избирательных правоотношений выступают избирательные действия. Их последовательное выполнение и образует содержание избирательного процесса, понимаемого как развернутая во времени и пространстве упорядоченная совокупность политических, административных, финансовых, информационных правоотношений, в юридических рамках которых и через которые реализуется политическая правосубъектность граждан, и шире - конституционная преемственность и легитимность выборных институтов государственной власти и местного самоуправления.

Классификация избирательных правоотношений

Обладая единством специфических признаков и имея схожую внутреннюю структуру, избирательные правоотношения вместе с тем проявляются вовне в различных вариантах, выполняют различные функции в механизме правового регулирования выборов. С этой точки зрения существенный интерес представляет вопрос об их классификации. Типология избирательных правоотношений возможна по различным основаниям и позволяет лучше уяснить их роль в обеспечении реализации избирательных прав граждан.

Наиболее традиционным в юридической науке является деление правоотношений на регулятивные и охранительные. Под этим углом зрения регулятивные избирательные правоотношения опосредуют правомерное поведение их участников по осуществлению предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей, задают параметры позитивного развития организации и проведения выборов. Охранительные правоотношения носят вторичный характер по отношению к регулятивным избирательным правовым отношениям. Они возникают в тех случаях, когда нарушается нормальное течение регулятивных избирательных отношений, а основным их назначением служит ответная реакция со стороны государства, его органов и должностных лиц на ущемление избирательных прав граждан, нарушение установленных процедур их реализации. Благодаря охранительным правоотношениям разрешаются избирательные споры между различными участниками избирательных кампаний, применяются меры юридической ответственности к лицам, виновным в нарушении избирательных прав граждан и воспрепятствовании работе избирательных комиссий, их членов.

В совокупности регулятивные и охранительные отношения достаточно полно раскрывают картину правового опосредования осуществления и защиты избирательных прав граждан. Наряду с ними представляется целесообразным выделять и правотворческие избирательные правоотношения, специфика которых выражается прежде всего в том, что они выступают средством создания (изменения, отмены) самих норм права и в них реализуется государственный интерес, связанный с потребностями правового урегулирования общественных отношений^{*(19)}. Исходя из этого существование правотворческих избирательных правоотношений обусловлено наделением избирательных комиссий полномочиями по изданию нормативных правовых актов подзаконного характера, влияющих на материальное, информационное, финансовое и иное обеспечение выборов. И хотя нормативность таких актов иногда подвергается определенному сомнению, нельзя не признать, что они выполняют вспомогательную роль в правовом регулировании избирательных действий, совершаемых избирательными комиссиями и их членами, в интересах реализации прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Заметим в связи с этим, что наличие среди избирательных правоотношений (хотя и в ограниченных пределах) такого их вида, как правотворческие отношения, решительным образом отличает их наряду с государственными и административными правоотношениями от иных видов правовых отношений^{*(20)}.

В избирательных правоотношениях можно различать также материальные и процессуальные (процедурные). Если материальные отношения непосредственно обеспечивают реализацию избирательных прав российских граждан, которыми они наделены как единственные носители власти народа, то процессуальные избирательные отношения возникают в связи с соблюдением юридических процедур осуществления прав и обязанностей участников выборов. Несмотря на то что процессуальные отношения производны от материальных, они занимают доминирующее положение в общей системе избирательных правоотношений. Обусловлено это тем, что материальные отношения не могут иметь

места без их опосредования соответствующими процессуальными формами организации и проведения выборов.

Преобладание процессуальных отношений является одной из отличительных особенностей избирательных правоотношений. Их высокое процентное соотношение находит отражение на всех стадиях и этапах организации и проведения выборов. Вместе с тем не следует преувеличивать их значения, поскольку они неразрывно связаны с материальными избирательными правоотношениями и выполняют по отношению к ним ярко выраженную обеспечительную функцию.

Принципиальное значение имеет также типологизация избирательных отношений в зависимости от их роли в пространственно-временном обеспечении избирательных прав граждан. По этому критерию они могут быть подразделены на отношения, связанные с организацией и проведением выборов, и отношения, опосредующие реализацию избирательных прав граждан в межвыборный период. Если первый вид этих отношений находится постоянно в поле зрения исследователей, то избирательные отношения в межвыборный период нередко просто игнорируются, что, на первый взгляд, может выглядеть вполне естественно.

Представляется, однако, что отрицание существования избирательных отношений в межвыборный период не учитывает того факта, что лежащие в основе избирательных отношений конституционные права граждан опосредуют коренные, принципиальные отношения и связи между обществом и его членами, государством и его гражданами. Поэтому, будучи реализованными во время выборов в рамках соответствующих избирательных правоотношений, они не прекращаются и не возникают вновь, а существуют постоянно; имеют одинаковый объем и содержание для всех граждан; обладают особым механизмом обеспечения. Именно этот механизм и находит конкретное отражение в избирательных правоотношениях, сопутствующих соблюдению и защите избирательных прав граждан в межвыборный период.

К числу таких отношений можно отнести разнообразные юридические связи, которые возникают в межвыборный период и направлены на регистрацию избирателей, функционирование системы ГАС "Выборы", правовое обучение избирателей и организаторов выборов, предотвращение нарушений избирательных прав граждан, своевременное назначение и проведение выборов. Эти избирательные отношения гармонично дополняют непосредственный процесс организации и проведения выборов, обеспечивают стабильный характер осуществления конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В совокупности избирательные правоотношения, которые могут быть классифицированы и по другим основаниям, образуют основную "несущую конструкцию" механизма правового регулирования избирательных прав граждан и процесса их реализации. Именно через них существует и развивается правовая модель российской избирательной системы, осваиваются и применяются на практике ее различные модификации, обеспечивается непосредственное претворение в жизнь требований избирательного законодательства.

§6. Избирательные системы в Российской Федерации

Под избирательной системой в Российской Федерации понимается порядок выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ГД ФС РФ), в органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления. Порядок определяется конституционно-правовыми нормами, которые в совокупности образуют избирательное право, которое, в свою очередь, образует важную составную часть конституционного права Российской Федерации, регулирующую общественные отношения, складывающиеся в том числе при выборах. В ходе проведения реформы избирательного права законодателем была изменена избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы со смешанной на пропорциональную. Для этого потребовалось внести изменения в законодательство о выборах, о политических партиях, которые, с одной стороны, стимулировали бы политические партии развиваться, работать с избирателями, привлекать в свои ряды больше сторонников, более активно участвовать в выборах всех уровней, а с другой - укрепляли бы связь депутатов, избранных по партийным спискам, с избирателями.

В избирательном праве Российской Федерации понятие "избирательная система" рассматривается в широком и узком смыслах. В широком она представляет собой систему общественных отношений, связанных с выборами публичной власти. В свою очередь, в узком смысле избирательная система представляет собой способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутатов ^{*(21)}.

По мнению А.С. Автономова и Ю.А. Веденеева, под избирательной системой следует понимать установленный законом или иным нормативным актом способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями или кандидатами. Наиболее распространенными

являются две избирательные системы: мажоритарная и пропорциональная, которые имеют разновидности^{*(22)}.

А.Е. Постников, Л.Г. Алехичева полагают, что избирательная система может применяться как в узком, так и в широком смысле. В первом смысле, по мнению авторов, это понятие означает способ выдвижения кандидатов, голосования за них и определения результатов выборов. В узком смысле об избирательной системе говорят, когда выделяются мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы^{*(23)}.

Более развернутое определение дает А.В. Зиновьев, но, по сути, все элементы этого определения в той или иной мере относятся к избирательному праву. Автор говорит о том, что избирательная система представляет собой совокупность юридических норм, закрепляющих принципы, на основе которых осуществляются выборы, права граждан избирать и быть избранными, устанавливающих ответственность депутатов и других выбранных лиц за свою деятельность перед избирателями, определяющих порядок организации и проведения выборов и регулирующих отношения, возникающие в процессе формирования органов государственной власти, осуществления взаимоотношений избирателей с депутатами и иными избираемыми ими лицами^{*(24)}.

Наиболее существенными элементами избирательной системы в широком смысле можно считать:

- избирательную систему в узком смысле;
- принципы и условия участия граждан в выборах (активное и пассивное избирательное право);
- принципы и условия участия в выборах политических партий и иных общественных объединений;
- систему органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов;
- порядок выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов;
- порядок проведения предвыборной агитации;
- порядок финансирования выборов;
- порядок организации голосования (в том числе порядок участия в выборах граждан, которые не имеют возможности в день голосования прибыть на избирательный участок).

Большинство из этих элементов в силу различных причин (и в первую очередь в силу закрепленного в ст. 19 Конституции РФ равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства) закрепляются в федеральном законодательстве в качестве единых на всей территории страны и для выборов всех уровней. В узком смысле избирательная система - это порядок образования избирательных округов, порядок определения количества депутатов, избирающихся по каждому из них (округа одномандатные, многомандатные и т.п.), порядок производства голосования по спискам политических партий и избирательных объединений и др.

Необходимо обратить внимание, что понятие "избирательная система" нельзя свести к урегулированному правом порядку избрания органов публичной власти, поскольку это общественное явление охватывается понятием "избирательный процесс". Избирательную систему также нельзя понимать как совокупность норм, поскольку в таком случае ее невозможно будет отграничить от понятия "избирательное право". Мировой опыт указывает на существование и применение следующих избирательных систем: мажоритарная система относительного, абсолютного и квалифицированного большинства, система единственного непередаваемого голоса, кумулятивный вотум, система пропорционального представительства политических партий, "панаширование", система единственного передаваемого голоса, смешанные системы. В ряде исследований под избирательной системой понимают нормы избирательного закона, определяющие результаты избирательного процесса: избирательную формулу, структуру бюллетеня и организацию округов - то, что обеспечивает перевод голосов избирательного корпуса в парламентские мандаты, получаемые партиями и кандидатами. Наиболее полно классификация избирательных систем отражена в приведенной таблице.

Таблица

Классификация избирательных систем^{*(25)}

Избирательная система	Избирательный округ	Голосование за кандидатов или за партии	Способ голосования
Мажоритарная	Одномандатный	За кандидатов	Категорическое
Мажоритарно-преференциальная	Одномандатный	За кандидатов	Преференциальное
Единственного непередаваемого голоса	Многомандатный	За кандидатов	Категорическое
Блоковая	Многомандатный	За кандидатов	Одобрительное

Кумулятивный вотум	Многомандатный	За кандидатов	Кумулятивное
Единственного передаваемого голоса	Многомандатный	За кандидатов	Преференциальное
Закрытых партийных списков	Многомандатный	За партии	Категорическое
Открытых партийных списков	Многомандатный	За партии и за кандидатов	За партии – категорическое, за кандидатов – возможны разные варианты
"Панаширование"	Многомандатный	За кандидатов и (фактически) за партии	Одобрительное
Персонализированная смешанная	Многомандатный и одномандатные	За партии и за кандидатов	Категорическое
"Добавочных представителей"	Одномандатный и многомандатные	За кандидатов и (фактически) за партии	Категорическое

Первой избирательной системой была мажоритарная система. В ее основе лежит принцип большинства (от французского слова *majorite* - большинство): избранными считаются те кандидаты, которые получили установленное большинство голосов. Формально голосование проводится за конкретных кандидатов, а не за партии. На практике в странах с развитой партийной системой принадлежность кандидата определенной партии способна оказывать решающее воздействие на предпочтение избирателей. Мажоритарная избирательная система возникла еще до появления политических партий как альтернатива абсолютизма. Она наиболее проста и используется сегодня при формировании представительных учреждений всех уровней. Мажоритарная система относительного большинства требует собрать относительное или простое большинство голосов, т.е. число голосов больше, чем у оппонента^{*(26)}. Мажоритарная система относительного большинства - одна из наименее демократических. Единственным преимуществом рассматриваемой избирательной системы является проведение голосования в один тур.

Мажоритарная система абсолютного большинства - очевидно иная модель избирательной системы и, по сути, несколько демократичнее, чем избирательная система относительного большинства, при которой кандидату для избрания необходимо получить более половины голосов от общего числа (50% + 1 голос). Это большинство может исчисляться от: 1) общего числа зарегистрированных избирателей; 2) общего числа поданных голосов; 3) общего числа поданных действительных голосов. При использовании этой системы обычно устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосовании. Он может составлять 25%, 50% и более. Так, на выборах в ГД ФС РФ до президентской реформы избирательного законодательства применялась смешанная избирательная система, заимствованная у Германии, когда одна половина депутатов Думы избиралась по мажоритарной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам, а другая половина - по пропорциональной системе по единому федеральному округу. Каждый избиратель имеет два голоса. Один голос он подает за конкретного кандидата в одномандатном округе, а второй - за ту или иную партию (избирательное объединение, избирательный блок). Каждое избирательное объединение выдвигает свой список кандидатов, который публикуется до выборов и регистрируется в Центральной избирательной комиссии. В первом случае избранным считается кандидат, получивший больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом по округу. Это избрание - персональное. При голосовании за список того или иного избирательного объединения каждое из них получит число мест в пропорции к собранным голосам, а кандидаты - депутатские мандаты, как правило, в порядке очередности в списке.

Достоинством этой системы при простоте определения результатов голосования является то, что избранный кандидат или список кандидатов будут представлять абсолютное большинство избирателей. Тем не менее сохраняется недостаток, присущий мажоритарной системе в целом, - голоса, поданные за других кандидатов, "пропадают". Кроме того, в большинстве случаев неизбежно проведение второго тура. В условиях многопартийности данная система не всегда результативна, поскольку непросто собрать сразу же, в первом туре, более половины голосов избирателей. Для устранения данного недостатка иногда применяется повторное голосование. Оно проводится во столько туров, сколько необходимо для того, чтобы кто-либо из кандидатов набрал абсолютное большинство голосов.

С другой стороны, пропорциональная система, по сути, в значительной степени компенсирует несправедливость мажоритарной избирательной системы. В основе пропорциональной системы было заложено соперничество списков различных политических партий в многомандатных округах и установление определенной пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретную партию, и полученных ею мест в представительном округе, что позволяет свести до

минимума потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий и объединений.

При пропорциональной системе выборов в парламент политические партии не связаны с необходимостью заключать предвыборные союзы и объединяться в крупные партии. В результате этого значительное количество партий получает представительство в парламенте, но ни одна из них, как правило, не имеет абсолютного большинства голосов в коллегиальных представительных органах власти, что в ряде стран необходимо для формирования правительства. Вследствие межпартийных соглашений складывается неустойчивое большинство в парламенте, что способствует частому возникновению как парламентских, так и правительственных кризисов.

Недостатками пропорциональной избирательной системы являются: во-первых, ослабление личных связей избирателей и их избранников, персональной ответственности депутатов перед избирателями, во-вторых, данная избирательная система может привести к излишнему дроблению состава законодательного (представительного) органа, что негативно отражается на его работе.

Для реализации пропорциональной избирательной системы необходима многопартийная политическая система, при этом хотя бы из нескольких стабильных политических партий, в совокупности отражающих интересы различных социальных групп населения, не говоря уже о том, что программы этих партий должны быть известными и понятными избирателю, не упоминая о их социальной направленности. Только в этом случае избиратель получает возможность осознанно проголосовать за тот или иной партийный список.

Неоднократно в отечественной юридической науке высказывалось мнение, что мажоритарная и пропорциональная избирательные системы гармонично дополняют друг друга, недостатки одной системы нейтрализуются достоинствами другой, а вместе они способствуют наиболее эффективному и полному учету интересов всех избирателей.

До последнего времени ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не содержали каких либо ограничений в использовании при проведении федеральных, региональных и местных выборов различных видов избирательных систем. Допускалась и признавалась правомерной организация всех видов выборов на основе и мажоритарной, и пропорциональной избирательных систем, а также смешанных их вариантов.

К плюсам смешанной формы избирательной системы можно отнести отсутствие противопоставления одной модели избирательной системы другой. Сочетание двух моделей также взаимно позволяет снизить негативные последствия применения конкретной избирательной системы.

Конечно, порядок выборов 1А состава депутатов ГД ФС РФ по партийным спискам весьма неоднозначно воспринимался в некоторых отечественных политических и научных кругах. Опять же обращалось внимание на то, что выборы по партийным спискам не дают прочных связей избранных таким образом депутатов с избирателями, более того, позволяют руководству партий за счет включения в партийные списки на выгодных позициях обеспечивать возможность быть избранными в Думу лиц приближенных, однако совершенно неизвестных избирателю и уж тем более несобирающихся отражать интересы избирателей в законодательном органе.

Определенная законодателем для выборов депутатов ГД ФС РФ избирательная система влияет не только на персональный и партийный его состав, но и на все стадии избирательного процесса, начиная с представления и регистрации партийных списков и заканчивая определением итогов голосования. Не только выборы, но и другие важные элементы политической жизни страны, а также регионов находятся под весьма сильным воздействием существующего выбора избирательной системы: развитие и функционирование многопартийной системы, осуществление законодательной власти, стабильность экономики, эффективная деятельность правительства.

Как справедливо отмечает А.В. Иванченко, серьезным недостатком российской практики применения пропорциональной избирательной системы является крайне низкий коэффициент представительности, т.е. процент голосов избирателей, который получают в совокупности списки кандидатов, допущенных к распределению мандатов. В первую очередь это означает, что значительная доля избирателей (до 40%) оказывается вовсе не представленной в органе, который неслучайно носит название "представительный". Таким образом, оказывается нереализованным главное предназначение пропорциональной системы - отражать волю не только большинства, но и всех достаточно крупных слоев населения^{*(27)}.

Но стремительное развитие отечественной многопартийной системы, образование новых партий или партийных коалиций говорят о том, что будущее у пропорциональной системы выборов все-таки есть.

Глава 2. Место выборов в системе народовластия Российской Федерации

§1. Выборы в Российской Федерации

Конституция РФ закрепляет статус Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Определение Российской Федерации как демократического государства основывается прежде всего на признании народа в качестве единственного источника власти. В части 2 ст. 3 определяются две основные формы народовластия в Российской Федерации: реализация власти народом и ее осуществление через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В связи с этим различают представительную и непосредственную демократию в зависимости от формы волеизъявления народа.

Конституция РФ закрепляет единственным источником власти многонациональный народ России и, признавая за ним всю полноту верховной власти, определяет механизм ее осуществления, где лидирующее положение занимает непосредственное волеизъявление народа (прямое правление), а высшим его проявлением являются референдум и свободные выборы. Сказанное позволяет судить об изменении в приоритете форм осуществления народом принадлежащей ему государственной власти в пользу непосредственной.

Непосредственное осуществление власти народа является высшим выражением народовластия, в то же время каждодневное осуществление государственной власти на федеральном уровне, уровне субъектов РФ требует образования постоянно действующих органов государственной власти. Будучи сформированными демократическим образом и находясь под контролем населения, эти органы являются важнейшими каналами осуществления народовластия в России.

Вряд ли можно согласиться с тем, что главный признак непосредственной демократии - это определенный результат, определенное влияние на государственно-правовую сферу, происшедшие в результате деятельности граждан, не являющихся профессиональными государственными служащими или же не избранных для выполнения государственных функций, т.е. не являющихся депутатами.

Современная практика предопределила новый признак непосредственной демократии, чрезвычайно актуальный ныне, сопоставление воли народа и формируемого им органа власти, а также регулятивную функцию в системе социального управления, сконструированную на принципах представительного правления и народного суверенитета.

Непосредственная демократия представляет собой общественные отношения, возникающие в процессе принятия решений по определенным вопросам государственной и общественной жизни субъектами государственной власти, правомочными и выражающими их суверенитет, путем непосредственного властного волеизъявления, результат которого не нуждается в каком-либо утверждении для его всеобщего исполнения.

К формам прямого правления следует отнести: референдум, плебисцит, выборы, отзыв, общее собрание населения. Все они институционализируют непосредственное властное волеизъявление обладателя государственной власти, выражают его суверенитет. Выделение этих форм прямого правления имеет объективный характер, они применимы в различных правовых системах.

В части 3 ст. 3 Конституции РФ референдум и свободные выборы определяются как высшее непосредственное выражение власти народа. Тем самым устанавливается наивысший авторитет решений, принятых на референдуме, и результатов свободных выборов. Эту норму подтвердил и Федеральный закон об основных гарантиях, закрепив в преамбуле, что демократические свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти.

Выборы представляют собой процедуру, посредством которой определенная группа людей выдвигает из своей среды одного или нескольких членов для выполнения каких-либо общественных функций. Особое место занимают политические выборы, в результате которых формируются органы государственной власти и управления.

Классическое определение демократической государственности признает в качестве ее атрибутивного признака наличие государственных органов, избираемых гражданами на определенный срок. Выборы не определяют характера общественного строя, но, являясь важной составной частью политической системы любого классового общества, связаны с формированием представительных (в широком смысле) учреждений. Только они были исключением и проводились в условиях восточно-европейского "реального социализма", предпочитавшего больше теоретизировать, чем применять реально прямое правление. Выборы проводились с большой помпезностью и носили формальный характер, так как были безальтернативными и кандидаты в депутаты проходили тщательную проверку и подготовку партаппаратом.

Под выборами в избирательном праве понимаются выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления: именно на выборах граждане реализуют конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Выборы обеспечивают воспроизводство, обновление государственной и местной власти на

демократических основах, в соответствии с наиболее значимыми политическими интересами, формируемыми гражданским обществом. В этом заключается их социально-политическое значение. В современных, демократически организованных государствах выборы - это принятие политико-правовых решений, причем субъектом является общество в лице его дееспособных граждан, а объектом - государственная власть. Посредством конституционных выборов осуществляется публичное политическое воспроизводство самого государства, а именно социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных и правительственных функций и полномочий.

Социальная ценность выборов состоит еще и в том, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти. Выборам посвящено большое количество научных изысканий, существует достаточно много определений данного понятия.

Остановимся на одном из них: под выборами понимается участие граждан в осуществлении государственной власти как непосредственным волеизъявлением по коренным вопросам общественной и государственной жизни при формировании представительных органов государственной власти, так и выделение из своей среды путем голосования представителей для выполнения в этих органах функций по осуществлению государственной власти в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на выборах. Представляется, что данное определение наиболее полно охватывает понятие и сущность выборов.

Волеизъявление избирателей - синтез общенациональных или региональных (публичных и частных) и собственных интересов. Оно формируется на основании субъективного понимания сочетания этих интересов. Сюда входит и отношение к бывшему составу представительного органа, его политическому поведению и к модели политического поведения отдельных кандидатов и групп кандидатов в депутаты. Оказывает влияние и личное понимание каждым избирателем его места в обществе, характера соприкосновения с государством, личное представление каждого избирателя о политическом будущем государства и общества. Не остается без внимания отношение к личностям кандидатов и к их образу жизни. Разнородность и широта избирательного корпуса отражаются в системе представительного правления, так как воля и интересы народа посредством выборов опосредуются в воле и поведении народных представителей. Сама воля избирательного корпуса - единство разнообразных волей избирателей, достигаемое путем конкурентного согласия. Состав политического представительства, сформированного единством разнообразных волей избирателей, также отражает это разнообразие: в нем участвуют лица, представляющие различные интересы и выражающие различные мнения. Однако, будучи социально разнородной совокупностью людей, представительный орган выявляет единую консолидированную волю относительно управления общественными делами, так как, выражая различные интересы, парламентарии осуществляют тем самым и общий интерес, действуя в этом отношении как единое целое.

Выборность является фактором громадной практической важности, в значительной степени определяет и место народного представительства среди других государственных установлений и его жизненное значение, выборность создает тесную нравственную связь парламента с народом и является источником политической силы народного представительства. Кроме того, выборность народного представительства создает его полную независимость от бюрократического механизма. Наконец, выборность создает для органов народного представительства независимое положение. В этом определении резюмированы исходные признаки и качества демократической публичной власти, основанной на выборных началах, т.е. правилах и процедурах, обеспечивающих политическую стабильность, юридическую преемственность и социальную легитимность представительных (исполнительных) институтов.

Термин "выборы" в российском избирательном законодательстве употребляется в различном контексте. Это обусловлено тем, что выборы растянуты во времени и включают различные стадии избирательного процесса, в совокупности и составляющие выборы в тот или иной орган. В понятие "выборы" включаются действия граждан, избирательных объединений, избирательных комиссий и органов государственной власти на всех стадиях избирательного процесса (составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, проведение предвыборной агитации, голосование и подведение его итогов и некоторые другие). Особенностью этих действий является то, что они совершаются в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, любые избирательные действия, которые осуществляются не с целью избрать перечисленные выше органы власти и не в соответствии с указанными нормативными актами, не могут считаться выборами в Российской Федерации в смысле Федерального закона об основных гарантиях.

Выборы общественных органов, органов коммерческих организаций, иных органов и их

должностных лиц, не являющихся органами государственной власти и органами местного самоуправления, не относятся к предмету регулирования избирательного законодательства.

Любое демократическое государство немыслимо без проведения выборов. Через выборы большинство граждан участвует в осуществлении государственной власти.

Выборы являются важнейшей формой контроля граждан за деятельностью государственных и муниципальных органов. Избрание депутатов и должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления рождает ответственность государственных и муниципальных органов перед населением. Именно таким образом выборы вносят коррективы в поведение высших институтов законодательной и исполнительной власти, всей системы представительного правления.

Таким образом, в условиях становления в Российской Федерации демократического правового государства, основанного на республиканской форме правления и разделении властей, институт выборов превращается в реальный механизм осуществления непосредственного народовластия, форму реализации политических интересов граждан, определения ими формы и содержания деятельности органов государственной власти. Вместе с тем переходное состояние российской государственности ослабляет формы обратной связи между выборными представителями народа и избирателями, зачастую выводя их из-под контроля последних.

§2. Референдум в Российской Федерации

Референдум в Российской Федерации представляет собой всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. Проводится референдум на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан РФ при тайном голосовании.

В системе непосредственной демократии референдум занимает особое место, определяемое его характеристиками как осуществляемого в форме всенародного голосования волеизъявления граждан, проживающих на территории публично-правового образования, направленного на принятие окончательного властного решения. При определении предмета референдума законодатель, как правило, исходит из того, что на референдум публично-правового образования могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в его компетенции. С точки зрения законодательной техники требования к предмету референдума субъекта РФ и местного референдума устанавливаются путем определения вопросов, которые могут быть вынесены на референдум (позитивные требования), а в отношении всех видов референдума - в качестве общего запрета на принятие определенных решений независимо от предлагаемого вопроса, запрета на вынесение определенных вопросов (негативные требования). В отношении формулы референдума, т.е. формулировки конкретного вопроса, выносимого на референдум, законодательством предусмотрены только позитивные требования.

Правом на участие в референдуме, а также правом участвовать в выдвижении инициативы его проведения, в иных законных действиях по подготовке и проведению референдума обладает гражданин РФ, достигший возраста 18 лет. Не имеет права участвовать в референдуме гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции РФ. Порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ определяются федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со ст. 135 Конституции РФ.

На референдум может выноситься также проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации. Вынесение на референдум указанных проекта нормативного акта или вопроса, назначение, подготовка и проведение референдума осуществляются в соответствии с Федеральным конституционным законом "О референдуме в Российской Федерации" с учетом особенностей, предусмотренных соответствующим международным договором Российской Федерации.

На референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ.

На референдум не могут выноситься вопросы:

- 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;
- 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов ГД ФС РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- 3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- 4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных

государственных органов;

5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

6) о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации;

7) о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;

8) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

9) об амнистии и о помиловании.

Законодателем оговорено, что выносимый на референдум вопрос не должен противоречить Конституции РФ, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Он должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, уполномоченные в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования принимать решение о назначении референдума, вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение соответствующего референдума.

Инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит:

1) не менее чем 2 млн. граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, - при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них^{*(28)};

2) Конституционному Собранию - в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ;

3) федеральным органам государственной власти - в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и Федеральным конституционным законом "О референдуме в Российской Федерации".

Референдум назначает Президент РФ. Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу/вопросам референдума. Конституционный Суд РФ рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение Президенту РФ. Решение Конституционного Суда РФ подлежит незамедлительному опубликованию.

В случае если Конституционный Суд РФ признал инициативу проведения референдума по предложенному вопросу/вопросам референдума соответствующей Конституции РФ, Президент РФ не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда РФ назначает референдум. Если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции РФ, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда РФ. При назначении референдума Президент РФ определяет день голосования, которым может быть только воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Голосование не может быть назначено на предпраздничный и нерабочий праздничный день, день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении референдума подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Глава 3. Избирательный процесс в Российской Федерации

Избирательное право и избирательный процесс тесно связаны с политической сферой функционирования государства и общества. Если избирательное право предметно регламентирует определенные аспекты общественно-государственной деятельности, касающиеся приобретения и передачи властных полномочий выборным представителям, то избирательный процесс как форма

реализации субъективного политического права отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти. В совокупности они образуют политико-правовой механизм формирования основных институтов представительной и выборной демократии*(29).

В избирательном процессе, как ни в какой другой сфере общественно-политической деятельности и отношений, существенным компонентом является доверие основного субъекта выборов - избирателей - к государственным и общественным институтам, избирательным комиссиям, обеспечивающим организацию и проведение выборов. Гражданское доверие, будучи неотъемлемым элементом правовой культуры граждан и общества, определяет смысл современного избирательного процесса как политического механизма воспроизводства представительных и выборных институтов публичной власти*(30).

Введение и использование в научном, законотворческом, правоприменительном и международно-правовом словаре наряду с традиционным понятием "организация и проведение выборов" нового понятия "избирательный процесс", понимаемого как технологическая инфраструктура и форма реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур, представляется оправданным. Понятие "избирательный процесс" является по содержанию и объему более широким и включает наряду с организационно-технологическими и информационно-финансовыми аспектами некоторые новые аспекты, отражающие современные социально-политические и социокультурные основания и условия осуществления избирательных действий и процедур. Организация и проведение выборов осуществляются в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию и защиту конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Следует отметить, что новое в современном избирательном процессе и избирательном праве состоит не только в содержании материальных, процедурных и процессуальных норм и юридических институтов, но и в понимании политико-правовой природы избирательного процесса как способа обеспечения реализации и защиты активного и пассивного избирательного права граждан РФ. Избирательный процесс в этом смысле - не только и не столько преимущественно административный технологический процесс, сколько публичный конкурентный политический процесс, в рамках которого разворачивается политическая правосубъектность граждан-избирателей и посредством их волеизъявления воспроизводится и легитимируется деятельность представительных, а также выборных институтов власти и управления*(31).

Кроме того, в современных условиях понятие "избирательный процесс" существенно обогащено за счет формирования совокупности вспомогательных элементов: во-первых, активной законотворческой деятельностью, а также деятельностью Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции, направленной на гармонизацию и систематизацию федерального и регионального избирательного законодательства, унификацию юридических форм и методов осуществления избирательных действий и процедур, обеспечение и защиту конституционных избирательных прав граждан; во-вторых, разработкой, принятием и реализацией мероприятий федеральной и региональных целевых программ повышения правовой культуры

избирателей и организаторов выборов, профессионализацией деятельности избирательных комиссий и иных участников избирательного процесса; в-третьих, организацией избирательного процесса на началах политической состязательности, прозрачности избирательных действий и процедур.

Конституционные принципы организации избирательного процесса как руководящие и направляющие начала организации и проведения выборов в рамках соответствующей избирательной системы нацелены, в частности, на обеспечение конституционного равноправия граждан и их права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, представительного характера законодательного органа государственной власти, в том числе при вхождении автономного округа в состав края или области, проведение выборов на основе закона, обязательность назначения и проведения выборов в установленные Конституцией и законами сроки и порядке.

Термин "избирательный процесс" не является синонимом для обозначения становления или формирования новой самостоятельной отрасли права или подотрасли процессуального законодательства. Процессуальная (через систему судов общей юрисдикции) и процедурная (через систему избирательных комиссий) формы реализации и защиты избирательных прав граждан выражают различные (правоприменительный и правоохранительный) аспекты избирательного процесса в целом. Через процедурную форму осуществляется деятельность избирательных комиссий и выполняется основной объем избирательных действий, составляющих содержание избирательной кампании, тогда

как через процессуальную форму в собственном значении этого понятия - деятельность судов по защите избирательных прав граждан и шире - основ конституционного строя.

Избирательный процесс как политико-правовая категория и одновременно категория избирательного законодательства и практики его применения, в том числе судебной, используется в широком и узком значении, и его конкретное использование предопределяется временными рамками (начала и окончания) его структурного раскрытия (развертывания) в виде последовательности стадий избирательного процесса. В широком смысле термин "избирательный процесс" поглощает содержание термина "избирательная кампания" как периода со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, в том числе суда, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов, поскольку связан с необходимостью принятия уполномоченным на то органом или должностным лицом в установленные Конституцией, уставом, законом сроки и порядке решения о назначении даты выборов и его направлении для официального опубликования. В узком смысле "избирательный процесс" как формализованное явление включает установленную законом совокупность стадий, обеспечивающих его целостность и легитимность результатов выборов, а стадии, в свою очередь, включают совокупность конкретных избирательных процедур и избирательных действий^{*(32)}.

Понятие "избирательный процесс", включая понятие "избирательная кампания", не сводится к нему, поскольку охватывает ряд стадий, действий и процедур за формально временными рамками последней. Демократический избирательный процесс - это часть политического процесса и режима, установленного в стране, и непосредственно связан с общими условиями развития институтов демократии, образующих социально-политическую и социокультурную инфраструктуру реализации избирательных прав граждан. Кроме того, до начала конкретной избирательной кампании необходимо совершить ряд важных действий и процедур, благодаря которым избирательный процесс является не только юридической техникой организации голосования, но и институтом, обеспечивающим политическую стабильность и преемственность, демократичность и легальность власти. Потенциальные возможности, заключенные в демократическом избирательном процессе, в значительной мере определяются характером и степенью участия общественных объединений, прежде всего политических партий, в выборах. Предварительным этапом, открывающим возможность их включения в избирательный процесс, является регистрация партий в соответствующем государственном органе. При этом признание за соответствующими общественными организациями их политической правосубъектности (права на участие в осуществлении государственной власти) является исходной предпосылкой становления плюралистической конкурентной представительной демократии. Юридическая квалификация общественных организаций в качестве политических партий может быть основана на принципе формальных и минимальных ограничений или принципе реальных и максимальных ограничений. Оба варианта призваны сыграть роль политико-правового фильтра в определении правомочности участия в избирательном процессе тех общественных объединений, для которых политическая деятельность не является ведущим элементом их правосубъектности.

Другой значимой предварительной процедурой является регистрация избирателей. Точность и полнота списка избирателей имеют основополагающее значение для любого вида избирательной системы. Доверие к избирательному процессу во многом зависит от этого и может быть подорвано, если в ходе избирательной кампании обнаружится недостоверность (в количественном и качественном отношении) сведений о гражданах, обладающих избирательным правом.

Стадии избирательного процесса

Избирательный процесс в Российской Федерации включает установленную законом совокупность стадий, состоящих из конкретных избирательных процедур и избирательных действий. 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 РФ и иных участников выборов, целостность, завершенность и легитимность избирательного процесса при формировании представительного органа, избрании выборного должностного лица. Только совокупность юридически необходимых и достаточных процедур и действий, стадий как элементов избирательного процесса может обеспечить конституционно-правовую легитимность выборов.

Основными стадиями избирательного процесса являются:

назначение выборов (принятие уполномоченным на то государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом решения о назначении даты выборов, в том числе в порядке ротации части депутатского корпуса);

образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков

избирателей;

выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация;

предвыборная агитация;

голосование и определение итогов голосования, результатов выборов и их опубликование.

При этом факультативными стадиями являются: в предусмотренных законом случаях повторное голосование, повторные выборы, выборы депутатов вместо выбывших, новые выборы.

Функциональное назначение стадий избирательного процесса состоит в обеспечении последовательного во времени и поэтапного по содержанию выполнения разнообразных избирательных действий и процедур, которые обеспечивают легитимный характер выборов и избрания соответствующих выборных лиц. Ряд элементов организации избирательного процесса носит обслуживающий, вспомогательный (технологический) характер. Так, проведение выборов невозможно без своевременного их финансирования. В этих условиях основные технологические элементы организации избирательного процесса в том или ином объеме своих функциональных характеристик обслуживают соответствующие стадии избирательного процесса.

Время избирательных действий (сроки выполнения избирательных процедур в рамках стадий избирательного процесса, избирательной кампании) - это одновременно политическое и юридическое время. Время является неотъемлемым элементом организации выборов и в структуре избирательного процесса имеет самостоятельное технологическое и юридическое значение. С ним связано возникновение, изменение или прекращение соответствующих избирательных правоотношений; оно выступает в качестве юридического факта и предмета правового регулирования, рассматривается в качестве политического ресурса избирательной кампании, ненадлежащее или неэффективное использование которого существенно ограничивает потенциальные возможности конкретных участников избирательного процесса. Избирательными комиссиями с учетом уровня и вида выборов составляется и утверждается основанный на соответствующем законе о выборах календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов. Избирательный календарь фактически и юридически регламентирует сроки осуществления отдельных избирательных действий и процедур на той или иной стадии избирательного процесса^{*(33)}.

Избирательное законодательство, по существу, представляет собой каталог юридически определенных избирательных действий и процедур, гарантий и условий их осуществления, которые с учетом соблюдения сроков их выполнения обеспечивают в совокупности переход от одной стадии избирательного процесса к последующей, вплоть до опубликования официальных результатов выборов в средствах массовой информации. Юридический режим выполнения избирательных процедур и действий выражается в конкретных правах и обязанностях, которыми наделяются участники избирательного процесса на той или иной его стадии, и соблюдении предусмотренных законом сроков их осуществления. Выполненные с нарушением требований закона избирательные действия и процедуры (как по их юридическому содержанию, так и нормативному времени) являются незаконными (юридически ничтожными), не имеют юридической силы и, следовательно, не порождают позитивных юридических последствий^{*(34)}.

Юридически избирательная кампания начинается с момента официального опубликования решения о назначении даты выборов. Процедурой назначения выборов открывается полный цикл избирательных действий и основанных на них избирательных правоотношений. Действующим избирательным законодательством в целях соблюдения общих политике - правовых принципов обязательности и периодичности выборов, непрерывности и легитимности деятельности выборных институтов предусматриваются два юридических режима назначения даты выборов: основной и дополнительный. Рассмотрим основные стадии избирательного процесса более конкретно.

§1. Назначение выборов в Российской Федерации

Назначение выборов - самостоятельная стадия избирательного процесса. Одной из основных стадий избирательного процесса, обеспечивающей периодичность проведения выборов соответствующего уровня, является порядок назначения выборов уполномоченными на то органами или должностными лицами, а также порядок ротации состава депутатов регионального законодательного (представительного) органа государственной власти. Конституция РФ закрепляет порядок назначения выборов только в федеральные органы государственной власти, порядок назначения региональных и муниципальных выборов установлен в конституциях (уставах), законах субъектов РФ, уставах муниципальных образований. При этом в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" особо подчеркнут обязательный характер назначения выборов и усилены гарантии избирательных прав граждан при отсутствии закона субъекта РФ о выборах, закреплён унифицированный подход к регулированию

порядка назначения выборов, уточнен перечень субъектов права назначения выборов.

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

Федеральный закон об основных гарантиях определяет общий и особый порядок назначения выборов, в том числе сроки - продолжительность организации и проведения основных, очередных и досрочных выборов. В нормативных правовых актах о выборах закрепляется перечень уполномоченных органов и должностных лиц, на которые возложена конституционно-правовая обязанность назначения и проведения выборов. При этом данный Федеральный закон обеспечивает обязательность проведения выборов посредством определения расширенного по сравнению с прежней редакцией закона 1994 г. круга органов, уполномоченных принимать решения о назначении выборов и обеспечивать обязательность их проведения. Впервые в механизм назначения выборов включены суды общей юрисдикции.

Выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо. Так, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" выборы депутатов ГД ФС РФ назначает Президент РФ (п. "а" ст. 84 Конституции РФ), выборы Президента РФ - Совет Федерации (п. "д" ч. 1 ст. 102). В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти, а также высшего должностного лица субъекта РФ (п. 3 ст. 5). Выборы депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления назначаются органами и должностными лицами, указанными в соответствующих законах субъектов РФ, уставах муниципальных образований. Выборы депутатов представительных органов назначает, как правило, глава муниципального образования, и наоборот.

День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с федеральным законом. Днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления являются второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом об основных гарантиях, - второе воскресенье октября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов. В случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

Выборы в органы государственной власти субъектов РФ, вновь образуемые в соответствии с федеральным конституционным законом, федеральным законом, конституцией (уставом) субъекта РФ, назначаются на второе воскресенье марта либо на второе воскресенье октября, а в год проведения выборов депутатов ГД ФС РФ очередного созыва - на день голосования на указанных выборах либо на иной день в соответствии с федеральным конституционным законом, федеральным законом, указом Президента РФ.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на нерабочий праздничный день и на предшествующий ему день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Если второе воскресенье марта, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе воскресенье марта объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на первое воскресенье марта. Если второе воскресенье октября, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе воскресенье октября объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на первое воскресенье октября.

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 РФ - 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 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении

досрочных выборов сроки, указанные в настоящем пункте, а также сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на 1/3. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные законом сроки, а также если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствует, выборы назначаются: в федеральные органы государственной власти - Центральной избирательной комиссией РФ в порядке, установленном федеральным законом; в органы государственной власти субъекта РФ - его избирательной комиссией не позднее чем за 80 дней до дня голосования; в органы местного самоуправления - соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 70 дней до дня голосования.

Если соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный законом срок выборы органов или депутатов либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном законом, соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия - соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы. При этом суд также вправе возложить на Центральную избирательную комиссию РФ или избирательную комиссию субъекта РФ (соответственно уровню выборов) обязанность сформировать в десятидневный срок со дня вступления в силу решения суда временную избирательную комиссию в количестве не более 15 ее членов, а при отсутствии уполномоченного назначить выборы органа или должностного лица - также установить срок, в течение которого временная избирательная комиссия должна назначить выборы. Срок полномочий и количество членов такой комиссии с правом решающего голоса устанавливаются сформировавшей ее избирательной комиссией.

§2. Регистрация избирателей, участников референдума

Общегосударственная система регистрации (учета) избирателей, участников референдума стремится охватить всех граждан РФ, обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, при этом необходимо иметь в виду, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, также имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

Система регистрации позволяет определить численность зарегистрированных избирателей, участников референдума, проживающих или находящихся на территории Российской Федерации и за ее пределами. Граждане, находящиеся в местах временного пребывания, подлежат регистрации (учету) по месту жительства. В государственную систему регистрации (учета) не включаются сведения о гражданах, не достигших 18 лет на день голосования, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда^{*(35)}.

Основанием для регистрации (учета) избирателей, участников референдума на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев - факт временного пребывания) избирателей, участников референдума на соответствующей территории.

Факт нахождения места жительства на территории муниципального образования устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Избиратели, участники референдума - военнослужащие, члены их семей и другие избиратели, участники референдума, проживающие в пределах расположения воинской части, регистрируются (учитываются) командиром воинской части. Основанием для регистрации (учета) данной категории избирателей, участников референдума является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, представляемых соответствующей службой воинской части.

Избиратели, участники референдума, проживающие за пределами Российской Федерации или находящиеся в длительных заграничных командировках, регистрируются (учитываются) руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации. Основанием для регистрации (учета) данной категории избирателей, участников референдума является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или нахождения в длительной заграничной командировке на территории соответствующего иностранного государства, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями Российской Федерации.

В отличие от регистрационного учета по месту жительства, который, как отмечалось, является

правовой обязанностью гражданина, регистрация (учет) избирателей, участников референдума основывается не на обязанности граждан, а на обязанности должностных лиц охватить учетом всех избирателей, участников референдума. Нет обязанности, а есть только право граждан участвовать в различных выборах, референдуме. Это означает, что учет избирателей, участников референдума обладает относительной самостоятельностью по отношению к регистрационному учету. На практике этот вывод имеет важное значение при решении вопроса о возможности включения в списки избирателей, участников референдума граждан, не зарегистрированных по месту жительства*(36).

Так, паспортные столы (отделы паспортно-визовых служб), осуществляющие регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории Российской Федерации, не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах выдачи и замены паспорта гражданина РФ, регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев - по месту пребывания) граждан РФ, выдачи паспорта гражданина РФ в нарушение установленного порядка с указанием следующих персональных данных гражданина: фамилии, имени, отчества, даты рождения, места рождения, пола, гражданства, адреса места жительства (в отношении вынужденных переселенцев - места пребывания), вида документа, удостоверяющего личность, серии и номера этого документа, наименования или кода органа, выдавшего документ, даты выдачи документа - главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту своего нахождения.

Органы записи актов гражданского состояния не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах смерти граждан РФ главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту своего нахождения.

Один раз в три месяца военные комиссариаты сообщают о гражданах Российской Федерации, призванных либо поступивших по контракту на военную службу или уволенных с военной службы, а органы уголовно-исполнительной системы - о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту жительства гражданина.

В случае если суд принял решение о признании гражданина недееспособным, а также решение о признании гражданина, ранее признанного судом недееспособным, дееспособным, о принятом решении суд обязан сообщить главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту жительства гражданина.

Регистрация избирателей, участников референдума и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования, субъекта РФ, в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации избирателей, участников референдума осуществляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС "Выборы".

Избиратель, участник референдума имеют право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена.

В дальнейшем на основании данных регистрации (учета) избирателей соответствующими комиссиями составляются списки избирателей, участников референдума. В списки избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума включаются граждане РФ, обладающие надень голосования активным избирательным правом, правом на участие в референдуме.

Иностранные граждане включаются в списки избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления. Однако ввиду отсутствия эффективной системы учета иностранных граждан - избирателей на практике комиссиям приходится обращаться к явочному порядку голосования иностранцев на местных выборах, дополняя список избирателей - граждан РФ.

Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей, участников референдума на конкретном избирательном участке, участке референдума является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а также факт временного пребывания гражданина на

территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права, права на участие в референдуме) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения.

Факт нахождения места жительства либо временного пребывания гражданина на территории определенного избирательного участка, участка референдума устанавливается органами регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Так, военнослужащие, проходящие 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 на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей, участников референдума и не учитываются при определении числа избирателей, участников референдума при выборах в органы местного самоуправления, на местном референдуме.

Все сведения об избирателях и участниках референдума формирует и уточняет глава местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ - города федерального значения, - руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

Сведения об избирателях, участниках референдума - военнослужащих, находящихся в воинской части, членах их семей и о других избирателях, участниках референдума, если они проживают на территории расположения воинской части либо зарегистрированы в установленном порядке при воинской части по месту их службы, формирует и уточняет командир воинской части.

Сведения об избирателях, участниках референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, формирует и уточняет руководитель дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации. Указанные сведения направляются уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом в территориальные комиссии (избирательные комиссии муниципальных образований), при отсутствии таковых - в окружные избирательные комиссии, а в случаях, предусмотренных законом, - в участковые комиссии сразу после назначения дня голосования или после образования этих комиссий.

Список избирателей, участников референдума составляется соответствующей комиссией, в том числе с использованием ГАС "Выборы", отдельно по каждому избирательному участку, участку референдума на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом.

Законодателем предусмотрено, что при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации участковые комиссии, сформированные на избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, вправе составлять список избирателей, участников референдума до дня голосования - по письменным обращениям, а в день голосования - по устным обращениям явившихся в участковую комиссию граждан РФ, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках.

В случае если гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, в день голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, референдуме Российской Федерации находится за пределами территории Российской Федерации и не имеет возможности получить открепительное удостоверение или проголосовать досрочно, то он включается соответствующей участковой комиссией в список избирателей, участников референдума при его явке в день голосования в помещение участковой комиссии для голосования.

Список избирателей, участников референдума составляется в двух экземплярах. Первый экземпляр списка избирателей, участников референдума подписывают председатель и секретарь комиссии, составившей список. Список заверяется печатями соответственно территориальной комиссии (окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования) и (или) участковой комиссии. Порядок и сроки изготовления, использования второго экземпляра списка избирателей, участников референдума, его передачи соответствующей участковой комиссии, заверения и уточнения определяются комиссией, организующей выборы, референдум.

Следуя иерархии избирательных комиссий, территориальная комиссия передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей, участников референдума конкретного избирательного участка, участка референдума, причем не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

Списки могут быть оформлены в специальные книги, которые не позднее дня, предшествующего дню голосования, должны быть прошиты и заверены печатью соответствующей участковой комиссии и подписью ее председателя.

В случае обнаружения в списках избирателей каких-либо ошибок или неточных сведений любой

гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением об исправлении этих неверных сведений в списке в отношении себя либо о включении его в список избирателей.

В дальнейшем, в течение 24 часов, соответствующая участковая избирательная комиссия, а в день голосования в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю.

Решение об отказе включения в список избирателей может быть обжаловано гражданином в вышестоящую избирательную комиссию либо в суд по месту нахождения участковой избирательной комиссии.

В случае если избиратели, участники референдума находятся в местах временного пребывания, работают на предприятиях с непрерывным циклом работы и заняты на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), а также избиратели, участники референдума из числа военнослужащих, находящихся вне места расположения воинской части, решением участковой комиссии они могут быть включены в список избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума по месту их временного пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем за три дня до дня голосования.

Законом запрещено вносить какие-либо изменения в списки избирателей, участников референдума после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей, участников референдума.

§3. Образование избирательных округов, округа референдума

В избирательном праве избирательный округ, а в случае проведения референдума - округ референдума являются единицами измерения в организации выборов, референдума на территории Российской Федерации, основываясь на базе принципов всеобщего равного и прямого избирательного права (волеизъявления) при тайном голосовании.

По своему содержанию избирательные округа представляют собой разграниченные территории Российской Федерации, образованные в соответствии с нормами избирательного законодательства для организации выборов депутатов представительных органов федерального значения, депутатов местных законодательных органов либо выборных должностных лиц.

Так, "нарезка" избирательных округов при выборах депутатов законодательных органов обеспечивает равные избирательные права. Смысл "нарезки" округов - обеспечить участие граждан в выборах на равных основаниях, когда они не только имеют равные возможности осуществлять свои избирательные права, но и поданные ими голоса имеют "одинаковый вес" (равнозначны) для определения результатов выборов. По совокупности выполняемых функций избирательные округа представляют собой центры реализации участниками избирательного процесса своих основных прав и обязанностей: в округах выдвигаются и регистрируются кандидаты, проводятся агитационные мероприятия, определяются результаты выборов^{*(37)}.

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ, а для проведения референдума - округ референдума.

Избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

При этом, избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, должна определить схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой должны быть:

обозначены границы округов;

определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ^{*(38)};

указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе.

Данная схема избирательных округов в дальнейшем представляется в соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти для утверждения, но не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы. Заданным органом государственной власти законодателем оставляется право внесения поправок в представленную схему

нарезки избирательных округов.

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

примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 30%;

при образовании многомандатных избирательных округов примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10% от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных

или отдаленных местностях - 15% от средней нормы представительства избирателей^{*(39)};

при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта РФ территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта РФ может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40%;

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

Если на территории, на которой проводятся выборы, законодательные органы государственной власти отсутствуют или новая схема одномандатных или многомандатных избирательных округов не утверждена в срок, избирательная комиссия, организующая выборы, может принять одно из следующих решений:

а) если схема избирательных округов, утвержденная для выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления прежнего созыва (далее - прежняя схема округов), соответствует требованиям, установленным Федеральным законом об основных гарантиях, - о проведении выборов по прежней схеме округов;

б) если прежняя схема округов не соответствует требованиям, предусмотренным данным Федеральным законом, и (или) признана судом в определенном этим Федеральным законом порядке недействующей и не подлежащей применению, - о проведении выборов по избирательным округам, схема которых устанавливается в соответствии с требованиями Закона организующей выборы избирательной комиссией и утверждается ею не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

После "нарезки" - образования одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов схема, включая ее графическое изображение, публикуется соответствующим законодательным органом государственной власти, организующим выборы, избирательной комиссией не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Федеральным законом об основных гарантиях оговаривается, что в случае образования 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.

§4. Образование избирательных участков, участков референдума

Для обеспечения организации проведения голосования и подсчета голосов образуются специальные территориальные организационные единицы - избирательные участки и участки референдума. Их важнейшей функцией является предоставление возможности обладателям активного избирательного права реализовать свое право на выбор, придя в помещение избирательного участка, ознакомившись с общедоступными списками избирателей, участников референдума, внесение в них необходимых изменений и дополнений в соответствии с требованиями Федерального закона об основных гарантиях. На избирательных участках устраиваются специальные места для голосования, выдаются избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, проводится голосование и осуществляется непосредственно общественное наблюдение за ходом выборов, референдума.

В помещениях для голосования соответствующие комиссии подсчитывают голоса избирателей, участников референдума и подводят итоги голосования по конкретному избирательному участку, участку референдума. Деятельность создаваемых в границах их территорий участковых комиссий призвана

обеспечить одну из важнейших гарантий реализации гражданами всеобщего избирательного права - свободного их волеизъявления во время проведения выборов, референдумов.

Изначально избирательные участки и участки референдума образуются по согласованию с комиссиями главой местной администрации на основании данных о числе избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума, из расчета не более чем 3 тыс. избирателей, участников референдума на каждом участке.

По общему правилу избирательные участки и участки референдума образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

В случае если граждане РФ находятся за пределами России, избирательные участки, участки референдума образуются руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания.

В местах временного пребывания избирателей, участников референдума (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях избирательные участки, участки референдума могут образовываться в срок не позднее чем за 45 дней до дня голосования, а в исключительных случаях по согласованию с вышестоящей комиссией - не позднее чем за 3 дня до дня голосования. Такие участки входят в избирательные округа, округа референдума по месту их расположения или по месту приписки судна.

При выборах в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, референдуме субъекта РФ, местном референдуме законом субъекта РФ может быть установлен иной порядок отнесения таких участков к избирательным округам, округам референдума. В труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях избирательные участки, участки референдума могут образовываться вышестоящей комиссией по согласованию с капитаном судна или судовладельцем, начальником полярной станции, руководителями других объектов, расположенных в труднодоступных и отдаленных местностях.

Списки избирательных участков, участков референдума с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой местной администрации.

§5. Избирательные комиссии в Российской Федерации

В соответствии со ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях к основным принципам проведения в Российской Федерации выборов относится то, что выборы организуют и проводят избирательные комиссии, работающие открыто и гласно. При этом законодателем было специально отмечено, что вмешательство в деятельность комиссий со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Этим положением подчеркивается особая роль избирательных комиссий в обеспечении конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

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

Понятие "статус" определяет правовое положение избирательных комиссий как участников избирательного процесса по отношению к государству и его органам, а также к другим субъектам правоотношений в сфере организации и проведения выборов. Статус комиссий по отношению к государству определяет их политико-правовое положение в структуре и механизме функционирования государственных органов. Система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей

государственной власти, однако ЦИК России и ИКС РФ являются государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, предусмотренной федеральными законами и законами субъектов РФ^{*(40)}. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления. Федеральный закон обеспечивает самостоятельность комиссий путем установления круга их полномочий и порядка их формирования. В частности, решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны не только для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений и органов местного самоуправления, но и для кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, должностных лиц, избирателей. Установленный Федеральным законом порядок финансирования деятельности ЦИК России, ИКС РФ, ИКМО, территориальных комиссий, действующих на постоянной основе, делает их не зависимыми в финансовом отношении от органов исполнительной власти и должностных лиц. Расходы комиссий по подготовке и проведению выборов, обеспечению их полномочий производятся за счет средств соответствующего бюджета - федерального, регионального или местного.

На практике при проведении выборов независимость (самостоятельность) избирательных комиссий не только не исключает, но и предполагает их тесное взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления, государственными предприятиями, учреждениями и организациями с государственным участием при решении таких вопросов, как регистрация (учет) избирателей, выделение необходимых помещений, транспорта, средств связи, технического оборудования, бесплатного эфирного времени и т.д. Обязанность указанных органов и их должностных лиц оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий закреплена в федеральных законах.

Так, государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации всех форм собственности, в том числе осуществляющие телерадиовещание, и (или) редакции периодических печатных изданий, а также их должностные лица обязаны предоставлять комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения комиссий в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования - немедленно. Данная норма имеет особое практическое значение, поскольку комиссиям в период избирательных кампаний приходится в сжатые сроки решать большое количество вопросов, связанных с обеспечением и защитой избирательных прав граждан (проверкой достоверности предоставленной им информации о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках; а также сведений, содержащихся в финансовых отчетах кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, и др.)^{*(41)}.

Комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав, осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Эти полномочия органично вытекают из конституционной нормы о том, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 72), к которым относятся и права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32). Для защиты избирательных прав граждан комиссиями используются, в частности, такие механизмы, как рассмотрение обращений, поступивших к ним в ходе избирательной кампании, о нарушении закона, проведение проверок по этим обращениям, мониторинг агитационной деятельности, контроль за финансированием избирательных кампаний, отмена неправомερных решений нижестоящих комиссий, привлечение правоохранительных органов к пресечению противоправной деятельности участников избирательного процесса, участие в приведении региональных законов в соответствие с федеральным законодательством.

Работа по обращениям о нарушении закона представляет собой одну из важнейших сторон деятельности комиссий по обеспечению и защите избирательных прав граждан РФ. Комиссии правомочны рассматривать обращения о нарушении не любых законов, а только тех из них, которые регулируют указанные права граждан. Каждая комиссия правомочна рассматривать обращения о нарушении законов на тех территориях, на которые распространяется ее юрисдикция. Кроме того, если комиссия не участвует в организации и проведении выборов в соответствии с законом, она не вправе самостоятельно рассматривать указанные обращения. Как правило, они должны быть рассмотрены той комиссией, которая непосредственно наделена законом правом по контролю за соблюдением соответствующего закона, в том числе вправе принять меры реагирования: составить протокол об административном правонарушении, вынести кандидату предупреждение. Вышестоящая комиссия вправе направить обращение для рассмотрения в нижестоящую комиссию, в случае если в компетенции последней находится рассмотрение соответствующего обращения. Если комиссия неправомочна его рассматривать, она обязана направить его в комиссию, иные органы, компетентные рассмотреть обращение, сообщив об этом его автору.

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

Предусмотрена обязательность решений вышестоящей избирательной комиссии для нижестоящих комиссий. Федеральный законодатель наделил вышестоящую избирательную комиссию правом отменять решение нижестоящей комиссии, если оно противоречит соответствующему закону либо принято с превышением полномочий. При этом вышестоящая комиссия вправе принять собственное решение по существу вопроса, а также вправе направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение комиссией, решение которой было отменено^{*(42)}.

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

Особое место в системе избирательных комиссий занимает Центральная избирательная комиссия РФ. Она является комиссией, организующей выборы в федеральные органы государственной власти, т.е. комиссией, на которую федеральным законом возложено руководство деятельностью всех комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов. Реализуя положения федерального законодательства о выборах, ЦИК России осуществляет правоприменительную и нормотворческую деятельность. Федеральное избирательное законодательство наделяет ЦИК России широкими полномочиями по контролю за соблюдением законодательства при подготовке и проведении федеральных выборов, обеспечению единообразного применения федеральных законов всеми участниками избирательного процесса. В соответствии с предписаниями федеральных законов о выборах ЦИК России:

а) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

б) организует разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует размещение заказа на производство этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации;

в) обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

г) осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования "Интернет";

д) осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

е) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;

ж) осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

з) заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума

Российской Федерации;

и) устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

к) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

л) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях и иными федеральными законами.

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

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

ЦИК России наделена полномочиями, позволяющими ей активно участвовать в решении вопросов, связанных не только с проведением выборов, но и с дальнейшим совершенствованием избирательной системы. Наиболее важное из них - контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ. Эти контрольные функции Комиссия осуществляет по нескольким направлениям. Прежде всего она постоянно отслеживает состояние законодательства субъектов РФ о выборах, при этом, используя свои полномочия, в соответствии с которыми она вправе давать заключения о соответствии законов субъектов РФ федеральному закону. Контрольную деятельность по соблюдению конституционных прав граждан ЦИК России осуществляет в соответствии с положениями своего Регламента, обеспечивая единообразное применение федерального законодательства о выборах, осуществляет контрольные проверки деятельности избирательных комиссий, заслушивает сообщения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, связанные с оказанием комиссиям содействия в реализации их полномочий. При этом по решению Комиссии к изучению данных вопросов могут привлекаться помимо членов ЦИК России, работников ее аппарата представители избирательных комиссий субъектов РФ, ученые и специалисты в области избирательного права. В целях контроля за соблюдением избирательных прав граждан, а также для обобщения практики проведения региональных выборов ЦИК России может запрашивать от избирательных комиссий субъектов РФ необходимую информацию о ходе выборов в них^{*(43)}.

ЦИК России разрабатывает стандарты технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, и требования к его эксплуатации, утверждает указанные нормативы и контролирует их соблюдение^{*(44)}. ЦИК России обеспечила реализацию двух федеральных целевых программ, а именно: 1) по развитию ГАС "Выборы", что дает возможность использовать не только традиционные процедуры в процессе обработки избирательной информации, но и новые прогрессивные избирательные технологии, основанные на возможностях этой автоматизированной системы; 2) по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов. В настоящее время ЦИК России в рамках установленных Федеральным законом "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы" полномочий осуществляет меры по использованию, эксплуатации и развитию ГАС "Выборы".

В рамках реализации Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации (1995-1999 гг.) были созданы Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России и его региональные структуры, осуществляющие на регулярной основе учебу членов избирательных комиссий, а также других участников избирательного процесса. Для организаторов выборов подготовлены и изданы программы обучения и переподготовки, комплексные методические сборники, созданы специальные учебные видеофильмы, другие наглядные пособия. ЦИК России в пределах ассигнований, предусмотренных ей законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в соответствии с законодательством РФ определяет размер и устанавливает порядок оплаты труда работников учреждений и организаций, созданных для обеспечения ее деятельности: Федерального центра информатизации при ЦИК России (ст. 9 Федерального закона "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"); Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России (распоряжение Президента РФ от 1 ноября 1994 г. N 558-рп^{*(45)}).

Обеспечение единого порядка установления итогов голосования, определения результатов

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

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

ЦИК России развивает международные контакты с центральными избирательными органами других стран^{*(46)}, входит в Ассоциацию организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), объединяющую государственные избирательные органы, ответственные за подготовку и проведение выборов в странах названного региона. АОВЦВЕ является одной из международных организаций, проводящих большую работу по выработке международных избирательных стандартов, проведению международного наблюдения на выборах. Ассоциации предоставлен консультативный статус в Совете Европы. ЦИК России имеет свой официальный печатный орган - журнал "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации", в котором официально публикует свои нормативные акты. Указанный журнал также предназначен для публикации федеральных законов, решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных материалов по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

Срок полномочий ЦИК России составляет четыре года. Состоит она из 15 членов. Пять членов ЦИК России назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями, а также депутатами Государственной Думы. Пять членов назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными органами государственной власти субъектов РФ и их высшими должностными лицами, пять членов - Президентом РФ.

Ранее, до января 2007 г., все члены ЦИК России с правом решающего голоса должны были иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права. Однако Федеральным законом "О внесении изменения в статью 21 Федерального закона об основных гарантиях" были внесены изменения, согласно которым члены ЦИК России должны иметь высшее профессиональное образование.

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

ЦИК России правомочен приступить к работе, если его состав сформирован не менее чем на 2/3 от общего числа членов Комиссии. На первое заседание Комиссия собирается не позднее чем на 15-й день после вынесения последнего по времени решения федеральных органов государственной власти о назначении членов ЦИК России, но не ранее истечения срока полномочий Комиссии прежнего состава. Заседание ЦИК России является правомочным, если на нем присутствует не менее 10 членов с правом решающего голоса. Первое заседание Комиссии в соответствии с Регламентом открывает и ведет до избрания Председателя старейший по возрасту из присутствующих член Комиссии с правом решающего голоса. Члены ЦИК России на первом заседании из своего состава тайным голосованием избирают Председателя, заместителя Председателя и секретаря ЦИК России^{*(47)}.

Избирательная комиссия субъекта РФ. Статус ИКС РФ аналогичен статусу ЦИК России как государственного органа, действующего на постоянной основе, а также как коллегиального органа и юридического лица, за исключением положения о том, что ЦИК России является федеральным государственным органом, тогда как ИКС РФ является государственным органом субъекта РФ. Документами, регулирующими статус указанных ИКС РФ, помимо федерального закона являются конституции (уставы), законы субъектов РФ. В большинстве регионов приняты специальные законы об избирательных комиссиях субъектов РФ. Особенность статуса ИКС РФ состоит в том, что они являются не только комиссиями, организующими выборы органов государственной власти субъектов РФ, но и комиссиями, которые в соответствии с федеральными законами о выборах принимают участие в

подготовке и проведении федеральных выборов. Закрепленная в законе подсистема избирательных комиссий - государственных органов позволяет эффективно решать вопросы обеспечения единого конституционно-правового пространства в сфере осуществления избирательных прав граждан РФ*(48).

Срок полномочий ИКС РФ составляет четыре года. Данный срок позволяет надлежащим образом организовать подготовку и проведение как федеральных, так и региональных выборов, обеспечивает стабильность избирательной системы Российской Федерации. Количественный состав ИКС РФ не может быть менее 10 и более 14 членов с правом решающего голоса. Конкретное количество ее членов устанавливается субъектом РФ самостоятельно в конституции (уставе), законе субъекта РФ, ИКС РФ формируется следующим образом: половина членов назначается законодательным органом, другая половина - высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Члены ИКС РФ с правом решающего голоса назначаются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе государственной власти субъекта РФ, иных общественных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, ИКС РФ предыдущего состава, ЦИК России.

При этом предусмотрено, что не менее половины членов ИКС РФ должны быть назначены по поступившим предложениям политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в ГД ФС РФ, законодательном органе государственной власти субъекта РФ. Норма, устанавливающая право ЦИК России принимать непосредственное участие в формировании ИКС РФ, новая и начала практически применяться с 2003 г. При этом, в случае если ЦИК России внес предложения в законодательный орган государственной власти субъекта РФ, как минимум одна из предложенных кандидатур должна быть учтена этим органом в обязательном порядке. Аналогично высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ обязан назначить не менее одного члена ИКС РФ на основе поступивших предложений ЦИК России.

ИКС РФ формируются для подготовки и проведения выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, в случаях, установленных законами, могут принимать участие в организации выборов в органы местного самоуправления. На этой основе федеральным законом установлены общие полномочия избирательной комиссии, осуществляемые в ходе избирательной кампании, а также в период между выборами: контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ; обеспечение на территории субъекта РФ реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, изданием необходимой печатной продукции и т.д. По поручению ЦИК России, оформляемому в виде решения, ИКС РФ организуют разработку и утверждают нормативы технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, а также организуют размещение заказа на производство типового технологического оборудования; на своей территории контролируют соблюдение указанных нормативов*(49).

ИКС РФ оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям, что выражается в разработке и утверждении методических рекомендаций, инструкций. ИКС РФ вправе рассматривать жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, а также избирательных комиссий муниципальных образований. ИКС РФ вправе иметь свой официальный печатный орган. Целесообразность его учреждения определяется наличием, условиями выпуска и распространения СМИ, в которых официально публикуются нормативные правовые акты органов государственной власти и других государственных органов, количеством актов, требующих официального опубликования, динамикой интереса населения к специализированным изданиям о выборах, финансовыми ресурсами избирательной комиссии.

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

Так, ИКС РФ:

а) осуществляет на территории субъекта РФ контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

б) организует размещение заказа на производство технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, в том числе по поручению Центральной избирательной комиссии РФ при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума РФ; осуществляет на территории субъекта РФ контроль за соблюдением нормативов

технологического оборудования для участковых комиссий;

в) обеспечивает на территории субъекта РФ реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

г) осуществляет на территории субъекта РФ меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

д) осуществляет на территории субъекта РФ меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдумов субъекта РФ, распределяет выделенные из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

е) утверждает перечень территориальных комиссий;

ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

з) заслушивает сообщения органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, референдума субъекта РФ, местного референдума;

и) по поручению Центральной избирательной комиссии РФ устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

к) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

л) участвует в организации государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума и в осуществлении этой регистрации (учета), в формировании и ведении регистра избирателей, участников референдума;

л) участвует 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;

м) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях и иными федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта РФ.

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

ИКМО входит в систему органов местного самоуправления. Конкретное место комиссии в этой системе и виды ИКМО зависят от организации местного самоуправления в данном субъекте РФ. ИКМО могут формироваться в городах, районах, сельских населенных пунктах. При наличии возможности финансирования деятельности ИКМО из бюджета субъекта РФ и (или) бюджета муниципального образования избирательная комиссия может получить статус юридического лица^{*(50)}.

Избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта РФ, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования.

Полномочия ИКМО по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта РФ, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию. Порядок возложения полномочий избирательной

комиссии муниципального образования на территориальную комиссию в случае отсутствия представительного органа муниципального образования может быть установлен законом субъекта РФ. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия ИКМО могут быть возложены на одну из них.

Срок полномочий ИКМО составляет четыре года. В случае если он истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования.

Полномочия ИКМО могут быть прекращены досрочно законом субъекта РФ в случае преобразования муниципального образования. Днем такого досрочного прекращения полномочий является день вступления в силу закона субъекта РФ о преобразовании муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется в количестве 5-11 членов с правом решающего голоса.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить не менее 1/2 от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в ГД ФС РФ;

б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ;

в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования:

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

б) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

в) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

г) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов;

д) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

е) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта РФ средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

з) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума;

и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

к) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях конституции (уставом), законами субъекта РФ, уставом муниципального образования.

При проведении выборов окружные избирательные комиссии создаются на разных уровнях и могут занимать в системе избирательных комиссий и взаимоотношениях с другими избирательными

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

Полномочия окружных комиссий могут возлагаться на другие избирательные комиссии, если территория округа совпадает с подведомственной этой комиссии территорией или составляет часть последней. В этом случае решение о возложении полномочий принимает организующая выборы комиссия. Так, при выборах депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам ЦИК России вправе принять решение о возложении полномочий окружной комиссии на избирательную комиссию субъекта РФ, если на его территории образуется один избирательный округ; законодательного органа государственной власти субъекта РФ - на территориальную избирательную комиссию; представительного органа местного самоуправления в сельском населенном пункте - на участковую избирательную комиссию.

Срок полномочий окружных комиссий равен сроку полномочий избираемого органа и истекает в день официального опубликования решения о назначении новых выборов. Число членов окружных избирательных комиссий устанавливается законом, регулирующим проведение выборов в тот или иной орган. Так, число членов окружных избирательных комиссий по выборам депутатов ГД ФС РФ составляет 8-14 человек.

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

Окружная избирательная комиссия по выборам в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления формируется вышестоящей комиссией на основе предложений, указанных в п. 1 и 2 ст. 22 Федерального закона об основных гарантиях, а также предложений представительных органов муниципальных образований, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Окружная избирательная комиссия:

- а) осуществляет на территории избирательного округа контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ;
- б) взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в избирательном округе;
- в) осуществляет регистрацию кандидатов;
- г) утверждает текст бюллетеня в избирательном округе;
- д) осуществляет на территории избирательного округа меры по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;
- е) определяет результаты выборов по избирательному округу;

- ж) публикует (обнародует) в соответствующих средствах массовой информации результаты выборов по избирательному округу;
- з) оказывает правовую, организационно-техническую помощь ниже стоящим комиссиям;
- и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
- к) осуществляет иные полномочия в соответствии с законом.

Территориальные избирательные комиссии отнесены к государственным органам субъекта РФ. Признаками, позволяющими считать их таковыми, являются:

- 1) порядок формирования (формируются государственным органом - избирательной комиссией субъекта РФ);
- 2) определенная законом компетенция (соответствующие статьи федеральных и региональных законов о полномочиях комиссий);
- 3) определенные полномочия в отношении органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, других участников избирательного процесса (решения территориальных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения, причем нарушение этой обязанности влечет возможность применения административной ответственности);
- 4) определенное место в иерархии системы избирательных комиссий (нижестоящая по отношению к избирательной комиссии субъекта РФ, вышестоящая по отношению, например, к участковым избирательным комиссиям);
- 5) возможность финансирования деятельности комиссий за счет средств бюджета субъекта РФ^[51].

Конкретное место территориальных комиссий в системе государственных органов субъекта РФ определяется федеральным избирательным законодательством, соответствующим законом субъекта РФ. При этом законодатель исходит из того, что территориальные избирательные комиссии не являются органами государственной власти, а относятся к так называемым иным государственным органам специальной компетенции, постоянно действующим на соответствующей части территории субъекта РФ. Постоянная основа деятельности территориальной комиссии означает непрерывный период ее работы с момента первого заседания комиссии до истечения установленного законом срока полномочий (первого заседания комиссии нового состава). Территориальные комиссии создаются не для проведения конкретных выборов, как ранее, а для организации любых выборов, проводимых на соответствующей территории в течение срока их полномочий. Признак постоянной основы деятельности присутствует у территориальной комиссии вне зависимости от того, наделена комиссия правами юридического лица или нет. В случае наделения территориальной избирательной комиссии правами юридического лица необходимо обеспечить финансирование работы на штатной основе минимум одной единицы (председателя комиссии) с созданием одновременно необходимых условий для работы. Соответствующая норма должна содержаться в законе субъекта РФ и может распространяться либо на все территориальные комиссии, либо на некоторые из них. В настоящее время пока незначительная часть территориальных комиссий пользуется правами юридического лица.

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

Конкретное число членов каждой территориальной комиссии определяется избирательной комиссией субъекта РФ и зависит от числа избирателей, зарегистрированных на данной территории, а также местных особенностей, например наличия отдаленных или труднодоступных местностей. Чаще всего число членов территориальной комиссии составляет до 9 человек. Предусматривается возможность образования нескольких территориальных комиссий на одной территории с большим количеством избирателей. Решение принимается ИКС РФ по согласованию с ЦИК России, которая по этому вопросу принимает соответствующее решение. Несколько территориальных комиссий обычно образуется в крупных городах - административных центрах республик, краев, областей, а также в городах с достаточно большим количеством избирателей.

Практика показывает, что число избирателей на одну территориальную комиссию в таких случаях может составлять в среднем 200 тыс. человек. При вынесении соответствующего решения могут приниматься во внимание и другие обстоятельства, например административно-территориальное

деление, плотность населения, особенности географического положения территории и проч. Кроме того, именно на базе территориальных комиссий существует низовая сеть ГАС "Выборы": каждая территориальная комиссия оснащена соответствующим комплексом средств автоматизации, используемым при проведении выборов. Поэтому при согласовании решений об образовании новых территориальных комиссий в крупных населенных пунктах ЦИК России учитывает возможность технического обеспечения их работы*(52).

Помимо образования территориальных комиссий на соответствующих территориях предусмотрены особые случаи создания специализированных территориальных комиссий без их привязки к определенной территории. Одна или несколько территориальных комиссий создаются для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на судах и полярных станциях, и эти комиссии создаются по решению ИКС РФ. И ЦИК России в случаях, предусмотренных, например, Федеральным законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", вправе сформировать одну или несколько территориальных комиссий для руководства деятельностью участковых комиссий за пределами территории Российской Федерации. В данном случае территориальные комиссии будут нижестоящими по отношению к сформировавшей их комиссии, и протоколы об итогах голосования на "зарубежных" избирательных участках будут поступать от этих специализированных комиссий непосредственно в ЦИК России. Помимо полномочий, общих для всех избирательных комиссий и отличающихся только масштабами территории, на которой они применяются, территориальная комиссия отвечает за соблюдение нормативов технологического оборудования комиссий на своей территории. К полномочиям территориальной комиссии относится, например, такие новые обязанности, как формирование участковых комиссий, назначение их председателей*(53).

Участковые избирательные комиссии являются особым видом комиссий и обладают рядом признаков, присущих только им. Так, участковые комиссии занимают "низовое" место, составляя организационный фундамент системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Они образуются только для проведения конкретных выборов. Целевое назначение этих комиссий - обеспечение решающего момента избирательной кампании, т.е. голосования и подсчета голосов. Участковые комиссии действуют только на непостоянной (временной) основе и имеют самый короткий по сравнению с другими комиссиями срок полномочий, который начинается с установленного законом момента их формирования (например, участковые комиссии по выборам депутатов Государственной Думы должны быть сформированы не позднее чем за 28 дней до дня голосования) и заканчивается через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов, которое должно осуществиться не позже трех недель со дня голосования.

Следует отметить, что на практике официальная публикация результатов бывает гораздо быстрее, поэтому и сроки полномочий комиссий обычно короче максимально допустимых. Однако в случае обжалования или опротестования итогов голосования, связанного с нарушениями, допущенными участковой комиссией при организации голосования или подсчета голосов, ее полномочия сохраняются до вынесения окончательного решения по жалобе. Число членов участковой комиссии зависит от числа избирателей, зарегистрированных на данном избирательном участке, и должно быть достаточным для того, чтобы обеспечить надлежащую организацию голосования и выдачу бюллетеней в помещении для голосования, обеспечение учета заявлений и голосования вне помещения. Число членов комиссии с правом решающего голоса устанавливается федеральным законом или законом субъекта РФ о конкретных выборах и, как правило, составляет от 5 до 15 человек.

Вышестоящими комиссиями, формирующими состав участковых комиссий, могут быть в зависимости от вида проводимых выборов: территориальные комиссии, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов РФ и в представительные органы местного самоуправления. Участковые комиссии ближе всего стоят к избирателям, и главными направлениями их деятельности являются информирование избирателей, работа со списками избирателей, подготовка и проведение голосования и подсчета голосов*(54).

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

1) они формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, а также (за исключением ИКС РФ) в представительном органе местного самоуправления (при этом в качестве избирательного объединения может быть и общественное объединение)*(55);

2) вышеперечисленным политическим партиям, избирательным блокам, избирательным объединениям отдается приоритет и квота не менее чем в 1/2 от общего числа членов соответствующих комиссий;

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

4) государственные и муниципальные служащие не могут составлять более 1/3 от общего числа членов избирательной комиссии. Указанное положение может не применяться при формировании участковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также за пределами территории Российской Федерации;

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

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

§6. Выдвижение и регистрация кандидатов, реализация инициативы референдума

Выдвижение кандидата - первый акт публичного заявления кандидата о своих намерениях и притязаниях на участие в выборах. Исключается возможность выдвижения без ведома кандидата, что случалось в практике предыдущих выборов. Давая согласие на выдвижение, кандидат лично подтверждает свое осознанное и ответственное отношение к участию в предвыборной кампании.

Граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком.

Законом об основных гарантиях установлено, что граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. При этом непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения либо выдвижения избирательным объединением, выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов - избирательным объединением.

Однако законодатель устанавливает ряд ограничений для граждан, желающих зарегистрироваться в качестве кандидатов. Основопологающим является то, что гражданин РФ, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах, не может быть выдвинут кандидатом.

Кроме того, гражданин РФ, замещавший должность Президента РФ и досрочно прекративший исполнение таких полномочий в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Гражданин РФ, 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 муниципального образования, либо отрешенный от этой должности высшим должностным лицом субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Нельзя выдвигаться кандидатом на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам^{*(56)}.

О выдвижении кандидата, в том числе в составе списка кандидатов, необходимо уведомить избирательную комиссию в письменной форме заявлением о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, не совместимую 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 гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, гражданство, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность. 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 в установленном законом порядке, и свой статус в этой политической партии, этом общественном объединении при условии представления вместе с заявлением документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом политической партии, иного общественного объединения. Вместе с заявлением кандидат представляет копию паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом.

Если у кандидата есть непогашенная судимость, об этом необходимо указать в заявлении.

Требования федерального закона о представлении кандидатом сведений о непогашенных и неснятых судимостях не нарушает его права на участие в выборах, но, касаясь установленных судом юридически значимых фактов его биографии, дает избирателю более полную информацию для последующего осознанного выбора. В этой части избирательные законы некоторых субъектов РФ следует привести в соответствие с Федеральным законом об основных гарантиях*(57).

Вместе с заявлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата либо каждого кандидата из списка кандидатов, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, в том числе совместной собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах. Указанные сведения представляются по форме, предусмотренной федеральным законом об основных гарантиях, которая может включать дополнительные сведения, может быть предусмотрена необходимость представления сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата.

Указанное заявление с прилагаемыми документами кандидат обязан представить лично. Исключение предусмотрено только для кандидатов, выдвигаемых списком кандидатов.

Тем не менее, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, документы могут быть представлены по просьбе кандидата иными лицами, при этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, либо администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые.

Избирательная комиссия осуществляет в дальнейшем проверку представленных кандидатом данных, обращаясь в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений в течение 10 дней, а сведений об источниках доходов - в течение 20 дней.

В случае выявления недостоверных сведений, представленных кандидатом, избирательная комиссия направляет в средства массовой информации данную информацию.

Законодателем предусмотрен порядок самовыдвижения кандидатов, который производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога.

Впервые в избирательном законодательстве положение о возможности гражданину выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения появилось в ст. 28 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", однако отдельной статьи по реализации этой процедуры Федеральный закон еще не содержал. Начиная с 1997 г. институт самовыдвижения начинает активно использоваться гражданами РФ на выборах органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ. Важно подчеркнуть, что, в отличие от механизмов выдвижения кандидатов избирательным объединением, избирательным блоком, самовыдвижение непосредственно зависит от воли самого гражданина, а не от воли партии.

Закрепление права самовыдвижения развивает положения некоторых международных соглашений, в частности Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению от 29 июня 1990 г., согласно которому государства уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации.

Избирательные объединения вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов:

в одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата;

в многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе;

в едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список

кандидатов.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях", а иными общественными объединениями - на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием, а также с соблюдением иных требований, предъявляемых федеральным законом к выдвижению кандидатов для политических партий.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с документами, в которых изложены сведения о кандидатах. Одновременно со списками кандидатов, выдвинутыми политической партией, а также региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии, в избирательную комиссию представляется официально заверенный постоянно действующим руководящим органом политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения список граждан, включенных в соответствующий список кандидатов и являющихся членами данной политической партии.

Законом может быть предусмотрено, что вместе со списком кандидатов избирательное объединение представляет и иные документы, связанные с выдвижением списка кандидатов.

После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием кандидатов.

Не менее половины депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти субъекта РФ либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта РФ может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 7% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом минимальный процент голосов избирателей 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.

Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, инициативы проведения референдума.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, инициативы проведения референдума могут собираться подписи избирателей, участников референдума.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может быть менее 10 подписей.

Количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума субъекта РФ, устанавливается законом и не может превышать 2% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума.

Количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения местного референдума, устанавливается законом и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума, но не может быть менее 25 подписей.

Законодателем установлено, что подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов, или среди участников референдума, обладающих правом на участие в соответствующем референдуме.

Не допускается участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организацией независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей, участников референдума в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи.

Запрещается также сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи.

Право сбора подписей избирателей, участников референдума принадлежит дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет. Кандидат, избирательное объединение, уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, участников референдума, договор о сборе подписей. Эта работа оплачивается только из средств избирательного фонда кандидата,

избирательного объединения, фонда референдума, созданного инициативной группой по проведению референдума.

Форма подписного листа и порядок его заверения устанавливаются законом. Избиратель, участник референдума ставят в подписном листе подпись и дату ее внесения, а также указывают свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования - дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт.

Данные об избирателе, участнике референдума, ставящих в подписном листе подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя, участника референдума лицом, собирающим подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума. Указанные данные вносятся только рукописным способом, при этом использование карандашей не допускается. Подпись и дату ее внесения избиратель, участник референдума ставят собственноручно. Если у кандидата имеется судимость, эти сведения должны указываться в подписном листе.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии заявления о согласии баллотироваться с прилагаемыми документами, представляемыми в соответствующую избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, либо при внесении избирательного залога.

Необходимое количество подписей участников референдума, собранных в поддержку инициативы проведения референдума, выдвинутой инициативной группой по проведению референдума, является основанием для назначения референдума в порядке, предусмотренном законом.

Количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума подписей избирателей, участников референдума может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума, не более чем на 10%.

Если для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума требуется представить менее 40 подписей, количество представляемых подписей избирателей, участников референдума может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, для назначения референдума, не более чем на четыре подписи.

Обязательно проверяется порядок сбора подписей, как и достоверность сведений об избирателях, участниках референдума, их подписи, а также основания для признания подписей недействительными*(58).

Законом предусмотрено, что проверке и учету не подлежат подписи избирателей, участников референдума, содержащиеся в подписных листах, но исключенные (вычеркнутые) инициаторами выдвижения кандидата, списка кандидатов, проведения референдума, если это специально оговорено ими в подписном листе или в протоколе об итогах сбора подписей до представления подписных листов в комиссию. Не могут служить основанием для признания подписи избирателя, участника референдума недействительной имеющиеся в сведениях об избирателе, участнике референдума, содержащихся в подписных листах, сокращения слов и дат, не препятствующие однозначному восприятию этих сведений.

Любой кандидат, представивший необходимое для регистрации количество подписей избирателей, его уполномоченные представители или доверенные лица вправе присутствовать при проведении проверки подписей избирателей, участников референдума, в том числе при выборке подписей для проверки.

По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол, в котором указывается количество: заявленных, представленных и проверенных подписей избирателей, участников референдума, а также, признанных недостоверными и недействительными с указанием оснований признания их таковыми. Копия протокола передается кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума не позднее чем за двое суток до заседания комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации этого кандидата, списка кандидатов, проведении референдума.

Альтернативой сбору подписей остается избирательный залог. Сбор подписей является необходимым условием регистрации кандидата только на выборах Президента РФ. В остальных случаях регистрация может быть осуществлена на основании внесения в избирательную комиссию кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, избирательного залога, который вносится из средств избирательного фонда и составляет 15% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. При этом законом субъекта РФ указанный размер избирательного залога может быть уменьшен, но не может

составлять менее 10% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения.

Избирательный залог вносится исключительно из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, одновременно и в полном объеме. Избирательный залог считается внесенным в случае представления кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа с отметкой филиала Сберегательного банка РФ о перечислении избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии, а при отсутствии на территории, где проводятся выборы, филиала Сберегательного банка РФ - с отметкой другой кредитной организации, которую определяет организующая выборы избирательная комиссия. Повторное внесение избирательного залога допускается только в случае повторного представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов.

Если кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, после представления в избирательную комиссию подписных листов и иных документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, перечислит на ее специальный счет избирательный залог и (или) представит в соответствующую избирательную комиссию копию платежного документа с отметкой кредитной организации о перечислении избирательного залога на ее специальный счет, избирательная комиссия возвращает избирательный залог кандидату, избирательному объединению и (или) отказывает в приеме указанной копии платежного документа. Если кандидат, избирательное объединение после поступления избирательного залога на указанный счет и (или) представления в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа с отметкой кредитной организации о перечислении избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии представит подписные листы, избирательная комиссия отказывает в приеме подписных листов. В случае одновременного представления кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, и копии платежного документа с отметкой кредитной организации о перечислении избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии избирательная комиссия отказывает в приеме подписных листов.

В случае перечисления на специальный счет избирательной комиссии средств в качестве избирательного залога в большем размере, чем это установлено законом, их излишек возвращается избирательной комиссией в избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, перечисливших эти средства.

Перечисленные в качестве избирательного залога средства возвращаются в соответствующий избирательный фонд в случае:

- а) перечисления указанных средств в меньшем размере, чем это установлено законом;
- б) внесения избирательного залога после истечения срока подачи документов для регистрации кандидатов, списков кандидатов;
- в) внесения избирательного залога за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом;
- г) снятия кандидатом своей кандидатуры по вынуждающим к тому обстоятельствам, отзыва избирательным объединением кандидата, списка кандидатов (за исключением случаев, когда указанный отзыв осуществляется без вынуждающих к тому обстоятельств и влечет дополнительное выдвижение кандидатов, списков кандидатов или назначение повторных выборов), изменения в случае, если это предусмотрено законом, избирательного округа, в котором выдвинут кандидат;
- д) получения зарегистрированным кандидатом по результатам голосования (зарегистрированным кандидатом, по кандидатуре которого проводилось повторное голосование, - по результатам повторного голосования) не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо его избрания; получения списком кандидатов по результатам голосования не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо его допуска к распределению депутатских мандатов. Установленное законом субъекта РФ число голосов избирателей не может превышать: для кандидатов - 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для списков кандидатов - 3% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе;
- е) поступления на специальный счет в качестве избирательного залога средств после представления в избирательную комиссию подписных листов;
- ж) поступления на специальный счет в качестве избирательного залога средств без представления в избирательную комиссию копии соответствующего платежного документа с отметкой кредитной организации.

Если же избирательный залог не подлежит возврату, то он перечисляется избирательной

комиссией в доход соответствующего бюджета.

Регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, федеральный список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов ЕД ФС РФ допущен к распределению депутатских мандатов, а также регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых региональными отделениями или иными структурными подразделениями такой политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии), осуществляются без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога при условии, что указанное официальное опубликование состоялось раньше представления в избирательную комиссию документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов. Такой кандидат, список кандидатов регистрируется на основании решения о выдвижении этого кандидата, списка кандидатов, принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением в порядке, установленном федеральным законом.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов, отказа в проведении референдума соответствующая комиссия в течение одних суток с момента принятия ею решения об отказе в регистрации, исключении из списка, отказе в проведении референдума обязана выдать соответственно кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, выдвинувшему кандидата, список кандидатов, уполномоченному представителю инициативной группы по проведению референдума копию соответствующего решения с изложением оснований отказа, исключения кандидата из списка кандидатов.

Основаниями отказа в регистрации кандидата являются:

отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

для кандидатов, выдвинутых политической партией, - несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях";

отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата;

наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований Федерального закона об основных гарантиях;

отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, каких-либо сведений, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях;

наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом. Выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отказа в регистрации кандидата, в случае когда для его регистрации требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации кандидата;

сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости;

несоздание кандидатом избирательного фонда. Отсутствие средств в избирательном фонде не является основанием отказа в регистрации кандидата;

использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5% установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях;

неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

регистрация кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов;

внесение кандидатом избирательного залога в меньшем размере, чем это установлено Федеральным законом об основных гарантиях, либо внесение кандидатом избирательного залога за

счет средств, поступивших в его избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом;

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, в проведении референдума являются:

для списков кандидатов, выдвинутых политической партией, - несоблюдение требований к выдвижению списка кандидатов, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях";

отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации списка кандидатов (за исключением случаев отсутствия указанных документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов);

наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, оформленных с нарушением требований Федерального закона об основных гарантиях, иного закона (за исключением случаев ненадлежащего оформления документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов);

отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, каких-либо сведений, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом (за исключением случаев отсутствия сведений в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов);

отсутствие среди документов, представленных для назначения референдума, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом для назначения референдума;

наличие среди подписей избирателей, участников референдума, представленных для регистрации списка кандидатов, назначения референдума, более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

недостаточное количество достоверных подписей избирателей, участников референдума, представленных для регистрации списка кандидатов, назначения референдума, либо выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом. Выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отказа в регистрации списка кандидатов, назначения референдума в случае когда для регистрации списка кандидатов, назначения референдума требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации списка кандидатов, назначения референдума;

несоздание избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума избирательного фонда, фонда референдума. Отсутствие средств в избирательном фонде, фонде референдума не является основанием отказа в регистрации списка кандидатов, в проведении референдума;

использование избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании, использование инициативной группой по проведению референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей участников референдума, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме, помимо средств собственного избирательного фонда, фонда референдума иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда, фонда референдума;

превышение избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании, инициативной группой по проведению референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей участников референдума, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме, более чем на 5% установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда, фонда референдума;

превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного объединения;

установленный решением суда факт несоблюдения избирательным объединением,

инициативной группой по проведению референдума ограничений, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях;

неоднократное использование уполномоченным представителем или доверенным лицом избирательного объединения, членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума преимуществ своего должностного или служебного положения;

выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом;

внесение избирательным объединением избирательного залога в меньшем размере, чем это установлено Федеральным законом об основных гарантиях, либо внесение избирательным объединением избирательного залога за счет средств, поступивших в его избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом;

установленный решением суда факт подкупа избирателей избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

Основаниями исключения кандидата из заверенного списка кандидатов являются:

отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости;

установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях;

неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

регистрация кандидата в другом списке кандидатов на данных выборах;

наличие в заверенном списке кандидатов, выдвинутом политической партией, а также в заверенном списке кандидатов, выдвинутом региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии), кандидата, являющегося членом иной политической партии;

отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, включенного в список кандидатов;

наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, оформленных в отношении кандидата с нарушением требований Федерального закона об основных гарантиях;

отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, каких-либо сведений в отношении кандидата, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях.

В случае принятия комиссией решения об отказе в проведении референдума по предложенному вопросу члены соответствующей инициативной группы не могут в течение двух лет со дня принятия этого решения выступать повторно с инициативой проведения референдума по вопросу, имеющему такую же по смыслу или содержанию формулировку. В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов повторное выдвижение кандидата, списка кандидатов на тех же выборах возможно с соблюдением установленных законом порядка и сроков их выдвижения.

Реализация инициативы проведения референдума субъекта РФ, местного референдума

Каждый гражданин РФ или группа граждан, имеющие право на участие в соответствующем референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме, для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта РФ и не менее 10 человек - местного референдума. Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию соответствующего уровня, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы.

В таком ходатайстве должны содержаться вопросы, предлагаемые инициативной группой для вынесения на референдум, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от ее имени на территории, где предполагается провести референдум. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми членами названной группы и должно иметь протокол ее собрания, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

Соответствующая избирательная комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять одно из двух решений:

в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям Федерального закона об основных гарантиях, конституции (устава), закона субъекта РФ, устава муниципального образования - о направлении их в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ либо в представительный орган муниципального образования, уполномоченные в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования принимать решение о назначении референдума;

в противном случае - об отказе в регистрации инициативной группы.

Представительный орган государственной власти субъекта РФ либо представительный орган муниципального образования проверяет соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум субъекта РФ, местный референдум, требованиям ст. 12 Федерального закона об основных гарантиях (вопросы референдума) в порядке и сроки, которые установлены законом субъекта РФ, уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов. Затем представительный орган государственной власти субъекта РФ не позднее чем через 5 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума субъекта РФ и приложенных к нему документов обязан уведомить об этой инициативе Президента РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Государственную Думу Федерального Собрания РФ, Правительство РФ и Центральную избирательную комиссию РФ.

В случае если представительный орган государственной власти субъекта РФ либо представительный орган муниципального образования признает, что вопрос, выносимый на референдум, отвечает требованиям ст. 12 Федерального закона об основных гарантиях, соответствующая избирательная комиссия осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средства массовой информации.

Регистрационное свидетельство, форма которого утверждается избирательной комиссией субъекта РФ и которое выдается инициативной группе по проведению референдума, действительно в течение срока, установленного законом субъекта РФ, уставом муниципального образования.

В случае возникновения спора о компетенции в связи с выдвижением инициативы проведения референдума субъекта РФ Президент РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Правительство РФ вправе предложить органу, признавшему, что вопрос, выносимый на референдум, отвечает требованиям ст. 12 Федерального закона об основных гарантиях, создать согласительную комиссию. В работе ее вправе принять участие представители инициативной группы по проведению референдума субъекта РФ.

Основанием отказа инициативной группе по проведению референдума в регистрации может быть только нарушение инициативной группой Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования. Отказ в регистрации может быть обжалован в вышестоящую избирательную комиссию либо в суд.

§7. Статус кандидатов и инициативной группы по проведению референдума

Законодателем установлено, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных Федеральным законом об основных гарантиях.

Так, все кандидаты при проведении выборов могут назначать наблюдателей, которые вправе присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей.

Всем зарегистрированным кандидатам законом гарантируются равные возможности проведения предвыборной агитации. Кандидаты вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством РФ.

Кроме того, всем зарегистрированным кандидатам обязаны оказывать содействие государственные органы, органы местного самоуправления в случае организации и проведения собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий.

Законом предусмотрены и определенные ограничения при проведении предвыборной агитации: не допускается злоупотребление свободой массовой информации. Предвыборные программы

кандидатов, иные агитационные материалы не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны. Запрещаются агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации.

Кандидаты вправе, а избирательные объединения обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Они также вправе назначать доверенных лиц, которые участвуют в избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, включая осуществление агитационной деятельности. Согласно Федеральному закону об основных гарантиях только эти представители и доверенные лица вправе выступать от имени кандидатов. Кандидат в предусмотренных законом случаях несет ответственность за действия лиц, выступающих от его имени.

При этом нельзя забывать, что Федеральным законом об основных гарантиях предусмотрены определенные ограничения, связанные с должностным или служебным положением кандидатов. Запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения при проведении своей избирательной кампании распространяется на кандидатов на всех этапах избирательной кампании. Указанные ограничения касаются кандидатов, которые непосредственно осуществляют властные функции, либо обеспечивают их реализацию, либо связаны с выпуском средств массовой информации.

К указанной категории относятся:

лица, замещающие государственные должности, т.е. должности, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, законами и конституциями (уставами) субъектов РФ;

лица, замещающие выборные муниципальные должности (депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления);

лица, находящиеся на государственной службе;

лица, находящиеся на муниципальной службе;

лица, являющиеся членами органов управления организацией любых форм собственности (частной, государственной, муниципальной и иных форм);

должностные лица, журналисты и другие творческие работники, осуществляющие выпуск средств массовой информации.

Под использованием преимуществ должностного или служебного положения законодатель определил:

привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума;

использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;

использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством РФ о государственной охране;

сбор подписей избирателей, участников референдума, ведение предвыборной агитации,

агитации по вопросам референдума лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организацией независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, участников референдума, ведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом;

агитационное выступление в период избирательной кампании, кампании референдума при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов не позднее чем через 5 дней со дня регистрации. Законом субъекта РФ может быть установлено, что на выборах в представительные органы муниципальных образований при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс. избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные или выборные муниципальные должности, либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, либо являющиеся членами органов управления организацией независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в период избирательной кампании, кампании референдума не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и (или) избрания кандидатов, выдвижения и поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос референдума.

В случае если кандидат работает в организации либо учреждении, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, военные сборы либо учится в учебном заведении, то соответствующая администрация организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел Российской Федерации, в которых работает кандидат, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока.

Администрация обязана издать соответствующий приказ об освобождении лица от его обязанностей по работе, службе или учебе со дня, указанного в заявлении, и на любое время в пределах определенного срока избирательной кампании, как правило, до официального опубликования результатов выборов. Согласно положениям ст. 128 Трудового кодекса РФ работодатель обязан предоставить работнику - зарегистрированному кандидату отпуск без сохранения заработной платы. Федеральный закон об основных гарантиях также предусматривает это. Однако по согласованию между работодателем и работником (зарегистрированным кандидатом) последнему в соответствующий период может быть предоставлен ежегодный оплачиваемый отпуск. В случае отказа в предоставлении предусмотренного Федеральным законом об основных гарантиях отпуска для участия в выборах виновное должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности по ст. 5.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Продолжительность и периоды отпуска определяются зарегистрированным кандидатом самостоятельно. Освобождение зарегистрированного кандидата от работы, службы или учебы может производиться на любой срок, указанный в заявлении или рапорте. Это может быть весь период, определенный законом, либо любой временной отрезок в его пределах. Обращение зарегистрированного кандидата о его освобождении может быть разовым или неоднократным.

То, что во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе работодателя уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу, является гарантией защиты трудовых интересов зарегистрированных кандидатов.

Все время участия зарегистрированного кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата.

Определенной гарантией кандидатов является и то, что в отношении зарегистрированного кандидата без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) не может быть возбуждено уголовное дело. Так, зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора в качестве обвиняемого по уголовному делу, заключен под стражу или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. При даче соответствующего согласия прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

Все кандидаты утрачивают предусмотренные законом права и освобождаются от обязанностей, которые связаны со статусом кандидата, с момента официального опубликования общих данных о результатах выборов, а при досрочном выбытии - с даты выбытия. Если соответствующая избирательная комиссия назначит на основании закона повторное голосование, кандидаты, по кандидатурам которых не проводится повторное голосование, утрачивают свой статус со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования. Выбытие кандидата может быть по любому установленному законом основанию - добровольное снятие кандидатуры, аннулирование регистрации, отмена регистрации судом. При назначении повторного голосования кандидаты, вышедшие во второй тур, сохраняют свой статус, остальные утрачивают его со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования.

Если говорить о членах и уполномоченных представителях инициативной группы по проведению референдума, то они также не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос референдума.

Отдельно следует отметить и доверенных лиц, которых вправе назначать кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов, список кандидатов. Соответствующая избирательная комиссия регистрирует доверенных лиц в течение трех дней со дня поступления письменного заявления кандидата, в котором он извещает комиссию о их назначении. К заявлению прилагаются соответствующие заявления лиц, изъявивших согласие быть доверенными лицами. Право назначать их возникает у кандидатов непосредственно после выдвижения. Кандидат имеет право назначать доверенных лиц, не обязан этого делать, если в них нет необходимости.

Для доверенных лиц предусмотрены определенные ограничения. Так, доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений не могут быть кандидаты, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, главы местных администраций, работники аппаратов избирательных комиссий. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, осуществляется при условии представления в соответствующую избирательную комиссию приказа об освобождении его от исполнения служебных обязанностей. После регистрации доверенные лица получают удостоверения, форма которого утверждается соответствующей избирательной комиссией.

Доверенные лица вправе осуществлять агитационную деятельность в пользу назначившего их кандидата, избирательного объединения.

Доверенные лица не имеют полномочий наблюдателя. На период полномочий доверенного лица работодатель обязан предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск. Кандидаты, избирательные объединения, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные этим доверенным лицам удостоверения.

Число доверенных лиц определяется законом, регулирующим соответствующие выборы. Так, при выборах депутатов Государственной Думы политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе назначить до 1000 доверенных лиц, кандидат в Президенты РФ - до 600 доверенных лиц.

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

§8. Политические партии в Российской Федерации

Право граждан РФ на объединение в политические партии включает право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также беспрепятственно выходить из политических партий.

В соответствии с Федеральным законом "О политических партиях"*(59) политическая партия представляет собой общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях"*(60) под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Политическая партия как один из видов общественного объединения должна обладать следующими признаками:

- это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование;

- создается по инициативе граждан;

- граждане объединяются на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

При этом политическая партия должна отвечать определенным требованиям, предусмотренным Законом:

- иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, но в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

- в политической партии должно состоять не менее 50 тыс. членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии;

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

Законодателем также определено, что основными целями политической партии являются:

- формирование общественного мнения;

- политическое образование и воспитание граждан;

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

- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента РФ, депутатов ГД ФС РФ, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Политические партии действуют на территории Российской Федерации, руководствуясь принципами добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Эти принципы в первую очередь основаны на Конституции РФ.

Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением следующих ограничений, установленных ст. 9 Федерального закона "О политических партиях".

К таким ограничениям относятся:

- запрет на создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности;

- запрещение создания политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности;

- создание структурных подразделений политических партий допускается только по территориальному признаку;

- запрет на создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;

- недопущение деятельности политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных

образований), в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях;

недопущение вмешательства политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;

запрет на создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и их структурных подразделений;

возможность приостановления деятельности политической партии в связи с введением на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях чрезвычайного или военного положения.

Кроме того, установлено, что деятельность политических партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ. Так, в соответствии с ее ст. 17 в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц^{*(61)}.

Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной.

Взаимоотношения государства и политических партий определены в Законе в форме гарантии о недопущении вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. При этом вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними.

Отдельно оговаривается, что лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы, иных законодательных органов государственной власти и депутатов представительных органов муниципальных образований, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей.

О недопущении использования преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, и лицами, находящимися на государственной или муниципальной службе, также говорится: в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается: использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности (ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"^{*(62)}.

Отдельно законодателем оговаривается, что гражданин РФ, избранный Президентом РФ, вправе приостанавливать свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.

Политическая партия должна иметь свои наименование и символику. При этом в наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, не допускается использование наименований:

иных существующих в Российской Федерации политических партий;

других общероссийских общественных объединений;

политических партий, прекративших свою деятельность вследствие ликвидации в связи с созданием или деятельностью политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности;

органов государственной власти и органов местного самоуправления;

имени и (или) фамилии гражданина.

В названиях региональных отделений политической партии должно использоваться наименование этой политической партии с указанием ее территориальной принадлежности.

Политическая партия может использовать в своем наименовании слова "Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания. При этом наименование политической партии должно соответствовать требованиям законодательства РФ об охране интеллектуальной собственности и авторских прав.

Использовать в наименовании слово "партия" имеют право только политические партии, что

означает, что общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, не могут использовать в наименовании слово "партия".

Помимо наименования политическая партия может иметь свои эмблему и иные символы, причем их точное описание обязательно должно быть отражено в уставе политической партии. Символика политической партии не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации, ее субъектов РФ, символикой муниципальных образований, а также с государственной символикой иностранных государств.

Не могут быть использованы в качестве эмблемы и иных символов политической партии эмблемы и символы существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также эмблемы и символы организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации запрещена.

Запрещается использовать наименование и символику политической партии, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства, ведь согласно ст. 26 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" ⁽⁶³⁾ нарушение законодательства РФ о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях влечет уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ. Запрещается использовать символику, оскорбляющую или порочащую Государственный флаг РФ, Государственный герб РФ, Государственный гимн РФ, флаги, гербы, гимны субъектов РФ, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, а также символы, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства.

Политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения действуют на основании устава политической партии и в соответствии с ним.

Устав политической партии должен содержать положения, определяющие:

- а) цели и задачи политической партии;
- б) наименование политической партии, в том числе сокращенное, а также описание символов (если они имеются);
- в) условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права и обязанности ее членов;
- г) порядок учета членов политической партии;
- д) порядок создания, реорганизации и ликвидации политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- е) порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок полномочий и компетенцию указанных органов;
- ж) порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии и ее программу;
- з) права политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений в области управления денежными средствами и иным имуществом, финансовую ответственность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений и порядок отчетности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- и) порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах;
- к) основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения кандидатов из выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов;
- л) порядок выдвижения политической партией и/или ее региональным отделением кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ.

Политическая партия создается свободно, и для ее создания не требуется разрешения органов государственной власти и должностных лиц. Политическая партия может быть создана на учредительном съезде политической партии либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на их съездах. Созданной партией считается со дня принятия учредительным съездом следующих решений:

- о создании политической партии;
 - об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ;
 - о принятии устава политической партии и ее программы;
 - о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии.
- Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями политической

партии. Для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда политической партии гражданами РФ, имеющими право быть членами политической партии, образуется организационный комитет в состав которого должно входить не менее 10 человек. Этот комитет уведомляет в письменной форме федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации политических партий, о своем намерении создать политическую партию и обязательно указывает ее предполагаемое наименование.

Вместе с уведомлением в указанный орган направляются:

а) сведения не менее чем о 10 членах организационного комитета (фамилии, имена, отчества, даты рождения, гражданство, контактные телефоны);

б) протокол собрания организационного комитета, в котором указываются цель его создания, срок полномочий (но не более одного года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества организационного комитета, а также сведения о члене организационного комитета, уполномоченном открыть расчетный счет для формирования средств организационного комитета и заключать гражданско-правовые договоры для обеспечения его деятельности (далее - уполномоченное лицо организационного комитета) (фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, гражданство, серия и номер паспорта или заменяющего его документа, контактный телефон).

В день получения уведомления уполномоченный федеральный орган выдает уполномоченному лицу организационного комитета документ, подтверждающий их представление. В течение месяца со дня выдачи документа данный комитет публикует в одном или нескольких общероссийских периодических печатных изданиях сведения о намерении создать политическую партию и о представлении в федеральный уполномоченный орган соответствующих документов.

Сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию, организационный комитет либо общероссийская общественная организация или общероссийское общественное движение публикует в "Российской газете" или иных общероссийских периодических печатных изданиях не позднее чем за месяц до дня созыва учредительного съезда политической партии.

Правомочным считается учредительный съезд, когда в его работе приняли участие делегаты, представляющие более чем половину субъектов РФ и преимущественно проживающие в этих субъектах. При этом каждый субъект должен быть представлен не менее чем 3 делегатами.

Большинством голосов делегатов учредительного съезда политической партии принимаются следующие решения:

- о создании политической партии;
- об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ;
- о принятии устава политической партии;
- о принятии программы политической партии;
- о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии.

Решения учредительного съезда о создании политической партии составляются в письменной форме, подписываются уполномоченным лицом политической партии и представляются вместе с заявлением для государственной регистрации политической партии.

В дальнейшем политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" ^{*(64)} с учетом установленного Федеральным законом "О политических партиях" специального порядка государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений.

Политическая партия и ее региональные отделения могут осуществлять деятельность в качестве юридического лица только после государственной регистрации. В соответствии с п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, принявшего решение о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию, документы, необходимые для государственной регистрации политической партии, представляются в федеральный уполномоченный орган. Государственная регистрация региональных отделений политической партии осуществляется

после государственной регистрации политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ государственная регистрация региональных отделений политической партии должна быть осуществлена не позднее чем через шесть месяцев со дня государственной регистрации политической партии.

Для государственной регистрации политической партии, созданной на ее учредительном съезде, в федеральный уполномоченный орган представляются следующие документы:

а) заявление, подписанное уполномоченными лицами политической партии, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства и контактных телефонов;

б) устав политической партии в двух экземплярах, сброшюрованный, пронумерованный, заверенный уполномоченными лицами политической партии, а также текст устава в машиночитаемом виде;

в) программа политической партии, заверенная уполномоченными лицами политической партии, а также текст программы в машиночитаемом виде;

г) заверенные уполномоченными лицами политической партии копии решений учредительного съезда политической партии о создании политической партии, о принятии устава политической партии и о принятии ее программы, о создании региональных отделений политической партии, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов с указанием данных о представительстве делегатов на этом съезде и результатах голосования;

д) документ об уплате государственной пошлины;

е) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа политической партии, по которому осуществляется связь с политической партией;

ж) экземпляр общероссийского периодического печатного издания, в котором опубликованы сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии;

з) заверенные уполномоченными лицами региональных отделений политической партии копии протоколов проведенных более чем в половине субъектов РФ конференций или общих собраний региональных отделений политической партии с указанием численности членов политической партии в ее региональных отделениях, а также места нахождения руководящих органов региональных отделений политической партии.

Для государственной регистрации политической партии, созданной путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, в федеральный уполномоченный орган представляются следующие документы:

а) заявление, подписанное уполномоченными лицами общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения или иного органа, ответственными за их преобразование в политическую партию, с указанием фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства и контактных телефонов таких лиц;

б) устав политической партии в двух экземплярах, сброшюрованный, пронумерованный, заверенный уполномоченными лицами общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения или иного органа, ответственными за их преобразование в политическую партию, а также текст устава в машиночитаемом виде;

в) программа политической партии, заверенная уполномоченными лицами общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения или иного органа, ответственными за их преобразование в политическую партию, а также текст программы в машиночитаемом виде;

г) заверенные уполномоченными лицами общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения или иного органа, ответственными за их преобразование в политическую партию, копии решений съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения об их преобразовании в политическую партию, о принятии устава политической партии и о принятии ее программы, о преобразовании региональных отделений общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в региональные отделения политической партии, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов с указанием данных о представительстве делегатов на этом съезде и результатах голосования;

д) документ об уплате государственной пошлины;

е) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа политической партии, по которому осуществляется связь с политической партией;

ж) экземпляр общероссийского периодического печатного издания, в котором опубликованы сведения о месте и дате проведения съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию;

з) заверенные уполномоченными лицами региональных отделений общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения копии протоколов

проведенных более чем в половине субъектов РФ конференций или общих собраний региональных отделений общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения с решениями о преобразовании региональных отделений общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в региональные отделения политической партии и с указанием численности членов политической партии в ее региональных отделениях, а также места нахождения руководящих органов региональных отделений политической партии;

и) передаточный акт общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, составленный в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Для государственной регистрации регионального отделения политической партии в территориальный орган представляются следующие документы:

а) копия решения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии либо копия решения уполномоченного органа политической партии о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии;

б) заверенная уполномоченными лицами политической партии копия документа о государственной регистрации политической партии;

в) заверенные уполномоченными лицами политической партии копии устава и программы политической партии;

г) заверенная уполномоченными лицами регионального отделения политической партии копия протокола конференции или общего собрания регионального отделения политической партии с указанием численности членов политической партии в ее региональном отделении, а также места нахождения руководящих органов регионального отделения политической партии;

д) документ об уплате государственной пошлины;

е) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа регионального отделения политической партии, по которому осуществляется связь с региональным отделением политической партии;

ж) список членов регионального отделения политической партии.

Решение о государственной регистрации политической партии принимается федеральным уполномоченным органом - Федеральной регистрационной службой. Она является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений и политических партий, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

Росрегистрация подведомственна Министерству юстиции РФ.

Основными задачами Федеральной регистрационной службы являются:

обеспечение установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

организация деятельности по государственной регистрации общественных объединений и политических партий;

осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата;

осуществление контроля деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

управление территориальными органами федеральной регистрационной службы.

Политической партии может быть отказано в государственной регистрации, в случае если:

положения устава политической партии противоречат Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Федеральному закону "О политических партиях" и иным федеральным законам;

наименование и/или символика политической партии не соответствуют следующим требованиям:

в наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, не допускается использование наименований иных существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений;

в наименовании политической партии не допускается использование наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также имени или фамилии гражданина;

региональные отделения и иные структурные подразделения политической партии должны использовать наименование этой политической партии с указанием своей территориальной принадлежности;

политическая партия может использовать в своем наименовании слова "Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания;

запрещается использовать наименование политической партии, оскорбляющее расовые, национальные или религиозные чувства;

общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, не могут использовать в своем наименовании слово "партия";

символика политической партии не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации, государственной символикой субъектов РФ, символикой муниципальных образований, а также с государственной символикой иностранных государств;

в качестве эмблемы и иных символов политической партии не могут быть использованы эмблемы и иные символы существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также эмблемы и иные символы организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации запрещена;

используется символика, оскорбляющая или порочащая Государственный флаг РФ, Государственный герб РФ, Государственный гимн РФ, флаги, гербы, гимны субъектов РФ, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, а также символы, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства;

не представлены документы, необходимые для государственной регистрации политической партии;

федеральным уполномоченным органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям Федерального закона "О политических партиях";

нарушены сроки представления документов, необходимых для государственной регистрации политической партии: документы, необходимые для государственной регистрации политической партии, представляются в федеральную регистрационную службу не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, принявшего решение о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию.

Основания для отказа в государственной регистрации региональному отделению следующие:

1) не представлены документы, необходимые для государственной регистрации регионального отделения политической партии, а именно:

копия решения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии либо копия решения уполномоченного органа политической партии о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии;

заверенная уполномоченными лицами политической партии копия документа о государственной регистрации политической партии;

заверенные уполномоченными лицами политической партии копии устава и программы политической партии;

заверенная уполномоченными лицами регионального отделения политической партии копия протокола конференции или общего собрания регионального отделения политической партии с указанием численности членов политической партии в ее региональном отделении, а также места нахождения руководящих органов регионального отделения политической партии;

документ об уплате государственной пошлины;

сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа регионального отделения политической партии, по которому осуществляется связь с региональным отделением политической партии;

список членов регионального отделения политической партии;

2) территориальным органом установлено, что содержащаяся в выше названных документах информация не соответствует требованиям Федерального закона "О политических партиях".

Не позднее чем через месяц со дня получения представленных документов заявителю в письменной форме сообщается об отказе в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения, при этом в тексте сообщения должны указываться те положения законодательства РФ, нарушение которых повлекло отказ в государственной регистрации данной политической партии или ее регионального отделения. Данный отказ заявитель вправе обжаловать в суд. При этом заявление об обжаловании отказа в государственной регистрации должно быть рассмотрено судом в течение месяца со дня его подачи.

Политическая партия вправе:

свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных Федеральным законом об основных гарантиях и

иными законами;

участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством РФ;

создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством РФ и уставом политической партии.

осуществлять иную деятельность, установленную законодательством РФ.

Политическая партия обязана:

соблюдать в своей деятельности Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также устав политической партии;

ежегодно представлять в уполномоченные органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, о своих структурных подразделениях, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и (или) референдумах, а также копию представляемого в Центральную избирательную комиссию РФ сводного финансового отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном году;

допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями;

извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Говоря об имущественных и денежных средствах политических партий, следует отметить, что в собственности политической партии может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения ее деятельности. Собственником такого имущества является политическая партия в целом, и члены партии не имеют прав на данное имущество.

Денежные средства политической партии формируются за счет:

вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии;

средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" (средства федерального бюджета, выделяемые для государственного финансирования политических партий, предусматриваются в нем отдельной строкой в соответствии с бюджетной классификацией РФ);

пожертвований (политическая партия вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества от физических и юридических лиц при условии, что эти пожертвования документально подтверждены и указан их источник. Пожертвования в виде денежных средств осуществляются безналичным перечислением);

поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности;

поступлений от гражданско-правовых сделок;

других не запрещенных законом поступлений.

Денежные средства политической партии размещаются на счетах в кредитных организациях, зарегистрированных на территории Российской Федерации. Политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения вправе иметь только по одному расчетному счету.

Политической партии и ее региональным отделениям не допускаются пожертвования:
иностранных государств и иностранных юридических лиц;
иностранных граждан;
лиц без гражданства;
граждан РФ, не достигших возраста 18 лет;

российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

международных организаций и международных общественных движений;

органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления;

государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий;

юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов РФ и (или) муниципальных образований превышает 30% на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

организаций, учрежденных государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации), а также от организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц, превышает 30% на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

воинских частей, военных организаций, правоохранительных органов;

благотворительных организаций и религиозных объединений, а также от учрежденных ими организаций;

анонимных жертвователей*(65);

юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня внесения пожертвования;

некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования политической партии, ее региональным отделениям, денежные средства либо иное имущество:

от иностранных государств;

от российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30% на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

от юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов РФ и (или) муниципальных образований превышала (превышал) 30% на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

от организаций, учрежденных государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации);

от организаций, учрежденных юридическими лицами, указанными в абзацах третьем и четвертом настоящего подпункта;

от организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц превышала (превышал) 30% на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год).

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Политическая партия вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ. Политическая партия, представившая в уполномоченные органы такие документы, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, и ее региональные отделения, иные структурные подразделения вправе принимать участие в референдумах в порядке, установленном

законодательством РФ о референдумах.

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

за выдвинутый ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты ГД ФС РФ;

за выдвинутых ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированных кандидатов в депутаты ГД ФС РФ не менее чем в 5% одномандатных избирательных округов;

за выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента РФ;

за выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не менее чем в 10% субъектов РФ;

за выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20% субъектов РФ;

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

Политическая партия имеет право участвовать в референдумах после представления в Центральную избирательную комиссию РФ документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации" ^{*(66)}, согласно которому референдум Российской Федерации - всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

Вопросы, которые могут быть вынесены на референдум:

Конституционным Собранием - проект новой Конституции РФ. Порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ определяются федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со ст. 135 Конституции РФ;

проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации. Вынесение на референдум указанных проекта нормативного акта или вопроса, назначение, подготовка и проведение референдума осуществляются в соответствии с Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации" с учетом особенностей, предусмотренных соответствующим международным договором Российской Федерации;

вопросы государственного значения;

вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

На референдум не могут выноситься вопросы:

об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;

о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации;

о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;

о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

об амнистии и о помиловании.

Контроль за деятельностью политических партий осуществляет Федеральная регистрационная

служба. Полномочия по осуществлению контроля Федеральной регистрационной службой предусмотрены Указом Президента РФ "Вопросы Федеральной регистрационной службы" ^{*(67)}, согласно которому Федеральная регистрационная служба контролирует соответствие деятельности общественных объединений и политических партий требованиям законодательства РФ и их уставным целям, а также соблюдение религиозными объединениями положений своих уставов относительно целей и порядка их деятельности.

Федеральная регистрационная служба имеет право:

1) не чаще одного раза в год знакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений, число членов политической партии и число членов каждого регионального отделения политической партии. Соответственно политическая партия и ее региональные отделения обязаны ежегодно представлять информацию:

о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений;

о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа;

о своих структурных подразделениях, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и (или) референдумах;

копию представляемого в Центральную избирательную комиссию РФ сводного финансового отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном году;

2) направлять своих представителей для участия в проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями открытых мероприятиях (в том числе в съездах, конференциях или общих собраниях):

по принятию устава и программы политической партии; по внесению в них изменений и дополнений; по выборам руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии;

по выдвижению кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

по реорганизации и ликвидации политической партии и ее региональных отделений.

В свою очередь политическая партия и ее региональные отделения обязаны допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия;

3) в случае осуществления политической партией, ее региональным отделением или иным зарегистрированным структурным подразделением деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии, выносить письменное предупреждение (с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения).

Вынесенное предупреждение может быть обжаловано в суд:

политической партией;

ее региональным отделением;

иным зарегистрированным структурным подразделением.

Если предупреждение выносится региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению политической партии, то территориальный орган Федеральной регистрационной службы незамедлительно сообщает об этом:

в Федеральную регистрационную службу;

в руководящий орган политической партии;

4) вносить в суд заявление:

а) о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного зарегистрированного структурного подразделения после вынесения двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в суд или если они не признаны судом не основанными на законе;

б) о ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного зарегистрированного структурного подразделения в случаях:

невыполнения требований об ограничении создания и деятельности политической партии;

неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

неучастия политической партии в выборах;

отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 500 членов политической партии более чем в половине субъектов РФ;

отсутствия необходимого числа членов политической партии;

неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

Контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями,

осуществляет Центральная избирательная комиссия РФ либо соответствующая избирательная комиссия субъекта РФ, если речь идет о региональном отделении политической партии.

В случае нарушения политической партией Конституции РФ, федеральных конституционных законов, Федерального закона "О политических партиях" и иных федеральных законов федеральная регистрационная служба выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. В случае если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение федеральной регистрационной службы не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением Верховного Суда РФ на основании заявления федерального уполномоченного органа.

Заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения вносится в суд только:

после двух письменных предупреждений в случае осуществления ими деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии;

в случае если предупреждения не были обжалованы в суд;

если они не признаны судом не основанными на законе.

Приостановление деятельности политической партии не допускается:

со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выборов Президента РФ;

до дня официального опубликования результатов соответствующих выборов.

Приостановление деятельности регионального отделения политической партии не допускается:

со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта РФ, высшего должностного лица соответствующего субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта РФ);

до дня официального опубликования результатов указанных выборов.

При этом законодателем предусмотрен ряд исключений, к которым относятся:

создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности;

создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;

деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях;

вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа - съезда либо по решению Верховного Суда РФ.

При этом политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда РФ в случаях:

1) невыполнения политической партией следующих требований:

структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку;

не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;

не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях;

запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;

2) неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

3) неучастия политической партии в выборах - политическая партия считается участвующей в выборах в одном из следующих случаев проведения голосования на выборах:

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

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

за выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента РФ;

за выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не менее чем в 10% субъектов РФ;

за выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20% субъектов РФ;

за выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ;

4) отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 500 членов политической партии более чем в половине субъектов РФ;

5) отсутствия необходимого числа членов политической партии - в политической партии должно состоять не менее 50 тыс. членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии;

6) неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

В случае обнаружения данных нарушений Федеральная регистрационная служба вносит в Верховный Суд РФ заявление о ликвидации политической партии.

Не допускается ликвидация политической партии по решению Верховного Суда РФ:

со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выборов Президента РФ;

до дня официального опубликования результатов указанных выборов.

Решение суда о приостановлении деятельности либо о ликвидации политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения может быть обжаловано в кассационном порядке:

решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, окружных (флотских) военных судов - в Верховный Суд РФ;

решения Судебной коллегии по гражданским делам и Военной коллегии Верховного Суда РФ - в Кассационную коллегию Верховного Суда РФ.

Суд кассационной инстанции проверяет законность и обоснованность решения суда первой инстанции исходя из доводов, изложенных в кассационных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления. Суд оценивает имеющиеся в деле, а также дополнительно представленные доказательства, если признает, что они не могли быть представлены стороной в суд первой инстанции, подтверждает указанные в обжалованном решении суда факты и правоотношения или устанавливает новые факты и правоотношения. Суд кассационной инстанции в интересах законности вправе проверить решение суда первой инстанции в полном объеме.

Основаниями для отмены или изменения решения суда в кассационном порядке являются:

неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;

недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;

несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;

нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

В случае ликвидации политической партии ее имущество после завершения расчетов по ее обязательствам передается:

на цели, предусмотренные уставом и программой политической партии, если ликвидация

политической партии осуществлена по решению съезда политической партии;

в доход Российской Федерации, если ликвидация политической партии осуществлена по решению суда.

В случае реорганизации политической партии передача ее имущества осуществляется в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ для реорганизации юридических лиц (ст. 58):

при слиянии юридических лиц права и обязанности каждого из них переходят к вновь возникшему юридическому лицу в соответствии с передаточным актом;

при присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица в соответствии с передаточным актом;

при разделении юридического лица его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом;

при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к каждому из них переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с разделительным балансом;

при преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида (изменении организационно-правовой формы) к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с передаточным актом.

Прекращение деятельности политической партии в случае ее ликвидации или реорганизации влечет исключение соответствующей записи из Единого государственного реестра юридических лиц.

§9. Информационное обеспечение выборов и референдума. Предвыборная агитация

Предвыборная агитация - это осуществляемая участниками избирательной кампании информационная деятельность, побуждающая или имеющая целью побудить избирателей голосовать за или против кандидатов, списка кандидатов либо против всех кандидатов. В то же время содержанием предвыборной агитации является информация агитационного характера, а проведение предвыборной агитации выступает в виде производства и распространения такой информации^{*(68)}. Правоотношения, возникающие между участниками выборов в процессе производства и распространения надлежащими участниками выборов (уполномоченными избирательным законодательством на проведение предвыборной агитации) информации агитационного характера, регулируются нормами избирательного права и иных отраслей права, в частности информационного.

Таким образом, при проведении предвыборной агитации участники выборов вступают в избирательные информационные правоотношения. Несмотря на ярко выраженный политический характер, предвыборная агитация, регулируемая законодательством о выборах, не может отождествляться с политической агитацией вне временных рамок избирательной кампании, поскольку в соответствии с федеральным избирательным законодательством предвыборная агитация существует исключительно в период избирательной кампании. В рамках каждого из этапов избирательной кампании участники избирательного процесса осуществляют определенный законами о выборах набор избирательных действий, конечной целью которых является полная и последовательная реализация конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Избирательное законодательство предусматривает состав и виды субъектов выборов, которые на стадии предвыборной агитации совершают данный набор избирательных действий.

Таким образом, рассматриваемая в качестве стадии избирательного процесса предвыборная агитация представляет собой строго ограниченную временными рамками агитационного периода, регулируемую материальными и процессуальными нормами избирательного права информационную деятельность уполномоченных субъектов выборов, целью которой является побуждение избирателей к голосованию за или против кандидатов на депутатские мандаты или выборные должности.

Предвыборная агитация как институт избирательного права выполняет задачи оповещения избирателей о личностях кандидатов, содержании их предвыборных программ; формирования электоральных симпатий и антипатий; обеспечения связи между субъектами избирательного процесса^{*(69)}. Нормы избирательного права определяют правовой статус каждого из участников выборов, юридически закрепляя их права, обязанности и ответственность при проведении предвыборной агитации. На этой основе субъекты избирательного процесса, обладающие правом на проведение предвыборной агитации, могут быть определены в качестве субъектов агитационной деятельности.

Закрепляя основы избирательных прав граждан РФ, Конституция РФ напрямую не называет в их числе право на предвыборную агитацию. Часть 2 ст. 32 Основного закона говорит лишь об активном и

пассивном избирательном праве. Вместе с тем очевидно, что данные конституционные категории представляют собой сложные и многоаспектные правовые явления с комплексной структурой, о чем частично речь уже шла при анализе избирательного права и избирательной системы^{*(70)}. Это связано в первую очередь с правовой природой института выборов, в котором находят отражение как субъективные правомочия отдельных избирателей, так и публичный интерес, направленный на формирование представительных органов государственной власти на основе демократических принципов.

Таким образом, нормативный потенциал активного и пассивного избирательного права не ограничивается воздействием только лишь на итоговые действия граждан в рамках процедуры голосования и на результаты выборов, а охватывает также выборный процесс, одной из базовых характеристик которого является свободный обмен выборной информацией посредством проведения предвыборной агитации.

Иначе говоря, граждане реализуют конституционные избирательные права в рамках названного информационного обмена. Вместе с тем, располагая избирательными правомочиями и участвуя в выборном процессе (прямо или косвенно), граждане с неизбежностью принимают участие в обмене предвыборной информацией, выступая либо ее поставщиками, либо ее адресатами. Из чего в самом общем виде проистекает и право граждан на предвыборную агитацию.

Конституционное содержание права на предвыборную агитацию не замыкается пределами норм ст. 32 Конституции РФ. Оно расширяется и усиливается общими положениями, определяющими основы правового характера российской государственности, а также конституционного статуса граждан, их политических прав и свобод.

По содержанию право на предвыборную агитацию вытекает из фундаментальных конституционных ценностей. Во-первых, из положений ст. 2 Конституции РФ, в соответствии с которыми человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. В данной норме содержится неотъемлемый признак правового государства - признание высшей ценности прав и свобод человека - место человека в его взаимосвязях с обществом и государством, что предопределяет человека в качестве первоосновы организации общественных отношений, включая и организацию политической сферы. В контексте же ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, обозначающей Российскую Федерацию как демократическое правовое государство с республиканской формой правления, важное значение имеет обязанность государственной власти к самоограничению через образование представительных органов государственной власти путем проведения периодических выборов на демократической основе. Во-вторых, из провозглашенных Конституцией РФ выборов как основания возникновения органов публичной власти вытекает, что все конституционные правомочия государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю. Важную роль в этом плане играют также положения Конституции РФ о том, что каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ (ч. 2 ст. 6). Нельзя не отметить и конституционную норму, обязывающую все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения соблюдать Конституцию РФ (ч. 2 ст. 15)^{*(71)}.

К конституционным основам регулирования избирательных прав в России, и в частности права на предвыборную агитацию, относится также верховенство Конституции РФ и федеральных законов (ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15) и наличие своей конституции (устава) и законодательства у каждого субъекта РФ. Гарантией для граждан и их объединений в области проведения предвыборной агитации является и конституционное положение о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55). Столь же важная гарантия содержится в ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Соответственно запрещаются все формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности.

В случае нарушения избирательных прав граждан и их объединений, права на предвыборную агитацию в ходе предвыборной кампании Конституция РФ гарантирует каждому их государственную (ст. 45), включая судебную (ст. 46), защиту.

Исследуемое право не существует и не может существовать обособленно, в отрыве от ряда иных конституционных прав и свобод (свобода слова, свобода информации, право на объединение и др.). Более того, оно находится с ними в системном единстве, вступает в многоуровневые отношения взаимосвязей и соотношений, благодаря чему наполняется их нормативным содержанием и получает возможность наиболее полно реализовываться. Это объективно создает некое тяготение, внутреннее

притяжение ряда конституционно-правовых норм друг к другу, образующих в совокупности правовую общность, которую принято называть правовым институтом. С предметной точки зрения данный комплекс норм представляет собой определенный конституционный институт избирательного права, так как свое высшее формальное выражение он получает на уровне Конституции РФ как Основного закона, а в качестве материальной основы имеет объективное единство фактических конституционных отношений, конкретизирующихся и детализирующихся в рамках избирательного права*(72).

Не только для целостного восприятия исследуемого явления, но и для более глубокого понимания конституционной природы права на предвыборную агитацию представляется уместным хотя бы в самом общем виде обозначить линии его взаимоотношений с некоторыми иными конституционными правами и свободами, относящимися к политической сфере и в определенной мере ретранслирующими свою нормативную (конституционно-правовую) энергию праву на предвыборную агитацию*(73).

Первым из них является право на свободу мысли, слова, убеждений. Мысль как результат, продукт мышления отражает познание окружающего мира и самого себя в этом мире и воплощается в представлениях, взглядах, мнениях, убеждениях. Свобода мысли характеризует духовную свободу человека, его внутренний мир, поэтому сама по себе она не может быть предметом регулирования правом. Вместе с тем мышление, мысль лежат в основе любой деятельности человека, обуславливают его социальную активность, взаимоотношения с другими людьми, обществом, государством, т.е. выражаются вовне. Формой мысли являются ее языковое, словесное выражение (устное или письменное), другие знаковые системы общения, например художественные формы. Гарантирование Конституцией РФ каждому человеку свободы мысли означает с точки зрения правовых требований невмешательство государства в формирование собственных мнений и убеждений человека, защиту его от любого иного вмешательства, недопущение какого-либо идеологического диктата, насилия или контроля над личностью.

Свобода слова - это гарантированная государством возможность беспрепятственно выражать свое мнение и убеждения по самым различным вопросам общественного, государственного, иного характера посредством устного или печатного слова, на собраниях, митингах, другими средствами. Однако важнейшими видами мнений и убеждений являются те, которые связаны с демократическим воспроизводством органов власти и лежат в основе предвыборной агитации.

Право на предвыборную агитацию может быть реализовано только в условиях свободы каждого искать и получать информацию, и прежде всего через средства массовой информации - достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Граждане наряду с другими пользователями должны обладать равным правом на доступ к государственным информационным ресурсам (в библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

Свобода информации как содержательная сторона права на предвыборную агитацию выражается также в праве каждого свободно передавать, производить и распространять информацию законными способами. Отсюда вытекает недопустимость чьей-либо монополии, в том числе государства, на производство и распространение информации.

Сущностью предвыборной агитации является обмен политической информацией, который может происходить с участием не только индивидуальных, но и коллективных субъектов, например партий, а также с применением коллективных форм агитации. Отсюда проистекает взаимосвязь права на участие в предвыборной агитации с правом на объединение и правом собраний, митингов, демонстраций, закрепленных соответственно в ст. 30 и 31 Конституции РФ. Целью права на объединение является обеспечение участия каждого в общественной и политической жизни государства, что имеет особую значимость в связи с республиканской формой правления в России, предопределяющей необходимость формирования представительных органов власти посредством выборов, в том числе с участием политических партий.

Важно подчеркнуть, что право на объединение привносит в содержание права на участие в предвыборной агитации не только разрешительный (агитация через объединение), но и запретительный аспект, связанный с недопущением создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ). Тем самым устанавливается дополнительный по отношению к содержащемуся в ч. 2 ст. 29 Конституции РФ перечень ограничений агитации посредством участия в деятельности общественных объединений, включая политические партии*(74).

В соответствии с положениями статьи 31 Конституции граждане РФ имеют право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Данная норма не конкретизирует цели проведения подобных мероприятий, следовательно, Основной закон не препятствует использованию

названных форм активности граждан в агитационных целях. Однако манифестации должны носить мирный характер.

Федеральное законодательство, с одной стороны, закрепляет меры обеспечения избирательных прав граждан при проведении предвыборной агитации, с другой стороны, формирует правовой режим ограничений права на использование определенных методов проведения предвыборной агитации государственными органами и гражданами. В частности, федеральные законы, законы о выборах субъектов РФ устанавливают для граждан и общественных объединений право на участие в предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами. В то же время законодательство о выборах предусматривает обязанность физических и юридических лиц, находящихся в статусе субъектов предвыборной агитации, выполнять материальные и процессуальные нормы избирательного права, регулирующие предвыборную агитацию, а также устанавливает юридическую ответственность субъектов избирательного процесса за нарушение правовых норм.

Соответствующие полномочия и ответственность возлагаются на субъекты избирательного процесса - органы государственной власти, органы местного самоуправления, на избирательные комиссии, кандидатов, избирательные объединения и избирательные блоки, на органы внутренних дел, суды и т.д. Таким образом, законодательством закреплена обеспеченная санкциями государственно-правового принуждения структура должного поведения субъектов избирательного процесса при проведении предвыборной агитации*(75).

Определение "предвыборная агитация" дано в ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях - 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) и позволяет выделить основные признаки, составляющие содержание понятия "предвыборная агитация":

а) предвыборная агитация существует как юридический феномен только в период избирательной кампании;

б) информацию агитационного характера отличает побуждение к голосованию за или против конкретного кандидата (списка кандидатов) либо против него (них).

Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает и другие признаки, наличие которых в сообщении либо ином информационном фрагменте, опубликованном (обнародованном) в период избирательной кампании, обуславливает необходимость признания его агитационного характера:

а) призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);

б) выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель;

в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);

г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

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

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов;

ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов*(76).

Кроме того, комплексный анализ положений Федерального закона об основных гарантиях позволяет выделить также следующие признаки предвыборной агитации:

а) предвыборную агитацию различными методами вправе проводить только надлежащие (определенные законом) субъекты агитационной деятельности; в частности, агитацию через СМИ вправе проводить только специальные субъекты предвыборной агитационной деятельности - зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие списки кандидатов;

б) предвыборная агитация, требующая оплаты, финансируется только из избирательного фонда зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, зарегистрировавшего список кандидатов;

в) побуждение избирателей к голосованию в виде предвыборной агитации осуществляется только посредством распространения соответствующей информации; никто не вправе оказывать

воздействие на гражданина с целью воспрепятствовать его свободному волеизъявлению, а лица, принуждающие избирателей голосовать вопреки их собственному выбору, несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Принципиальное значение имеет признак предвыборной агитации, связанный с возможностью ее осуществления только и исключительно в хронологических рамках избирательной кампании. Существенным признаком предвыборной агитации является и обязательность ее финансирования исключительно из средств избирательного фонда^{*(77)}. Большое значение имеет также признак правомерной агитационной деятельности, который состоит в обязательности проведения предвыборной агитации в той или иной форме только надлежащими, т.е. имеющими на это право в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях субъектами агитационной деятельности.

Существенным признаком, отличающим агитационную деятельность в ходе избирательной кампании, является ее информационный характер. Это означает, что предвыборная агитация (агитационная деятельность физических и юридических лиц в связи с выборами) всегда является информационной деятельностью, т.е. деятельностью, которая связана с распространением информации, осуществляемым различными способами: в устной форме, в том числе в период проведения массовых мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных материалов; через СМИ; в форме распространения информации о политических пристрастиях субъектов агитационной деятельности посредством их участия в шествиях, демонстрациях, а также в иных, допускаемых законом формах и законными методами. Иначе говоря, правомерное побуждение избирателя к волеизъявлению в рамках предвыборной агитации не может осуществляться в какой бы то ни было иной форме деятельности, кроме информационной^{*(78)}.

Из определения предвыборной агитации вытекает также вывод о том, что к числу признаков предвыборной агитации не следует относить побуждение к отказу от участия в голосовании или к бойкоту выборов, поскольку такая деятельность может быть квалифицирована как действия, препятствующие свободному осуществлению гражданином РФ права избирать и быть избранным. Учет признаков предвыборной агитации имеет большое значение для обеспечения правомерной деятельности субъектов (участников) избирательного процесса, в том числе правоприменительных органов - избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов.

На современном этапе развития избирательного законодательства такие понятия, как "агитация", "политическая агитация", "предвыборная агитация", находят сегодня весьма широкое применение как в правовой науке, так и в политической практике. В то же время эта проблема нуждается в более полной научной разработке. Глубокие изменения в подходах к регулированию выборов, избирательного процесса, в том числе и предвыборной агитации как правового института и стадии избирательного процесса, происходят в настоящее время. В России после относительно длительного перерыва с учетом мирового опыта создается собственное избирательное законодательство. В международном праве нет однозначной определенности в регулировании предвыборной агитации как стадии избирательного процесса. В большинстве зарубежных стран она имеет разнообразное правовое регулирование. В его основу практически повсеместно положены соответствующие положения конституций, регулирующие основные политические права и свободы граждан^{*(79)}.

Правовое регулирование предвыборной агитации также опирается на конституционные положения. Ныне ее организация и проведение в России и ее субъектах осуществляются на основе принципов выборов (всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании), изложенных в ст. 81 Конституции РФ^{*(80)}.

Опыт проведенных в 1994-2004 гг. избирательных кампаний подвел к выводу о необходимости развития этого понятия и наполнения его более глубоким содержанием - агитацией за участие в выборах. В 1997 г. законодателем дается новое понятие "предвыборная агитация". В статье 2 Федерального закона об основных гарантиях она определяется как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Исследование рассмотренных подходов позволяет подойти к определению понятия "предвыборная агитация" с позиции ее целей, содержания, участвующих субъектов. Цель предвыборной агитации складывается из нескольких, с одной стороны, самостоятельных, а с другой - взаимозависимых элементов (подцелей). Законодатель на первое место ставит побуждение избирателей к участию в выборах. Указанное положение вызывает неоднозначное отношение и среди теоретиков права, и среди субъектов избирательного процесса. Так, существует точка зрения, согласно которой включение в понятие "предвыборная агитация" в качестве ее цели побуждения к участию в выборах находится в определенном противоречии с положениями Конституции РФ. Сторонником такой позиции является А.Е. Постников, который считает, что "предвыборной агитацией признается не всякая агитационная деятельность, связанная с выборами, а только деятельность субъектов предвыборной агитации по

подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в голосовании за или против тех или иных кандидатов (списков кандидатов). Агитационная деятельность, имеющая целью оказать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, не является предвыборной агитацией. Она противоречит принципу добровольности участия гражданина в выборах"⁽⁸¹⁾. По его мнению, агитация за или против проведения очередных выборов в России не является предвыборной агитацией и совместима с положениями ст. 32 Конституции РФ.

Действительно, законодатель на конституционном уровне установил, что участие гражданина-избирателя в выборах не является юридической обязанностью, а есть его свободное волеизъявление. Добровольное участие в выборах, как и добровольный отказ, - в одинаковой степени правомерные формы поведения граждан на выборах"⁽⁸²⁾.

Представляется, что агитация в целях побуждения избирателей к участию в выборах не ущемляет их права на свободный выбор варианта поведения. Каждый избиратель вполне самостоятельно осуществляет этот выбор. Кроме того, агитация за участие в выборах не предполагает принуждения избирателей в любых его формах, применение которых прямо запрещено положениями избирательного законодательства. Не менее важно и другое. Включая в понятие "предвыборная агитация" побуждение избирателей к участию в выборах, законодатель учитывал и общественный интерес - обеспечить установленный законом уровень этого участия, от которого во многом зависит и их результат, и степень легитимности избираемого органа, и использование бюджетных средств, выделенных на финансирование избирательной кампании.

Существует и иная точка зрения, согласно которой в качестве цели предвыборной агитации также должно быть определено побуждение к отказу от участия в выборах. Ее сторонники ссылаются на отсутствие законодательного регулирования такой деятельности. "Это серьезное упущение федерального законодательства, поскольку подобные действия фактически исключаются из сферы правового регулирования и тем самым создается благоприятная почва для проявления злоупотреблений в данной сфере"⁽⁸³⁾, - считает С.Д. Князев. Он предлагает уточнить понятие "предвыборная агитация", включив в него также деятельность, побуждающую или имеющую цель побудить граждан к отказу от участия в выборах. При этом, по его мнению, будет обеспечена внутренняя согласованность отдельных предписаний Федерального закона об основных гарантиях и созданы препятствия к участию государственных органов, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, в агитации, призванной бойкотировать выборы.

Разумеется, эта проблема существует и представляется чрезвычайно важной. В то же время и предложение внести указанное выше дополнение в понятие "предвыборная агитация" вызывает серьезные сомнения в его конституционности. Как известно, в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Но их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц"⁽⁸⁴⁾. Поэтому было бы правомерно включить в понятие "предвыборная агитация" в качестве ее цели побуждение к участию в выборах, ибо эта деятельность способствует реализации конституционного права каждого гражданина избирать и быть избранным. А включение в него такой цели, как побуждение к отказу от участия в выборах, означало бы, что законами допускается деятельность, не позволяющая в полной мере реализовать это право, что противоречит рассмотренным конституционным положениям.

Кроме того, нельзя не учитывать и принадлежность избирательного законодательства к сфере публичного права, предусматривающего обязательность его положений для государственных органов, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих. Указанные органы и лица вправе действовать только так, как прямо предписано избирательным законом. Следовательно, ведение ими агитации против участия граждан в выборах, призывы к бойкотированию выборов есть не что иное, как прямое нарушение закона.

На второе место в понятии "предвыборная агитация" законодатель ставит побуждение избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них. Правомерность включения этой цели ни у кого не вызывает сомнений. Агитация в пользу голосования за практически всегда носит адресный, персонифицированный характер, ориентирует избирателей на подачу своего голоса в поддержку конкретного кандидата или нескольких конкретных кандидатов, если голосование осуществляется по многомандатному либо по территориальному избирательному округу. Однако агитация в пользу голосования против далеко не всегда может носить такой характер. Нередко применяется призыв проголосовать "просто" против, без указания, против какого кандидата или каких кандидатов конкретно.

При этом допустимая законом цель агитации - побуждение к голосованию против всех кандидатов - порой прикрывает истинную ее цель: обеспечить признание выборов несостоявшимися, в случае если число голосов, поданных против всех кандидатов, превысит число голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее их число. Причем истинная цель не "озвучивается" официально, а доводится до сведения избирателей негласно.

Закрепленные законом цели предвыборной агитации определяющим образом влияют на ее содержание. Так, агитация в пользу участия в выборах может включать самые разные сведения: о конституционно-правовом регулировании политических прав и свобод человека и гражданина, о политической системе государства и системе его государственных органов, о политической системе конкретного субъекта РФ и системе его государственных органов и органов местного самоуправления, о конкретной системе формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления и т.п. Она способствует развитию политической и правовой культуры граждан, воздействует на их отношение к происходящим событиям, в том числе и к выборам, к конкретным избирательным кампаниям*(85).

Предвыборная агитация в пользу голосования за того или иного кандидата (список кандидатов) - это, по сути, отправная ступень и одновременно основное звено в деле знакомства избирателей с личностью и предвыборными программами (платформами) кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. С точки зрения этих субъектов избирательной кампании она представляет собой наиболее распространенный и действенный инструмент политической борьбы*(86).

Содержание проводимой предвыборной агитации во многом зависит от "исходной позиции", с которой она начинается, будь то кампания лица, находящегося на выборной должности или не занимающего таковой. Многие отечественные и зарубежные исследователи вполне справедливо отмечают, что первые вступают в политическую кампанию с огромным преимуществом, уже имея и широкое общественное признание, и деньги, и время. У таких кандидатов главным содержанием агитации является информация об их деятельности на конкретном посту, которая, как правило, и ранее была связана с освещением ее средствами массовой информации. Среди них члены правительства, губернаторы, главы муниципальных образований. Об этом же свидетельствуют и результаты социологических исследований популярности органов власти и должностных лиц.

Содержание агитации в пользу таких кандидатов отражает и уровень консолидации различных ветвей власти, а также крупного финансового и промышленного капитала в интересах своего сохранения, что имеет место практически в ходе любых избирательных кампаний. Результатом этой корпоративной унии нередко является закрытие доступа в органы власти для интеллигенции, людей свободных профессий, активистов общественных ассоциаций, т.е. тех, кто ни одним из этих преимуществ не обладает. Кроме того, они разнятся между собой по общественному или служебному положению, партийной принадлежности, имущественному состоянию, а также по предшествующему политическому опыту. Соответственно и содержание агитации в пользу таких кандидатов имеет существенные особенности и различия*(87).

Законодатель устанавливает перечень субъектов предвыборной агитации: граждане РФ, кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, общественные объединения. Этому кругу субъектов гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Одновременно законодатель не только устанавливает перечень субъектов предвыборной агитации, но и вводит прямые запреты на участие в ней. Статья 48 Федерального закона об основных гарантиях запрещает участие в агитации членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственных органов, органов местного самоуправления, благотворительных организаций, религиозных объединений, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, военнослужащих. При этом не делается различий между агитацией в пользу участия в выборах и агитацией в пользу голосования за или против кандидатов (списков кандидатов).

Согласно законодательству главным в содержании деятельности избирательных комиссий является обеспечение защиты и реализации избирательных прав граждан в ходе выборов, выполнение федеральных целевых программ, в том числе связанных с правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой организаторов избирательных кампаний. Решение упомянутых задач прямо влияет не только на общий уровень правовой культуры граждан, но и на их правовое поведение, объективно формирует у избирателей устойчивое стремление к участию в выборах. Кроме того, законодательством предписано государственным органам, органам местного самоуправления, учреждениям, организациям, предприятиям с государственным участием, а также их должностным лицам оказывать всестороннее содействие избирательным комиссиям в реализации их полномочий*(88).

Содержание этой работы нацеливает на формирование у избирателей вполне определенной линии политического поведения - принять личное участие в выборах. По данному признаку она вполне может быть отнесена к предвыборной агитации. Поэтому закон исключает из числа субъектов предвыборной агитации избирательные комиссии, государственные органы, органы местного самоуправления, хотя на деле они ведут ее. Анализ приведенных положений законодательства свидетельствует о том, что в них далеко не всегда учитываются не только реальные потребности общественной практики, но и тенденции его развития на международном уровне - стремление мирового

сообщества узаконить меры обеспечения участия избирателей в выборах, в том числе предпринимаемые системой государственных органов и системой избирательных комиссий.

Вместе с тем необходимо его дальнейшее развитие с точки зрения выделения в предвыборной агитации в качестве самостоятельной ее части агитации по поводу участия избирателей в выборах. Это позволит устранить (преодолеть) известную противоречивость законодательства и объективно будет содействовать более активному участию граждан в выборах.

Приведенный анализ позволяет подойти к определению "предвыборная агитация" в широком и узком смысле. В широком смысле ее следует считать составной частью политической агитации, под которой понимается деятельность, проводимая политиками, политическими группами и партиями, их сторонниками, по распространению политических идей, взглядов в целях создания и закрепления у всего населения определенной системы ценностей и побуждения его к конкретному поведению в общественной жизни. Эта деятельность проводится непрерывно, ее содержание включает и агитацию в поддержку конкретных лиц, избранных в состав органов государственной власти или органов местного самоуправления, укрепления их авторитета и доверия со стороны населения, что объективно может быть основой их победы на будущих выборах*(89).

Предвыборная агитация обладает всеми признаками политической агитации. Однако у нее уже объект воздействия - не все население, а лишь те, кто обладает активным избирательным правом. Более узким является и круг субъектов, участвующих в предвыборной агитации. Виды, формы и методы предвыборной агитации прямо регулируются избирательным законом. В целом же политическая агитация не регулируется избирательным законодательством, нет и иного законодательства, прямо регулирующего политическую агитацию. В ее организации и проведении учитываются положения Конституции РФ о политических правах и свободах и принятых на их основе федеральных законов*(90).

Политическая практика 1998 г. как никогда остро поставила вопрос о необходимости законодательного решения проблемы "заблаговременного" начала предвыборной агитации определенными политическими силами, группами, сторонниками конкретных политических лидеров. Подобная деятельность имеет все признаки предвыборной агитации: цель, содержание, субъекты, виды, формы и методы. Ее осуществление задолго до назначения выборов реально воздействует на формирование волеизъявления избирателей по отношению к конкретным потенциальным кандидатам, в то время как иные кандидаты не ведут подобной деятельности, что ставит первых и вторых в неравные правовые условия. Нарушается один из основных принципов избирательного процесса - равенство условий и возможностей всех кандидатов*(91).

В узком смысле предвыборная агитация представляет одновременно и институт избирательного права, и стадию избирательного процесса. Как институт избирательного права она представляет собой совокупность материальных и процессуальных норм избирательного права, регулирующих правоотношения, возникающие между субъектами избирательного процесса в ходе совершения ими избирательных действий с целью побудить избирателей к участию в выборах, к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Как стадию избирательного процесса предвыборную агитацию можно рассматривать как определенный законом период избирательной кампании, в рамках которого зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки осуществляют избирательные действия в целях побуждения избирателей к участию в выборах, к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них. Эта деятельность включает строго определенный набор избирательных действий, конечной целью которых является полная и последовательная реализация конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления*(92).

На основе изложенных подходов представляется возможным определить содержание юридического понятия "агитация при проведении выборов". В правовой науке феномен агитации при проведении выборов можно рассматривать как установленный законодательством процесс, субъектами которого являются граждане РФ, обладающие избирательной правоспособностью, общественные, в том числе избирательные, объединения, избирательные блоки, избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления, проводимый в видах, формах и методами, установленными законом, в целях формирования политической воли народа, осуществление которой влечет строго определенные юридические последствия - формирование состава и придание законного характера государственной или местной власти*(93).

Такое понимание юридического содержания термина "агитация при проведении выборов" (далее - агитация) позволяет выделить следующие основные правовые признаки агитации как юридической категории. Агитация есть установленная законом стадия избирательного процесса, в рамках которого осуществляется народовластие в демократическом государстве. В процессе агитации принимают участие только избиратели и другие субъекты избирательной кампании, наделенные законом избирательной правосубъектностью.

Свободное участие в организации и проведении агитации осуществляется в целях воздействия на формирование политической воли избирателей в порядке и по правилам, установленным законом. В рамках агитации обеспечивается реализация основных конституционных прав и свобод граждан по управлению государственными и общественными делами.

В предложенном юридическом понятии в скрытом виде представлен ныне закрепленный законодательно как основной правовой признак агитации призыв голосовать за либо против конкретного кандидата (списка кандидатов). Выделение этого признака сужает представление о цели предвыборной агитации - воздействие на формирование политической воли народа.

Таким образом, можно констатировать, что, во-первых, агитация при проведении выборов является особенной частью политической агитации, осуществляется исключительно в период, установленный избирательным законодательством, в целях побуждения избирателей к участию в выборах, а также формирования у них конкретного волеизъявления при голосовании на выборах^{*(94)}.

Во-вторых, цели агитации при проведении выборов, выбираемые ее субъектами, определяющим образом влияют на ее содержание, которое также зависит от состава зарегистрированных кандидатов, участвующих в выборах избирательных объединений, избирательных блоков, их политических программ, стратегии и тактики в избирательной кампании.

В-третьих, законодательно закрепленные в понятии "предвыборная агитация" цели и перечень участвующих субъектов входят в некоторое противоречие с установленными законом порядком и правилами проведения предвыборной агитации, не вполне учитывают как мировые тенденции развития избирательного законодательства, так и реальную политическую практику Российской Федерации.

В-четвертых, следует законодательно выделить в понятии "агитация при проведении выборов" агитацию за участие избирателей в выборах.

Практика проведения избирательных кампаний различного вида и уровня свидетельствует, что российское общество постепенно воспринимает общепризнанные демократические стандарты организации выборов. Это в полной мере относится и к такой важнейшей составляющей избирательного процесса, как предвыборная агитация. В современных условиях уже невозможно представить себе ни федеральные, ни региональные, ни муниципальные выборы без активной предвыборной борьбы за умы, настроения и в конечном счете голоса избирателей. Причем нередко страсти накаляются настолько, что действующим лицам избирательных кампаний удержаться в дозволенных законом рамках проведения предвыборной агитации бывает крайне затруднительно^{*(95)}.

Закон об основных гарантиях 2002 г. в значительной мере отвечает интересам обеспечения цивилизованного характера правовых форм предвыборной агитации и одновременно предусматривает круг запретов и ограничений, за нарушение которых наступает ответственность. Представляется, что в своей основе и в совокупности с другими законодательными актами он способен придать предвыборной агитации демократический и легитимный характер и одновременно создать условия для привлечения к ответственности нарушителей предусмотренных законодательством правил ее проведения.

Толковый словарь русского языка раскрывает слово "участвовать" как "принимать участие в чем-нибудь, иметь долю в каком-либо деле"^{*(96)}. Другими словами, участие можно определить как внесение вклада в какое-то общее (коллективное) дело, а право на участие - как юридически обеспеченную возможность вносить свой вклад в коллективное дело. Важно подчеркнуть, что характеристика коллективности означает невозможность достижения результата дела в индивидуальном порядке. Вместе с тем право на проведение какой-либо деятельности может быть реализовано как индивидуально, так и коллективно. Таким образом, видно, что непоследовательность законодателя в фиксации права, связанного с предвыборной агитацией, есть выражение его неоднозначного отношения к природе либо как коллективного, либо как индивидуального права^{*(97)}.

Уже отмечалось, что право, связанное с предвыборной агитацией, является элементом избирательных прав гражданина, а значит, несет в себе их юридические свойства. Следовательно, определение их принадлежности позволит разрешить обозначенную проблему.

В редакции 2005 г. Федеральный закон об основных гарантиях гласит, что предвыборная агитация представляет собой деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Итак, останавливаясь на специфике информационного обеспечения выборов, необходимо определить, что в его состав входят:

- информирование избирателей, участников референдума;
- предвыборная агитация;
- агитация по вопросам референдума.

Информирование избирателей и участников референдума осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с Федеральным

законом об основных гарантиях. При этом содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений.

Подробное информирование избирателей или участников референдума, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, действий по участию в референдуме, о законодательстве РФ о выборах и референдумах, о кандидатах, об избирательных объединениях осуществляют комиссии.

Законом установлено, что в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев, поскольку в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, в том числе и в Интернете, информационном пространстве, наименее подверженном контролю со стороны государственных органов.

Одним из способов информирования избирателей остается опубликование результатов общественного мнения, связанного с выборами и референдумами. При опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, редакции средств массовой информации, граждане и организации, публикующие (обнародующие) эти результаты, обязаны указывать:

- организацию, проводившую опрос;
- время его 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).

Информационное обеспечение выборов и референдумов с использованием организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий

Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации (организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий), а также их представители, в том числе должностные лица и творческие работники, не являющиеся кандидатами, не являются субъектами агитационной деятельности, осуществляемой через средства массовой информации.

Некоторые усматривают в этом ущемление прав средств массовой информации, журналистов, установленных соответствующим законодательством. Представляется, что никакого противоречия между законодательством о выборах и законодательством о средствах массовой информации не существует. Они лишь взаимно дополняют друг друга. Хотя, нельзя не признать, что имеют место и коллизии.

В период между выборами производство и распространение информации организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, регулируются Конституцией РФ и федеральным законодательством о средствах массовой информации. В период избирательной кампании процесс производства и распространения информации о выборах регулируют законы о выборах: на федеральных выборах - федеральные законы о выборах, на выборах в субъектах РФ - законы субъектов РФ^{*(98)}.

Из этого следует, что в рамках любой избирательной кампании распространение информации через средства массовой информации, иначе говоря, информационная деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, регулируется Конституцией РФ, законами о выборах и законодательством о средствах массовой информации^{*(99)}.

Целью регулирования нормами избирательного права деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации в период избирательной кампании, является обеспечение права граждан на распространение и получение информации о выборах, создание возможностей для осуществления гражданами своих избирательных прав, упорядочение процесса

распространения информации о выборах для обеспечения равенства прав граждан в этой сфере, защита конкретного гражданина, общества в целом, а также государства от угроз, связанных с распространением информации, нарушающей права граждан.

Законы о выборах особо выделяют цель обеспечения равенства прав граждан, гарантированного ст. 17, 19 Конституции РФ, поскольку принцип равенства прав граждан исключительно важен для реализации конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления*(100).

Сущность правового регулирования распространения информации в период избирательной кампании состоит во введении правовыми средствами особого юридического режима распространения связанной с выборами информации. Если обычный режим распространения информации между выборами характеризуется возникновением между субъектами права информационных правоотношений, то в период избирательной кампании, при распространении информации, связанной с выборами, между производителями, распространителями и потребителями этой специфической информации возникают информационные избирательные правоотношения.

Различие между информационными правоотношениями и информационными избирательными правоотношениями заключается в том, что первые регулируются законодательством о средствах массовой информации (нормами информационного права), а вторые - законодательством о выборах (нормами избирательного права). И, конечно же, сфера отношений, связанных с производством информации (деятельность редакторов, журналистов, режиссеров, звукорежиссеров, операторов, иных специалистов и т.д.), регулируется законодательством о средствах массовой информации (нормами информационного права)*(101).

В отличие от обычного режима деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, правовой режим их деятельности в период избирательной кампании заключается в необходимости соблюдать помимо юридических предписаний, установленных законами о средствах массовой информации, юридические предписания, определенные законами о выборах. Цель закрепления этих, предписанных законами о выборах, дозволений, обязанностей, ограничений и запретов заключается в необходимости обеспечить равенство прав участников избирательного процесса*(102).

Распространение связанной с выборами информации в период избирательной кампании, осуществляемое в условиях особого правового режима, выступает в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях в качестве информационного обеспечения избирательного процесса, включающего информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Средства массовой информации имеют в избирательном процессе только право на информирование избирателей (являются субъектами информирования избирателей), однако нередко стремятся оказывать определенное влияние на политические симпатии или антипатии избирателей. Избирательные комиссии знают множество примеров, когда в ходе избирательных кампаний должностные лица организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и журналисты, руководствуясь исключительно экономическими или политическими соображениями, забывают о требованиях законодательства о выборах либо просто игнорируют эти требования и проводят на каналах организаций телерадиовещания предвыборную агитацию в пользу определенных кандидатов, присваивая себе не принадлежащие им по закону права, нарушая тем самым права других граждан - участников избирательного процесса.

В результате этих противоправных действий СМИ становятся средством манипуляции общественным мнением на выборах.

Нет никаких сомнений в том, что если правовое регулирование деятельности средств массовой информации в период избирательной кампании не будет сегодня осуществляться в соответствии с нормами избирательного права и права массовой информации, то деформации в сфере распространения информации о выборах будут неизбежны*(103).

Для того чтобы не допустить этого, Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает для организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, а также для их представителей, как и для других участников избирательного процесса, особый правовой статус, обеспечивающий права, обязанности и ответственность за нарушения законов о выборах.

Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, их должностные лица и творческие работники (журналисты) в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях являются субъектами информирования избирателей, а в предвыборной агитационной деятельности принимают участие только посредством предоставления специальным субъектам предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях бесплатных и оплачиваемых из средств соответствующих избирательных фондов эфирного времени или печатной площади. Федеральный закон об основных гарантиях прямо запрещает проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы представителям организаций,

выпускающим средства массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности*(104).

Кроме того, данный Закон запрещает гражданам (в том числе представителям средств массовой информации) и юридическим лицам (в том числе редакциям периодических печатных изданий, организациям телерадиовещания) выполнять за плату любую работу, оказывать любые платные услуги, прямо или косвенно связанные с выборами, если только эти работы или услуги оплачиваются из средств соответствующего избирательного фонда*(105).

Запрещаются также бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами (в том числе редакциями периодических печатных изданий, организациями телерадиовещания) работ, оказание услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах.

Федеральный закон об основных гарантиях содержит также положение, согласно которому любые расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Это означает, что платное предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации производится в соответствии с договором, заключенным в письменной форме до предоставления эфирного времени, печатной площади.

Из этого следует также, что редакция периодического печатного издания, организация телерадиовещания не вправе предоставить для предвыборной агитации гражданину, в том числе и находящемуся в правовом статусе зарегистрированного кандидата, печатную площадь или эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату, если такая оплата производится помимо избирательного фонда из любых иных средств*(106).

Бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь для агитационных целей также могут быть предоставлены только специальным субъектам агитационной деятельности: гражданам, имеющим правовой статус зарегистрированного кандидата, а также избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим списки кандидатов.

И, наконец, в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях редакции периодических печатных изданий, организации телерадиовещания как юридические лица не вправе оказывать кому-либо бесплатно услуги, выполнять работы, связанные с выборами.

В периодических печатных изданиях, учрежденных органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов, не могут публиковаться агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума.

Перечень государственных и муниципальных организаций телерадиовещания, а также государственных и муниципальных периодических печатных изданий, которые обязаны предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, публикуется организующей выборы, референдумом комиссией или указанной в законе нижестоящей комиссией по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации средств массовой информации.

В указанный перечень включаются следующие сведения о каждой организации телерадиовещания, каждом периодическом печатном издании:

а) наименование организации телерадиовещания и соответствующего средства массовой информации либо периодического печатного издания;

б) юридический адрес организации телерадиовещания либо редакции периодического печатного издания;

в) учредитель (учредители) организации телерадиовещания либо учредитель (учредители) редакции периодического печатного издания и периодического печатного издания;

г) вид и объем государственной (муниципальной) поддержки (если таковая имела за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, дню официального опубликования решения о назначении референдума);

д) доля (вклад) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в уставном (складочном) капитале (если таковая имела (таковой имелся) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, день официального опубликования решения о назначении референдума);

е) периодичность выпуска периодического печатного издания;

ж) указание на то, что организация телерадиовещания, периодическое печатное издание являются специализированными (для специализированных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий).

Если необходимо определить специфику института предвыборной агитации, то в первую очередь нужно усвоить, что в рамках Федерального закона об основных гарантиях предвыборной агитацией признаются:

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, за какой список кандидатов, за какое 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;

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

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума может проводиться:

а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

г) иными не запрещенными законом методами.

Все расходы на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов, фондов референдума в установленном законом порядке.

Агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, запрещается. Запрещается также привлекать к предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах.

Федеральный закон об основных гарантиях содержит исчерпывающий перечень лиц и организаций, которым запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы. К ним относятся:

а) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления;

б) лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, лица, являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей;

в) воинские части, военные учреждения и организации;

г) благотворительные и религиозные организации, учрежденные ими организации, а также члены и участники религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

д) комиссии, члены комиссий с правом решающего голоса;

е) иностранные граждане, за исключением случаев предусмотренных законом;

е.1) международные организации и международные общественные движения;

ж) представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности;

з) лица, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании, кампании референдума установлен факт нарушения ограничений закона.

Использование в агитационных материалах кандидата, избирательного объединения изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении возможно только с письменного согласия лица, чье изображение используется. Документ, подтверждающий согласие, представляется в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов.

В случае размещения агитационного материала на канале организации телерадиовещания либо

в периодическом печатном издании указанный документ представляется в избирательную комиссию по ее требованию. Данное ограничение не распространяется:

а) на использование избирательным объединением высказываний выдвинутых им кандидатов о данном избирательном объединении, а также о кандидатах, выдвинутых данным избирательным объединением на тех же выборах;

б) на использование обнародованных высказываний о кандидатах, об избирательных объединениях с указанием даты (периода времени) обнародования таких высказываний и наименования средства массовой информации, в котором они были обнародованы;

в) на цитирование высказываний об избирательном объединении, о кандидате, обнародованных иными избирательными объединениями, а также кандидатами в своих агитационных материалах, изготовленных и распространенных в соответствии с законом;

г) на использование изображений кандидатов, выдвинутых на со ответствующих выборах;

д) на использование кандидатом своих изображений, использование избирательным объединением изображений кандидата, выдвинутого им в составе списка кандидатов, со своими супругом, детьми (в том числе не достигшими возраста 18 лет), родителями и другими близкими родственниками, а также среди неопределенного круга лиц.

Агитационный период - период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Так, предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Федеральным законом об основных гарантиях проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

В течение всего агитационного периода государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации соответственно зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ, а инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума - равные условия проведения агитации по вопросам референдума.

Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных законом, бесплатно.

Едиными для всех зарегистрированных кандидатов должны быть и условия оплаты эфирного времени, печатной площади, предоставляемых негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями негосударственных периодических печатных изданий.

Бесплатное и платное предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума производится в соответствии с договором, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом, избирательным объединением, представителем инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума до предоставления эфирного времени, печатной площади.

Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, должен составлять на каждом из каналов не менее 60 минут по рабочим дням. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из региональных государственных или муниципальных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, должен составлять на каждом из каналов не менее 30 минут по рабочим дням, а если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее 2 часов в день, - не менее 1/4 общего времени вещания. Объем эфирного времени, предоставляемого региональными государственными или муниципальными организациями телерадиовещания для проведения предвыборной агитации на дополнительных или повторных выборах депутата (депутатов) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа муниципального образования по одномандатному (многомандатному)

избирательному округу, определяется законом субъекта РФ.

Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, распространяемых на территории, на которой проводятся выборы, референдум, и выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны выделять печатные площади для агитационных материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, инициативной группой по проведению референдума, иными группами участников референдума. Общий минимальный объем таких площадей, возможность предоставления печатной площади бесплатно, соотношение частей печатных площадей, предоставляемых редакциями периодических печатных изданий бесплатно и за плату, устанавливаются законом. Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны резервировать печатную площадь для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума. Общий объем резервируемой печатной площади устанавливается законом. Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированные списки кандидатов, инициативная группа по проведению референдума, иная группа участников референдума вправе за соответствующую плату получить из общего объема зарезервированной печатной площади печатную площадь в пределах доли, полученной в результате деления этого объема на число зарегистрированных кандидатов, указанных избирательных объединений или путем деления на число групп, обладающих правом на проведение агитации по вопросам референдума.

Необходимо отметить, что во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения, фонда референдума какой группы, обладающей правом на проведение агитации по вопросам референдума, была произведена оплата соответствующей публикации. Если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания.

Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. При этом не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

Законодательство РФ в соответствии с общепризнанными принципами международного права запрещает создание и деятельность экстремистских политических партий и общественных объединений, пропагандирующих и применяющих в ходе избирательного процесса насильственные методы. Конституционные запреты такого рода во время предвыборной агитации подкрепляются нормами уголовного, административного и иного законодательства, регламентирующего организацию и проведение выборов.

Предвыборные программы зарегистрированных кандидатов, предвыборные агитационные материалы и выступления на собраниях, митингах, в СМИ не должны содержать призывов к осуществлению экстремистской деятельности.

Правовые предписания ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях содержат обязанность правоохранительных органов пресекать в ходе ведения предвыборной агитации призывы к насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности РФ, к совершению массовых беспорядков, к действиям, нарушающим равноправие граждан или возбуждающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду, а п. 8 постановления Правительства РФ "О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации"⁽¹⁰⁷⁾ конкретизирует эту обязанность применительно к органам внутренних дел и Федеральной службы безопасности.

При получении информации о призывах к насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности Российской Федерации, к совершению массовых беспорядков, к действиям, нарушающим равноправие граждан или возбуждающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду, а также о готовящихся террористических актах избирательные комиссии сообщают об этом органам Федеральной службы безопасности и органам прокуратуры для принятия соответствующих мер. Согласно п. 9 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях по фактам незаконной предвыборной агитации незамедлительно проводится проверка и принимаются меры по

пресечению противоправной агитационной деятельности. Вместе с тем, как указано в п. "л" ч. 24 ст. 38 и п. 1 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях, установленный судом факт призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности Российской Федерации, к совершению массовых беспорядков, к действиям, нарушающим равноправие граждан или возбуждающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду, является основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов либо отмены (аннулирования) регистрации. Так, 26 ноября 2005 г. Московский городской суд отменил регистрацию списка партии "Родина" на выборах в Московскую городскую Думу за "возбуждение национальной ненависти и вражды", а 2 декабря 2005 г. Верховный Суд РФ оставил в силе это решение^{*(108)}.

Запрещается также агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума и их уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума запрещается осуществлять подкуп избирателей, участников референдума:

вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу);

производить вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение;

проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, кампании референдума;

предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей, участников референдума посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Отдельно оговаривается, что агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. 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, референдума либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом.

Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевидение, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:

а) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;

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

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

г) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

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, комиссию референдума о выявленных фактах и принятых мерах.

Ответственность за нарушения установленных законодательством о выборах порядка и правил проведения предвыборной агитации выступает наряду с другими видами ответственности участников избирательного процесса в качестве публично-правового средства обеспечения общественной потребности в правопорядке в ходе избирательной кампании.

Под ответственностью в публично-правовой сфере понимается применение к правонарушителю уполномоченными органами и должностными лицами мер государственного принуждения^{*(109)}. Такие меры представляют собой определенные правовые ограничения личного либо имущественного характера и выступают в виде предусмотренных федеральным законодательством санкций.

Ответственность за нарушение законов о выборах, иных федеральных законов при проведении

предвыборной агитации в ходе избирательной кампании наступает после нарушения участником избирательного процесса регулирующих предвыборную агитацию правовых норм. Такая ответственность всегда связана с наступлением для правонарушителя различного рода негативных последствий и может быть реализована только в регламентированной соответствующими федеральными законами процессуальной форме.

За нарушение российского законодательства о проведении предвыборной агитации для участника избирательного процесса может наступить ответственность нескольких видов: государственно-правовая ответственность, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная. Ответственность за нарушение законов о выборах, иных федеральных законов при проведении предвыборной агитации, в том числе через средства массовой информации, наступает в период избирательной кампании после нарушения субъектом избирательного процесса правовых норм, регулирующих распространение информации агитационного характера. Такая ответственность всегда связана с наступлением различного рода негативных последствий для правонарушителя и может быть реализована только в регламентированной соответствующими федеральными законами процессуальной форме.

Статья 141 Уголовного кодекса РФ предусматривает уголовную ответственность физических лиц за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий. Такое воспрепятствование может быть осуществлено, например, должностными лицами государственной общероссийской организации телерадиовещания (обязанной стороны избирательного информационного правоотношения) посредством лишения одного или нескольких кандидатов на должность Президента РФ (управомоченной стороны избирательного информационного правоотношения) возможности распространять информационные материалы агитационного характера через соответствующее средство массовой информации.

Воспрепятствование работе избирательных комиссий может выражаться, например, в оказании административного или иного давления на членов соответствующей комиссии с целью принудить их не реагировать на противозаконную предвыборную агитацию, проводимую в интересах определенного кандидата.

Федеральным законодательством предусмотрена также административная ответственность участников избирательного процесса за нарушения установленных законами о выборах правил проведения предвыборной агитации. В частности, меры административной ответственности субъектов избирательного процесса из числа граждан и юридических лиц за противоправную предвыборную агитационную деятельность предусмотрены Кодексом РФ об административных правонарушениях (гл. 5).

§10. Финансирование выборов и референдума в Российской Федерации

Законодателем предусмотрено, что все расходы, связанные:

с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации;

с эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и (или) местного бюджета).

Данные расходы финансируются на основании ранее утвержденной бюджетной статьи о распределении расходов соответствующего бюджета не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Говоря о финансовых затратах на проведение референдума Российской Федерации, следует отметить, что они осуществляются за счет средств, выделенных из федерального бюджета на указанные цели в порядке и сроки, установленные Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации".

Центральная избирательная комиссия РФ на стадии финансирования выборов и референдума в Российской Федерации является главным распорядителем средств, а соответственно каждому уровню выборов - избирательная комиссия субъекта РФ, избирательная комиссия муниципального образования.

О всех понесенных расходах избирательные комиссии представляют обязательные отчеты в Палаты Федерального Собрания РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований.

При этом председатели избирательных комиссий, когда распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов и референдума, несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств.

Главная роль в распределении бюджетных средств отведена ЦИК России. Он устанавливает

порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета ей, другим комиссиям на подготовку и проведение выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности избирательных комиссий.

Все перечисленные действия ЦИК России производит в строгом согласовании с Центральным банком РФ.

Средства на выборах и референдуме в субъектах РФ распределяются соответственно избирательной комиссией субъекта по согласованию с главным управлением Центрального банка РФ в данном субъекте.

Денежные средства перечисляются на счета, открываемые комиссиям в учреждениях Центрального банка РФ, а в случае их отсутствия - в его филиалах. Плата за услуги банка по открытию счетов избирательных комиссий, комиссий референдума и проведению операций по счетам не взимается, проценты за пользование денежными средствами, находящимися на указанных счетах, не уплачиваются.

Необходимо отметить, полагаем, самый актуальный аспект - избирательные фонды кандидатов.

Законодатель устанавливает, что кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией.

Право распоряжаться средствами избирательных фондов, фондов референдума принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума.

Средства избирательных фондов, фондов референдума имеют целевое назначение. Они могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Средства фондов референдума могут использоваться инициативной группой по проведению референдума только для деятельности, направленной на выдвижение инициативы проведения референдума, сбор подписей в поддержку этой инициативы и получение определенного результата на референдуме, а иными группами участников референдума - только для деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме.

При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тыс. и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится, и тогда кандидат уведомляет избирательную комиссию об этом. Законом субъекта РФ обязанность создания избирательных фондов в избирательных округах, имеющих не более 5000 избирателей, может быть распространена не на всех кандидатов. Для кандидатов, которые до регистрации уведомили избирательную комиссию о том, что не будут производить финансирование своей избирательной кампании, создание фонда не обязательно*(110).

На данной стадии избирательного процесса определяются так называемые уполномоченные представители по финансовым вопросам, которые регистрируются соответствующими избирательными комиссиями. Для этого кандидат, представитель избирательного объединения, избирательного блока представляют в избирательную комиссию заявление о назначении уполномоченным представителем по финансовым вопросам определенного физического лица, а последнее в письменной форме дает согласие на выполнение своих обязанностей. Возможно назначение нескольких представителей по финансовым вопросам.

Не вправе создавать собственные избирательные фонды кандидаты, которые баллотируются только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением.

Говоря об источниках избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, следует отметить, что в ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях содержится исчерпывающий перечень средств, за счет которых может создаваться избирательный фонд:

- собственные средства кандидата, избирательного объединения;
- средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- добровольные пожертвования граждан;

добровольные пожертвования юридических лиц;
средства, выделенные кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае если это предусмотрено законом.

Перечисление средств в избирательный фонд запрещено:

- а) иностранным государствам и иностранным организациям;
- б) иностранным гражданам, за исключением иностранных граждан, постоянно проживающих на

территории соответствующего муниципального образования;

в) лицам без гражданства;

г) гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования (при проведении референдума - на день внесения пожертвования);

д) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, на день начала кампании референдума (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 РФ и (или) муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, на день начала кампании референдума (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

к) организациям, учрежденным государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации); организациям, учрежденным юридическими лицами, указанными в подп. "д" и "и"; организациям, имеющим в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) юридических лиц, указанных в подп. "д" и "и", превышающую (превышающий) 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, на день начала кампании референдума (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, правоохрнительным органам;

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

н) анонимным жертвователям.

о) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, до дня начала кампании референдума;

п) некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, фонд референдума, денежные средства либо иное имущество:

от иностранных государств, а также от указанных в подп. "а"- "г", "е"- "з", "л"- "о" данного перечня органов, организаций или физических лиц;

от российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30% на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

от юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов РФ и (или) муниципальных образований превышала (превышал) 30% на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

от организаций, учрежденных государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации);

от организаций, учрежденных юридическими лицами, указанными в абзацах третьем и четвертом подп. "п";

от организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц, указанных в абзацах третьем и четвертом подп. "п", превышала (превышал) 30% на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ - на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год).

Если пожертвование вносится физическим лицом, то в платежном поручении, составленном кредитной организацией, на перечисление добровольных пожертвований граждан РФ в поле "Назначение платежа" указываются вид денежных средств - добровольные пожертвования или добровольные пожертвования в качестве избирательного залога, фамилия, имя и отчество (полностью), дата рождения и адрес местожительства жертвователя, серия и номер паспорта или заменяющего его

документа, информация о гражданстве.

Если пожертвование вносится юридическим лицом, то в платежном поручении в поле "Назначение платежа" указываются: вид денежных средств - добровольные пожертвования или добровольные пожертвования в качестве избирательного залога; наличие иностранной, государственной и муниципальной долей в уставном (складочном) капитале данного юридического лица и размеры каждой конкретной доли (в процентном выражении), а в случае отсутствия указанных долей (какой-либо доли) против соответствующего наименования доли проставляется "0%"; дата регистрации юридического лица, сведения об отсутствии в числе учредителей этого юридического лица государственных и муниципальных органов, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых имеется иностранная, государственная и/или муниципальная доля, превышающая 30% на день официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов, официального опубликования решения о назначении референдума (для открытых акционерных обществ - на день составления списка акционеров за предыдущий год).

Законодателем предусмотрены случаи, когда кандидат, избирательное объединение или инициативная группа по проведению референдума вправе возратить жертвователю любое пожертвование в избирательный фонд, фонд референдума. Так, если пожертвование вносится организацией с нарушением Федерального закона об основных гарантиях, то данное пожертвование подлежит возврату жертвователям, а пожертвования, внесенные анонимными жертвователями, - перечислению в доход соответствующего бюджета. Из этого следует, что при рассматриваемых обстоятельствах признание жертвователя анонимным возможно только в случае указания им недостоверных сведений о своем названии. При этом закон не определяет содержание понятия "недостоверность сведений" применительно к сведениям о жертвователях. Однако из этого не вытекает, что данное понятие может быть истолковано избирательной комиссией произвольно, как любая формальная неточность, вне зависимости от того, возможно ли определение действительного плательщика пожертвования и возврат ему суммы пожертвования при нарушении им требований закона по порядку внесения пожертвований. Если неточность в сведениях о плательщике не препятствует его идентификации, данный жертвователь не может быть признан анонимным^{*(111)}.

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. Допускается увеличение до 20% предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании. Кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, если эти выборы проводятся на одной и той же территории либо на территориях, одна из которых включена в другую, создает избирательные фонды, однако предельные размеры расходования средств этих избирательных фондов исчисляются в совокупности, по наибольшему из указанных предельных размеров.

В ранее действовавшем Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав 1997 г. устанавливался предельный размер расходования средств избирательного фонда при проведении выборов в первом туре. При проведении второго тура на практике зачастую поднимались вопросы о том, должны ли кандидаты, вышедшие во второй тур, формировать новый избирательный фонд либо использовать оставшиеся неизрасходованные средства (если они вообще оставались, так как к дню голосования все средства избирательного фонда могли быть уже израсходованы). Законодательство субъектов РФ также не всегда вносило ясность в разрешение данной ситуации^{*(112)}.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, фонд референдума, перечисляются на специальный избирательный счет, специальный счет фонда референдума, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума в филиалах Сберегательного банка РФ, а при их отсутствии - в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа, проведения референдума.

Инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме.

Законом субъекта РФ может быть установлено, что при выдвижении инициативы проведения местного референдума при определенном числе его участников на территории соответствующего муниципального образования (но не более 5 тыс.) создание инициативной группой референдума фонда референдума не обязательно при условии, что ею не производится финансирование подготовки и

проведения референдума.

Предельный размер расходования средств фонда референдума, источники его формирования и предельный размер пожертвований и перечислений в фонд референдума устанавливаются законом. Закон субъекта РФ, регулирующий подготовку и проведение референдума, должен предусматривать возможность создания фондов референдума иными группами участников референдума, в том числе для агитации против его проведения, участия в референдуме, против вопросов, выносимых на него. На указанные фонды распространяются правила, установленные Федеральным законом об основных гарантиях для фонда референдума, созданного инициативной группой по его проведению.

В ходе избирательной кампании средства избирательных фондов и фондов референдума могут использоваться:

- на финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей, участников референдума;

- на предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

- на 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, инициативной группой по проведению референдума своей деятельности, направленной на выдвижение инициативы проведения референдума, сбор подписей в поддержку этой инициативы и получение определенного результата на референдуме, иными группами участников референдума своей деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме;

- на внесение избирательного залога.

В случае заключения с гражданами и юридическими лицами договоров или иных соглашений относительно выполнения определенных работ или услуг, связанных с избирательной кампанией кандидата, договоры заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. При этом все расчеты осуществляются только в безналичном порядке.

При этом оговаривается, что граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума только через соответствующие избирательные фонды, фонды референдума.

Расходование в целях достижения определенного результата на выборах, референдуме денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды, фонды референдума, запрещается.

Запрещаются без документально подтвержденного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, референдумом и направленных на достижение определенного результата на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, получение определенного результата.

Запрещаются бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями, прямо или косвенно связанных с выборами, референдумом и направленных на достижение определенного результата на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, получение определенного результата.

Материальная поддержка кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, направленная на достижение определенного результата на выборах, референдуме, может быть оказана только при ее компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума.

Конечно же, по первому требованию соответствующей избирательной комиссии либо инициативной группы по проведению референдума кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, специальный счет фонда референдума, обязана предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете данного кандидата, избирательного объединения, специальном счете фонда референдума, созданного инициативной группой по его проведению.

Более того, в трехдневный срок при проведении референдума, голосования на выборах по требованию кандидата, соответствующей избирательной комиссии либо инициативной группы по проведению референдума кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет,

специальный счет фонда референдума по соответствующему избирательному фонду, фонду референдума, обязана немедленно представить заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих поступление и расходование средств избирательных фондов, фондов референдума. Сведения о поступлении и расходовании таких средств открыты, поскольку соответствующая комиссия до дня голосования на выборах, референдуме периодически направляет в средства массовой информации для опубликования названные сведения.

Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов, референдума обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается законом.

Не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов кандидат, избирательное объединение обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размере своего избирательного фонда, о всех источниках его формирования, а также о всех расходах, произведенных за счет средств своего избирательного фонда.

Срок представления итогового финансового отчета инициативной группой по проведению референдума устанавливается законом. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление средств в избирательный фонд, фонд референдума и расходование этих средств. Перечень прилагаемых к итоговому финансовому отчету документов определяется комиссией, организующей выборы, референдум.

Законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение одновременно с представлением документов для регистрации, а инициативная группа по проведению референдума одновременно с представлением подписных листов представляют первый финансовый отчет.

Копии финансовых отчетов не позднее чем через пять дней со дня их получения передаются комиссиями в редакции средств массовой информации для опубликования.

После дня голосования кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума обязаны перечислить неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете, специальном счете фонда референдума, гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, фонды референдума, пропорционально вложенным средствам.

Контрольно-ревизионные службы осуществляют контроль за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, референдума, в том числе:

- контроль за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, фондов референдума;

- проверку финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума;

- проверку достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках;

- контроль за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

Контрольно-ревизионные службы создаются при Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссиях субъектов РФ, а в случаях, предусмотренных законом, и при иных комиссиях - с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений, включая Центральный банк РФ, Сберегательный банк РФ, главные управления (национальные банки) Центрального банка РФ в субъектах РФ.

Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решений о назначении выборов, референдума обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение ЦИК России, избирательной комиссии субъекта РФ специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной комиссии - не менее двух месяцев.

На срок работы в контрольно-ревизионных службах данные специалисты освобождаются от основной работы, за ними сохраняются место работы, должностные оклады и иные выплаты по основному месту работы, им также может выплачиваться вознаграждение за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов и референдумов.

§11. Организация и проведение голосования, подсчет голосов и опубликование результатов

Процедура голосования осуществляется в специализированном помещении для голосования, безвозмездно предоставленном в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации

соответствующего муниципального образования. Как правило, это общедоступные помещения, в первую очередь школы.

В иных случаях эти помещения могут быть предоставлены командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации.

В помещении для голосования 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. Карандашами заполнять избирательные бюллетени запрещено.

Обязательно в таком помещении или перед ним должен находиться информационный стенд, на котором размещается информация о всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень, а именно:

биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;

если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, - слова "выдвинут избирательным объединением" с указанием наименования этого избирательного объединения;

если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, - слово "самовыдвижение";

сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания);

сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;

информация о фактах представления кандидатами недостоверных сведений (если такая информация имеется).

В случае наличия у зарегистрированного кандидата, в том числе из списка кандидатов, неснятой и непогашенной судимости на информационном стенде размещаются сведения о судимостях кандидата.

При проведении референдума на информационном стенде размещаются информационные материалы о вопросах референдума, включая текст нормативного акта, вынесенного на референдум, причем они не должны содержать признаки предвыборной агитации или агитации по вопросам референдума.

Как правило, на информационных стендах находятся образцы заполненных избирательных бюллетеней, при этом важно, чтобы как образцы они не имели фамилий кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименования избирательных объединений, участвующих в данных выборах.

Обязательно 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. Она вывешивается до начала голосования и должна быть в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей и на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации.

Ранее в помещении для голосования размещались только стационарные ящики для голосования. Однако с развитием вычислительных технологий в качестве стационарных ящиков теперь используются также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней.

Итак, придя в день выборов или проведения референдума в помещение для голосования, избиратель или участник референдума получает на руки бюллетень.

При проведении голосования за кандидатов фамилии зарегистрированных кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке, при этом бюллетень содержит следующие сведения о каждом из зарегистрированных кандидатов:

а) фамилия, имя, отчество;

б) год рождения;

в) наименование субъекта РФ, 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 является депутатом, но работает на непостоянной основе, - сведения об этом одновременно с указанием наименования представительного органа;

е) если кандидат выдвинут избирательным объединением, - слова "выдвинут избирательным объединением" с указанием краткого наименования этого избирательного объединения;

ж) если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, - слово "самовыдвижение";

з) сведения об основаниях регистрации (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания).

Здесь необходимо отметить, что бюллетени изготавливаются исключительно по распоряжению соответствующей комиссии. Нумерация бюллетеней не допускается. При этом число изготовленных бюллетеней не должно более чем на 1,5% превышать число зарегистрированных избирателей, участников референдума.

При изготовлении избирательных бюллетеней в целях их защиты от подделки при их изготовлении используется бумага с водяными знаками или с нанесенными типографским способом надписью микрошрифтом или защитной сеткой либо специальным знаком.

Не позднее чем за 20 дней до дня голосования соответствующими комиссиями утверждаются форма и текст бюллетеня, их число, а также порядок контроля за их изготовлением. Текст бюллетеня должен быть размещен только на одной его стороне.

При голосовании на референдуме в бюллетене воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами "Да" или "Нет" либо "За" или "Против", справа от которых помещаются пустые квадраты. Если на референдум вынесен проект нормативного акта, то в бюллетене воспроизводится его текст либо указывается наименование этого нормативного акта.

Бюллетени печатаются на русском языке. По решению комиссии, указанной в законе, бюллетени печатаются на русском языке и на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях - на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Если для избирательного участка, участка референдума печатаются бюллетени на двух и более языках, текст на русском языке должен помещаться в каждом бюллетене.

В дальнейшем комиссия, разместившая заказ на изготовление бюллетеней, после передачи ей бюллетеней полиграфической организацией передает их по акту непосредственно нижестоящим комиссиям в срок, установленный организующей выборы, референдум комиссией, на основании своего решения о распределении бюллетеней. Ответственность за их передачу и сохранность несут председатели комиссий, осуществляющих передачу, получение и хранение бюллетеней.

На лицевой стороне всех бюллетеней, полученных участковой комиссией, в правом верхнем углу ставятся подписи двух ее членов, которые заверяются печатью участковой комиссии.

В исключительных случаях на избирательных участках, участках референдума, образованных в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, за пределами территории Российской Федерации, допускается изготовление избирательной документации, включая бюллетени, непосредственно участковой комиссией. Решение об изготовлении избирательной документации с указанием необходимого тиража и сроков изготовления бюллетеней принимается участковой комиссией по согласованию с вышестоящей комиссией.

Процедура непосредственного голосования характеризуется своими сжатыми сроками. Обычно в день выборов продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Конечно, законодатель предусмотрел, что в случае если при проведении выборов в органы государственной власти, референдума субъекта РФ на территории избирательного участка, участка референдума расположено место жительства избирателей, участников референдума, рабочее время которых совпадает с временем голосования (при работе на предприятиях с непрерывным циклом работы или вахтовым методом), то по решению избирательной комиссии субъекта РФ время начала голосования на этом избирательном участке, участке референдума может быть перенесено на более раннее время, но не более чем на два часа.

Не позднее чем за 20 дней до дня голосования о времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей, участников референдума через средства массовой информации. При проведении досрочного и повторного голосования - не позднее чем за пять дней до дня голосования.

В день голосования перед его началом председатель участковой комиссии предъявляет к осмотру членам участковой комиссии, присутствующим избирателям, участникам референдума, наблюдателям пустые ящики для голосования которые сразу же опечатываются печатью участковой комиссии.

Каждый избиратель, участник референдума голосует лично, голосование за других избирателей, участников референдума не допускается.

В случае если избиратель или участник референдума в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, участка референдума, где он включен в список избирателей, участников референдума, он вправе получить в соответствующей комиссии открепительное удостоверение и принять участие в голосовании на том избирательном участке, участке референдума, на котором он будет находиться в день голосования.

Институт открепительного удостоверения наиболее целесообразен при проведении федеральных выборов, выборов высшего должностного лица субъекта РФ, выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (особенно в части

пропорциональной системы выборов депутатов), федерального и регионального референдумов. Во всех этих случаях границы избирательного округа, территории, на которой проводится референдум, охватывают территорию Российской Федерации, соответствующего субъекта РФ или их значительную часть, вследствие чего открепительное удостоверение может быть использовано гражданами для голосования в масштабах всей Российской Федерации, субъекта РФ либо их значительной по территориальным меркам части.

Форма открепительного удостоверения, порядок его изготовления и использования, количество открепительных удостоверений, используемых при проведении выборов, референдума, а также требования, предъявляемые к передаче открепительных удостоверений вышестоящими комиссиями нижестоящим комиссиям, утверждаются организующей выборы, референдум комиссией не позднее чем за 60 дней до дня голосования. Открепительные удостоверения являются документами строгой отчетности.

Следует сказать и об институте досрочного голосования. Как показывает практика проведения выборов, референдумов, не все граждане, которые хотят принять участие в голосовании, могут это сделать в день голосования. В этой связи устанавливаются различные способы голосования, которые обеспечивают участие в голосовании указанной категории граждан. Одной из гарантий всеобщности избирательного права, установленной законодательством, является возможность досрочного голосования.

При проведении референдума субъекта РФ, выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, который в день голосования по уважительной причине^{*(113)} будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования (за 15 - 4 дня до дня голосования) или участковой комиссии (не ранее чем за 3 дня до дня голосования).

Избиратель, участник референдума, голосующие досрочно, подает в соответствующую комиссию заявление, в котором указывает причину досрочного голосования. Это заявление приобщается к списку досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума. Комиссия обязана при этом обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, участника референдума, обеспечить сохранность бюллетеня и учет голоса избирателя, участника референдума при установлении итогов голосования. Комиссия вправе проверить указанную в заявлении избирателя, участника референдума причину досрочного голосования и в случае ее неподтверждения обязана отказать в выдаче бюллетеня для досрочного голосования.

Бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, участником референдума, вкладывается избирателем, участником референдума в конверт, который заклеивается. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов соответственно территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования или участковой комиссии с правом решающего голоса, а также членов комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей (по их желанию). Указанные подписи заверяются печатью соответствующей комиссии, а также подписью избирателя, участника референдума, проголосовавших досрочно.

Запечатанный конверт с бюллетенями хранится у секретаря соответствующей комиссии: в помещении территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования - до момента передачи всех бюллетеней в участковую комиссию, в помещении участковой комиссии - до дня голосования.

В день голосования председатель участковой комиссии после подготовки и включения в режим голосования технических средств подсчета голосов при их использовании и официального открытия помещения для голосования в присутствии членов участковой комиссии, наблюдателей перед началом голосования сообщает об общем количестве избирателей, участников референдума, проголосовавших досрочно, в том числе в помещении территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования, предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с бюллетенями и список избирателей, участников референдума, проголосовавших досрочно. После этого председатель участковой комиссии вскрывает поочередно каждый конверт. В списке избирателей, участников референдума напротив фамилий избирателей, участников референдума, проголосовавших досрочно, делается отметка: "Проголосовал досрочно".

В случае голосования, проводимого в общем порядке, бюллетени выдаются избирателям, участникам референдума, включенным в список избирателей, участников референдума, только по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Если избиратель, участник референдума голосует по открепительному удостоверению, то необходимо предъявить и паспорт, и открепительное удостоверение.

При получении бюллетеня избиратель, участник референдума проставляет в списке избирателей, участников референдума серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. С согласия избирателя, участника референдума либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, могут быть внесены в список избирателей, участников референдума членом участковой комиссии с правом решающего голоса.

Избиратель, участник референдума вправе проверить правильность произведенной записи, после чего расписывается в соответствующей графе списка избирателей, участников референдума в получении бюллетеня.

Общепринято, что голосование проводится путем нанесения избирателем, участником референдума в бюллетене любого знака, в квадрате, относящемся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого избирателем сделан выбор, либо к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Бюллетень заполняется избирателем, участником референдума в специально оборудованной кабинке либо в ином специально оборудованном для голосования месте, где не допускается присутствие других лиц. Однако, если в случае физического состояния или здоровья избиратель не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, он вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, участника референдума, но не являющегося:

- членом комиссии;
- зарегистрированным кандидатом;
- уполномоченным представителем избирательного объединения;
- членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума;
- доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, наблюдателем.

В таком случае избиратель, участник референдума устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. При этом в соответствующей графе списка избирателей, участников референдума указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, лица, оказывающего помощь избирателю, участнику референдума.

В случае если при заполнении бюллетеня избиратель допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Тогда член комиссии выдает избирателю, участнику референдума новый бюллетень, делая при этом соответствующую отметку в списке избирателей, участников референдума против фамилии данного избирателя, участника референдума. 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.

Заполненные бюллетени опускаются избирателями, участниками референдума в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Однако не все избиратели в силу различных причин могут в день голосования прибыть на избирательные участки, вследствие чего участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, участникам референдума, которые внесены в список избирателей, участников референдума на данном избирательном участке, участке референдума и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования. То же относится и к обеспечению возможности участия в голосовании избирателей, участников референдума, которые внесены в список избирателей, участников референдума на данном избирательном участке, участке референдума и находятся в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых.

Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя, участника референдума о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования. Участковая комиссия регистрирует все поданные заявления (устные обращения) в специальном реестре, который по окончании голосования хранится вместе со списком избирателей, участников референдума. При регистрации устного обращения в реестре указываются время поступления данного обращения, фамилия, имя, отчество избирателя, участника референдума, заявившего о своем желании проголосовать вне помещения для голосования, адрес его места жительства, а также подпись члена комиссии, принявшего обращение. Если обращение передано при содействии другого лица, в реестре также указываются фамилия, имя, отчество и адрес места жительства этого лица. По прибытии членов комиссии к избирателю, участнику референдума данное

обращение подтверждается письменным заявлением.

Заявление о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования может быть подано в участковую комиссию не позднее чем за четыре часа до окончания времени голосования.

Обязательно необходимо указать в заявлении о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования причину, по которой избиратель, участник референдума не может прибыть в помещение для голосования. В заявлении должны содержаться фамилия, имя и отчество избирателя, участника референдума, адрес его места жительства.

Тем не менее участковая комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель, участник референдума не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования, и на этом основании отказать избирателю, участнику референдума в проведении голосования вне помещения для голосования. В этом случае о принятом решении, об отказе в проведении такого голосования комиссия немедленно должна известить избирателя, участника референдума.

Уже после окончания голосования с использованием переносного ящика для голосования участковой комиссией составляется акт, в котором указываются:

количество бюллетеней, выданных членам участковой комиссии с правом решающего голоса, проводившим голосование вне помещения для голосования;

количество письменных заявлений избирателей, участников референдума о предоставлении им возможности проголосовать вне помещения для голосования;

количество выданных избирателям, участникам референдума и возвращенных (неиспользованных, испорченных избирателями, участниками референдума) бюллетеней;

сведения о членах участковой комиссии с правом решающего голоса, проводивших голосование вне помещения для голосования, членах участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателях, присутствовавших при проведении голосования вне помещения для голосования.

Ключевым документом участковой избирательной комиссии, в котором отражены решения комиссии об итогах голосования, является протокол комиссии. Протокол об итогах голосования составляется на одном листе и должен содержать:

а) номер экземпляра;

б) название выборов, референдума, дату голосования;

в) слово "Протокол";

г) адрес помещения для голосования с указанием номера избирательного участка, участка референдума;

д) строки протокола в следующей последовательности:

строка 1: число избирателей, участников референдума, внесенных в список на момент окончания голосования;

строка 2: число бюллетеней, полученных участковой комиссией;

строка 3: число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим досрочно, в том числе отдельной строкой 4 - в помещении территориальной (окружной) комиссии, избирательной комиссии муниципального образования;

строка 5: число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума в помещении для голосования в день голосования;

строка 6: число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования;

строка 7: число погашенных бюллетеней;

строка 8: число бюллетеней, содержащихся в переносных ящиках для голосования;

строка 9: число бюллетеней, содержащихся в стационарных ящиках для голосования;

строка 10: число недействительных бюллетеней;

строка 11: число действительных бюллетеней;

строка 12 и последующие строки: число голосов избирателей по каждой из позиций, содержащихся во всех избирательных бюллетенях, число голосов участников референдума по позициям "Да" и "Нет" ("За" и "Против"), содержащимся в бюллетенях для голосования на референдуме.

Возможно также внесение в протоколы голосования по открепительным удостоверениям дополнительных строк, таких как:

строка 11а: число открепительных удостоверений, полученных участковой комиссией;

строка 11б: число открепительных удостоверений, выданных участковой комиссией избирателям, участникам референдума на избирательном участке, участке референдума до дня голосования;

строка 11в: число избирателей, участников референдума, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке, участке референдума;

строка 11г: число погашенных на избирательном участке, участке референдума открепительных удостоверений;

е) сведения о количестве поступивших в участковую комиссию в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей, участников референдума жалоб (заявлений), прилагаемых к протоколу;

ж) фамилии и инициалы председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов участковой комиссии с правом решающего голоса и их подписи;

з) дату и время подписания протокола;

и) печать участковой комиссии.

По итогам проведения выборов подсчитываются голоса избирателей, участников референдума. Подсчет 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, участников референдума членами участковой комиссии с правом решающего голоса. Подсчет 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.

Уже после окончания времени голосования члены участковой комиссии с правом решающего голоса в присутствии наблюдателей и иных лиц, чье присутствие разрешено законом, подсчитывают и погашают, отрезая левый нижний угол, неиспользованные бюллетени, затем оглашают и вносят число погашенных неиспользованных бюллетеней, а также бюллетеней, испорченных избирателями, участниками референдума при проведении голосования, в строку 7 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы, находящейся в помещении для голосования. При использовании технических средств подсчета голосов полученные данные после их оглашения вносятся в строку 7 увеличенной формы протокола об итогах голосования.

В дальнейшем председатель, его заместитель или секретарь комиссии уточняет число бюллетеней, полученных участковой комиссией, извлеченных из конвертов досрочно проголосовавших в помещении комиссии.

Непосредственно перед началом подсчета голосов избирателей, участников референдума члены участковой комиссии с правом решающего голоса вносят в каждую страницу списка избирателей, участников референдума следующие суммарные данные по этой странице, а именно число:

а) избирателей, участников референдума, внесенных в список избирателей, участников референдума на момент окончания голосования (без учета числа избирателей, участников референдума, которым выданы открепительные удостоверения в территориальной и участковой комиссиях, а также выбывших по другим причинам);

б) бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума в помещении для голосования в день голосования (устанавливается по числу подписей избирателей, участников референдума в списке избирателей, участников референдума);

в) бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей, участников референдума);

г) бюллетеней, выданных досрочно проголосовавшим избирателям, участникам референдума (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей, участников референдума и проверяется по списку досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума);

д) открепительных удостоверений, выданных участковой комиссией избирателям, участникам референдума на избирательном участке, участке референдума;

е) избирателей, участников референдума, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке, участке референдума.

После внесения указанных данных каждая страница списка избирателей, участников референдума подписывается внесшим эти данные членом комиссии, который затем их суммирует, оглашает и сообщает председателю, заместителю председателя или секретарю участковой комиссии и лицам, присутствующим при подсчете голосов.

Итоговые данные суммируются, и председатель, его заместитель или секретарь участковой комиссии их оглашает, вносит в последнюю страницу списка избирателей, участников референдума, подтверждает своей подписью и заверяет печатью участковой комиссии.

Подсчет голосов избирателей, участников референдума производится по находящимся в ящиках для голосования бюллетеням членами участковой комиссии с правом решающего голоса. Подсчет голосов избирателей производится в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов комиссии с правом как решающего, так и совещательного голоса.

Необходимо отметить, что членам комиссии с правом решающего голоса, кроме председателя (заместителя председателя) и секретаря комиссии, запрещается при подсчете голосов пользоваться письменными принадлежностями, а лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов,

должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии.

Итак, в первую очередь производится подсчет бюллетеней, находившихся в переносных ящиках для голосования, перед вскрытием которых обязательно необходимо проверить целостность печатей или пломб на них. То же относится и к стационарным ящикам для голосования.

После проверки ящики вскрываются, и члены участковой комиссии сортируют бюллетени, извлеченные из ящиков по голосам, поданным либо за каждого из кандидатов (каждый список кандидатов), либо по голосам, поданным по позициям "Да" и "Нет" или "За" и "Против"), одновременно отделяют бюллетени неустановленной формы и недействительные бюллетени.

При сортировке бюллетеней члены участковой комиссии с правом решающего голоса оглашают содержащиеся в каждом из них отметки избирателя, участника референдума и представляют бюллетени для визуального контроля всем лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов. Одновременное оглашение содержания двух и более бюллетеней не допускается.

Некоторые бюллетени могут быть признаны недействительными. Таковыми считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, в квадратах, относящихся к позициям "Да" и "Нет" ("За" и "Против"), или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом. Недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно.

В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя, участника референдума этот бюллетень откладывается в отдельную пачку. По окончании сортировки участковая комиссия решает вопрос о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования, при этом на оборотной стороне бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным. Эта запись подтверждается подписями двух или более членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью комиссии. Бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней.

Уже после ознакомления членов участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей с рассортированными бюллетенями проверяются контрольные соотношения данных, внесенных в протокол об итогах голосования. После завершения подсчета рассортированные бюллетени упаковываются в отдельные пачки. Сложенные таким образом бюллетени упаковываются в мешки или коробки, на которых указываются номер избирательного участка, участка референдума, число бюллетеней.

Мешки или коробки опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей комиссии или суда. На указанных мешках или коробках вправе поставить свои подписи члены участковой комиссии с правом как решающего голоса, так и совещательного голоса.

В случае если в день голосования в участковую комиссию поступили жалобы или заявления, комиссия обязана рассмотреть их до окончания подсчета голосов избирателей и принять соответствующие решения, которые приобщаются к первому экземпляру протокола участковой комиссии об итогах голосования. При поступлении обоснованных жалоб (заявлений) лиц, присутствовавших при непосредственном подсчете голосов, участковая комиссия, использовавшая техническое средство подсчета голосов, вправе принять решение о незамедлительном проведении непосредственного подсчета голосов без использования этого средства, т.е. перейти к ручному подсчету бюллетеней.

Если во время заполнения протокола об итогах голосования некоторые члены комиссии с правом решающего голоса отсутствуют, в протоколе делается об этом запись с указанием причины их отсутствия. Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов участковой комиссии с правом решающего голоса. Если при подписании протокола об итогах голосования имеет место проставление подписи хотя бы за одного члена участковой комиссии с правом решающего голоса другим членом комиссии или посторонним лицом, это является основанием для признания данного протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов. При подписании протокола об итогах голосования члены участковой комиссии с правом решающего голоса, несогласные с содержанием протокола, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

Первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах голосования после подписания его всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и выдачи его заверенных копий лицам, имеющим право на получение этих копий, незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит. (При этом к первому экземпляру протокола об итогах голосования приобщаются особые мнения членов участковой комиссии с правом решающего голоса, а также поступившие в указанную в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей жалобы на нарушения в ходе проведения выборов, принятые по указанным жалобам решения участковой комиссии и составленные участковой комиссией акты и реестры?) В дальнейшем первый экземпляр протокола об итогах голосования с приложенными к нему документами доставляется в вышестоящую комиссию председателем или секретарем участковой

комиссии либо иным членом участковой комиссии с правом решающего голоса по поручению председателя участковой комиссии.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования предоставляется для ознакомления наблюдателям, иностранным наблюдателям, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой комиссией, после чего второй экземпляр протокола вместе с предусмотренной законом избирательной документацией, документацией референдума, включая бюллетени, список избирателей, участников референдума, а также печать участковой комиссии передаются в вышестоящую комиссию для хранения.

При использовании технических средств подсчета голосов запрещается разглашение данных подсчета голосов до окончания голосования на избирательном участке, участке референдума, за исключением данных об общем числе проголосовавших избирателей, участников референдума. После подсчета данные протокола об итогах голосования, в том числе полученные с использованием технических средств подсчета голосов, передаются в вышестоящую комиссию по техническим каналам связи (за исключением голосовых средств связи) ГАС "Выборы" либо иной технической системы передачи информации, а первый экземпляр протокола об итогах голосования и вся избирательная документация, документация референдума, включая бюллетени, при первой же возможности представляются в вышестоящую комиссию либо непосредственно, либо через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, либо иным способом, обеспечивающим сохранность избирательной документации, документации референдума и доставку ее по назначению. Федеральным законом может быть предусмотрено, что, за исключением первого экземпляра протокола об итогах голосования и приложенных к нему документов, представляемых в вышестоящую комиссию, вся избирательная документация, документация референдума избирательных участков, участков референдума, образованных за пределами Российской Федерации, включая бюллетени, хранится в помещениях дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации по согласованию с их руководителями.

Первые экземпляры протоколов об итогах голосования участковых, территориальных комиссий, окружных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, избирательных комиссий субъектов РФ немедленно после их подписания членами комиссии с правом решающего голоса и выдачи их заверенных копий и заверенных копий сводных таблиц лицам, имеющим право на получение этих копий, поступают в вышестоящую комиссию в целях суммирования данных, содержащихся в указанных протоколах, и последующей передачи этих данных в комиссию, устанавливающую итоги голосования в целом на территории, на которой проводились выборы, референдум, и определяющую результаты соответствующих выборов, референдума, в том числе в комиссию, организующую эти выборы, референдум. Прием протоколов и суммирование находящихся в них данных осуществляются в одном помещении, при этом все действия членов комиссии должны быть в поле зрения членов комиссии и наблюдателей. В указанном помещении должна находиться увеличенная форма сводной таблицы по соответствующей территории, в которую немедленно после прибытия председателя, секретаря или иного члена нижестоящей комиссии с правом решающего голоса с первым экземпляром протокола об итогах голосования заносятся данные этого протокола с указанием времени их внесения. Данные, содержащиеся в протоколах нижестоящих комиссий об итогах голосования, суммируют непосредственно члены вышестоящей комиссии с правом решающего голоса.

По данным протоколов нижестоящих комиссий вышестоящая комиссия составляет сводную таблицу и протокол об итогах голосования (о результатах выборов, референдума), в который заносятся данные о количестве нижестоящих комиссий на соответствующей территории, в округе, субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации, количестве поступивших протоколов нижестоящих комиссий, на основании которых составляется указанный протокол, а также суммарные данные по строкам протокола участковой комиссии об итогах голосования. Для подписания протокола комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются поступившие в комиссию жалобы, связанные с проведением голосования, подсчетом голосов и составлением протоколов нижестоящих комиссий. После этого комиссия подписывает протокол об итогах голосования и выдает копии протокола наблюдателям. Протокол об итогах голосования составляется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Подписание протокола с нарушением этого порядка является основанием для признания протокола недействительным.

К протоколам об итогах голосования комиссий приобщается составляемая в двух экземплярах сводная таблица об итогах голосования на соответствующей территории, в округе, субъекте РФ, в Российской Федерации, включающая полные данные всех поступивших в соответствующую комиссию протоколов об итогах голосования. К первому экземпляру протокола приобщаются особые мнения членов комиссии, составившей протокол, а также поступившие в указанную комиссию в период, который начинается в день голосования и оканчивается в день составления соответствующего протокола об

итогах голосования, жалобы на нарушения Федерального закона об основных гарантиях и принятые по указанным жалобам решения. Второй экземпляр протокола об итогах голосования со вторым экземпляром сводной таблицы об итогах голосования, списками членов комиссии с правом совещательного голоса, составившей протокол, наблюдателей, присутствовавших при установлении итогов голосования и составлении протоколов, и с другой документацией хранится секретарем указанной комиссии в охраняемом помещении.

Заверенная копия второго экземпляра протокола об итогах голосования вместе со вторым экземпляром сводной таблицы вывешивается для всеобщего ознакомления.

При выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума на соответствующем избирательном участке, участке референдума, соответствующей территории.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися, в случае если:

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

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

- за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу;

- все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

- если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, соответствующая избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися.

Законодателем отдельно оговаривается, что не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

Соответствующая избирательная комиссия после определения результатов выборов извещает об этом зарегистрированного кандидата, избранного депутатом, выборным должностным лицом, после чего он обязан в пятидневный срок представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа либо иного документа об освобождении его от обязанностей, не совместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей.

В случае невыполнения указанного требования кандидат, признанный избранным по результатам голосования за список кандидатов, исключается из списка кандидатов, а его депутатский мандат передается другому зарегистрированному кандидату в порядке, предусмотренном законом.

Референдум признается соответствующей комиссией референдума не состоявшимся, в случае если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории его проведения. Соответствующая комиссия референдума признает решение не принятым на референдуме, в случае если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Законом субъекта РФ не могут устанавливаться дополнительные основания признания референдума несостоявшимся.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, референдума субъекта РФ, местного референдума недействительными:

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

- в случае если они признаны недействительными на части избирательных участков, участков референдума, списки избирателей, участников референдума на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 от общего числа избирателей, участников референдума, внесенных в списки избирателей, участников референдума на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе, округе референдума;

- по решению суда.

Если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, соответствующая избирательная комиссия назначает повторное голосование по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Организация и проведение повторного голосования, в том числе порядок

размещения в бюллетене данных о кандидатах, по которым проводится повторное голосование, осуществляются в соответствии с законом. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим кандидатом.

В случае если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру либо выбыл по иным обстоятельствам до дня голосования, его место по решению избирательной комиссии, определяющей результаты выборов, передается следующему по числу полученных голосов кандидату, ранее участвовавшему в данных выборах. Если выбыли все следующие кандидаты, голосование проводится по одной оставшейся кандидатуре. При этом кандидат считается избранным, если он получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае выбытия всех кандидатов проводятся повторные выборы.

Комиссия предоставляет для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, участку референдума, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов по избирательному округу, результаты референдума в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий, избирателям, участникам референдума, кандидатам, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, уполномоченным представителям инициативной группы по проведению референдума, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию. Комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), комиссии референдума, определяющие результаты референдума, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу, результатах референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов, референдума.

Официальное опубликование результатов выборов, референдума, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных по позициям "Да" и "Нет" или "За" и "Против", осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Комиссии всех уровней, за исключением участковых, публикуют данные протоколов комиссий соответствующего уровня об итогах голосования и о результатах выборов, референдума, в том числе и данные голосования нижестоящих комиссий, на основании которых определялись итоги голосования, результаты выборов, референдума в соответствующих комиссиях. Законодателем данные полномочия возложены на окружные избирательные комиссии либо на избирательную комиссию субъекта РФ.

Официальное опубликование полных данных о результатах выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации осуществляется в течение трех месяцев со дня голосования, а о результатах выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, референдума субъекта РФ, местного референдума - в течение двух месяцев со дня голосования.

Если говорить о решении, принятом на проводимом референдуме, то оно является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении.

Есть логичная иерархия локального характера для решения принятого в рамках референдума:

решение, принятое на референдуме Российской Федерации, действует на всей территории Российской Федерации;

решение, принятое на референдуме субъекта РФ, действует на территории данного субъекта РФ;

решение, принятое на местном референдуме, действует на территории соответствующего муниципального образования.

Решение, принятое на референдуме субъекта РФ, местном референдуме, подлежит регистрации соответственно в органе государственной власти субъекта РФ, органе местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня. Это решение может быть отменено или изменено путем принятия иного решения соответственно на референдуме субъекта РФ, местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия либо признания недействительным в судебном порядке.

В случае принятия на референдуме субъекта РФ, местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

Говоря об отмене решения, принятого на референдуме, судом, необходимо отметить ряд существенных оснований, которые могут быть признаны судом достаточными для отмены решения. К ним относятся:

нарушение установленного Федеральным законом об основных гарантиях, законом субъекта РФ, уставом муниципального образования порядка проведения референдума субъекта РФ, местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

несоответствие закона субъекта РФ, на основании которого проводился референдум субъекта РФ, Конституции РФ, федеральному закону, действовавшему на момент проведения данного референдума, несоответствие закона субъекта РФ, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта РФ, действовавшему на момент проведения данного референдума, повлекшие невозможность выявить действительную волю участников референдума;

несоответствие решения, принятого на референдуме субъекта РФ, местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, а на местном референдуме - также закону субъекта РФ.

Как видим, ключевой позицией указанных оснований является отсутствие возможности в силу нарушения норм законодательства или несоответствия последнего Конституции РФ выявить действительную волю участников референдума.

Так что, в случае если результаты референдума будут признаны недействительными, комиссия, организовавшая голосование на референдуме, назначает повторное голосование.

Отдельно необходимо упомянуть об использовании в современном избирательном процессе государственной автоматизированной системы "Выборы", именуемой как ГАС "Выборы".

По содержанию государственная автоматизированная система Российской Федерации "Выборы" представляет собой автоматизированную информационную систему, реализующую информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума. ГАС "Выборы" применяется для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдума, обеспечения деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, а также для решения задач, не связанных с выборами и референдумом.

Правовое регулирование системой ГАС "Выборы" осуществляется строго в рамках Федерального закона "О государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы" [*\(114\)](#).

В соответствии со ст. 4 данного Закона основными принципами использования, эксплуатации и развития ГАС "Выборы" являются:

соблюдение конституционных прав граждан при автоматизированной обработке информации о них;

обеспечение гласности деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума при использовании ГАС "Выборы";

оперативное информирование избирателей, участников референдума о ходе и результатах выборов и референдума;

недопустимость вмешательства в информационные процессы в ГАС "Выборы" органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, других лиц и организаций, которые в соответствии с федеральными законами не могут вмешиваться в данные процессы;

сочетание централизации и децентрализации в управлении процессами использования и эксплуатации ГАС "Выборы";

обязательное применение ГАС "Выборы" при подготовке и проведении выборов и референдума, недопустимость использования для этих целей вместо ГАС "Выборы" других автоматизированных систем и информационных технологий;

обеспечение безопасности информации в ГАС "Выборы" в сочетании с открытостью системы и доступностью информации, содержащейся в информационных ресурсах ГАС "Выборы", в соответствии с федеральными законами;

обеспечение достоверности информации, получаемой с использованием ГАС "Выборы";

применение лицензионных программных средств общего назначения, сертифицированных специализированных программно-технических средств и средств связи ГАС "Выборы";

недопустимость подключения ГАС "Выборы" к сети "Интернет";

недопустимость подключения ГАС "Выборы" при ее использовании при проведении выборов и референдума к иным информационным системам и сетям связи, не применяемым в ГАС "Выборы".

Государственным заказчиком ГАС "Выборы" является Центральная избирательная комиссия РФ, которая и определяет требования к использованию, эксплуатации и развитию ГАС "Выборы".

Так, Центральная избирательная комиссия РФ:

1) устанавливает порядок использования ГАС "Выборы" при подготовке и проведении выборов и референдума в части, неурегулированной федеральными законами;

2) принимает меры по организации единого порядка использования и эксплуатации ГАС "Выборы" избирательными комиссиями, комиссиями референдума, утверждает регламент перевода ГАС "Выборы" в редкий подготовки и проведения выборов и референдума;

- 3) устанавливает порядок использования ГАС "Выборы" для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в соответствии с федеральными законами;
- 4) устанавливает порядок обеспечения безопасности информации в ГАС "Выборы";
- 5) организует и осуществляет контроль за соблюдением единого порядка использования и эксплуатации ГАС "Выборы", а также за соблюдением требований безопасности информации в ГАС "Выборы";
- 6) определяет основные направления развития ГАС "Выборы";
- 7) утверждает положение о Федеральном центре информатизации при Центральной избирательной комиссии РФ;
- 8) осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами.

В аппарат каждой избирательной комиссии субъекта РФ в качестве структурного подразделения входит информационный центр такой комиссии, в функции которого входят техническое и информационное обеспечение деятельности избирательной комиссии субъекта РФ, автоматизация информационных процессов, реализуемых в ходе подготовки и проведения выборов, референдумов на территории субъекта РФ, эксплуатация и развитие части ГАС "Выборы", функционирующей на территории этого субъекта РФ. Работники указанного информационного центра организуют и осуществляют работы по эксплуатации и развитию ГАС "Выборы" на всей территории субъекта РФ, в том числе в территориальных комиссиях, а также (на основании гражданско-правовых договоров) в избирательных комиссиях муниципальных образований, на территориях которых сформировано более одной территориальной комиссии.

При использовании в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях ГАС "Выборы" при проведении выборов, референдума соответствующего уровня, в том числе при регистрации избирателей, участников референдума, составлении списков избирателей, участников референдума, подсчете голосов избирателей, участников референдума, установлении итогов голосования и определении результатов выборов, референдума соответствующая комиссия образует группу, в которую входят члены комиссии с правом решающего и совещательного голоса, для контроля за использованием ГАС "Выборы". Все члены комиссии, наблюдатели имеют право знакомиться с любой информацией, содержащейся в ГАС "Выборы".

С момента начала голосования и до момента подписания протокола об итогах голосования соответствующей комиссией ГАС "Выборы" используется для наблюдения за ходом и установлением итогов голосования путем передачи данных от нижестоящих комиссий вышестоящим, а отдельные ее технические средства - для подсчета голосов избирателей, участников референдума. Данные о ходе и об итогах голосования, полученные через ГАС "Выборы", являются предварительной, не имеющей юридического значения информацией, если иное не установлено Федеральным законом об основных гарантиях.

Если после ввода данных протокола участковой комиссии об итогах голосования в ГАС "Выборы" обнаружены допущенные при вводе технические ошибки, требующие корректировки данные вводятся в ГАС "Выборы" исключительно по мотивированному решению непосредственно вышестоящей комиссии.

При использовании в ходе выборов, референдума ГАС "Выборы" данные об участии избирателей, участников референдума в выборах, референдуме, о предварительных и об окончательных итогах голосования должны быть оперативно доступны в режиме "только чтение" пользователям Интернета.

§12. Обжалование нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ

Законодателем предусмотрено, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Это указывает нам, что порядок обжалования может быть как административным, т.е. через соответствующую систему избирательных комиссий, систему исполнительных органов государственной власти, структуру органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, структуру общественного объединения, так и в судебном порядке.

Процедура обжалования подразумевает собой непосредственно подачу жалобы в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума, орган государственной власти, местного самоуправления, орган общественного объединения, политической партии или подачу заявления о нарушении избирательных прав в соответствующий суд общей юрисдикции.

Обжалуются правовые акты или акты, имеющие правовое значение, к которым можно отнести:

правовой акт органа публичной власти (органа государственной власти, государственного органа, органа местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума);
распорядительный правовой акт должностного лица органа публичной власти;
документ, в котором выражено коллегиальное мнение соответствующего органа общественного объединения или политической партии.

В свою очередь действие как объект обжалования представляет собой формы активного поведения уполномоченного органа (должностного лица), выразившегося в совершении одного или нескольких правозначимых действий (операций). Бездействие как объект обжалования (в том числе уклонение от принятия решения) - это оспариваемая заявителем форма пассивного поведения, когда уполномоченным органом (должностным лицом) не выполнена предписанная законом обязанность совершить определенное действие, совокупность действий, принять решение в полном объеме и в установленный срок.

В рамках системы обжалования предусмотрена определенная иерархия. Так, решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии РФ обжалуются в Верховный Суд РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ - верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, а иных комиссий - в районные суды. Решения судов обязательны для исполнения соответствующими комиссиями.

Решения избирательных комиссий, комиссий референдума об итогах голосования, о результатах выборов и референдумов обжалуются в суды соответствующего уровня. В тех случаях, когда допущенные нарушения могли повлиять на результаты выборов или референдума, суд соответствующего уровня рассматривает не только решение комиссии, организующей выборы, референдум (если обжалуется решение указанной комиссии), но и решения нижестоящих комиссий, принимавших участие в проведении данных выборов, референдума. В случае если заявителем формально оспаривается законность действий и решений комиссии, организующей выборы (референдум), в части признания результатов выборов (референдума) недействительными, а по существу оспаривается законность действий и решений участковых и территориальных избирательных комиссий (в части признания результатов (итогов) голосования на соответствующих избирательных участках (участках референдума) недействительными), то заявление такого рода подлежит подаче в районный суд.

Суд может отменить решение соответствующей комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии (об основаниях отмены решения о регистрации кандидата (списка кандидатов), об итогах голосования, о результатах выборов, референдума). Основаниями для отмены иных решений комиссии могут быть и нарушения законодательства о выборах и референдумах процедурного характера, например: принятие комиссией решения при отсутствии необходимого кворума; принятие решения не на правомочном заседании комиссии, а путем заочного согласования проекта решения с членами комиссии; принятие решения с превышением полномочий комиссии; оформление решения, которое фактически не рассматривалось на заседании комиссии или было принято в другой редакции.

Решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

- а) оставить жалобу без удовлетворения;
- б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие/бездействие) и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие/бездействие); обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Отдельно оговаривается, что определенного досудебного порядка нет. Так, предварительное обращение в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта РФ, Центральную избирательную комиссию РФ не является обязательным условием для обращения в суд.

В случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. При вынесении судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение. Избирательная комиссия, комиссия референдума обязана приостановить рассмотрение поступившей в комиссию жалобы в случае принятия судом к рассмотрению

аналогичной жалобы одного и того же заявителя. Если судом будет вынесено решение по существу жалобы, то соответствующая комиссия обязана прекратить рассмотрение аналогичной жалобы.

Соответствующие комиссии могут обратиться в суд с официальными запросами о принятых к рассмотрению жалобах на нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме, а также о принятых судом по таким жалобам решениях.

Круг лиц, которые вправе обратиться в суд с соответствующей жалобой на нарушение избирательного законодательства, был также определен, и в него входят:

- избиратели, участники референдума;
- кандидаты, их доверенные лица;
- избирательные объединения и их доверенные лица;
- иные общественные объединения;
- инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители;
- наблюдатели;
- соответствующие избирательные комиссии.

Следует отметить, что данный перечень не является закрытым, поскольку с заявлением о нарушении избирательных прав вправе обратиться в суд также и прокурор, в случае если им было установлено, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права граждан или их право на участие в референдуме.

Конечно, сфера вопросов, затрагиваемых в заявлении о нарушении избирательных прав, также не безгранична. Так, при подаче заявления о нарушении избирательных прав заявитель вправе указать только, в чем были нарушены непосредственно его избирательные права, а не права других лиц.

Заявление об отмене регистрации кандидата подается соответствующей избирательной комиссией, которая и зарегистрировала данного кандидата или список кандидатов. С заявлением в суд об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума вправе обратиться при проведении референдума Российской Федерации - ЦИК России; референдума субъекта РФ - ИКС РФ; местного референдума - избирательная комиссия муниципального образования.

Поскольку в период избирательной кампании сроки рассмотрения данных жалоб и заявлений о нарушениях избирательных прав определены законом, то судам и органам прокуратуры надлежит организовывать свою работу таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб и заявлений, в том числе в выходные и праздничные дни. В таких случаях администрацией суда назначается дежурный судья или судья, которому поручается рассмотрение избирательных споров на период избирательной кампании. О назначении судьи в выходные дни, как и о назначении дежурного в выходные прокурора, составляется информационное письмо, которое направляется в вышестоящий суд, осуществляющий аналогичное дежурство как кассационная и надзорная инстанция, в органы местного самоуправления, в окружную избирательную комиссию для передачи данных сведений в территориальные комиссии.

Законодателем определено, что суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан РФ, что на практике ведет в большинстве случаев к направлениям в суд заявлений о нарушении каким-либо кандидатом порядка сбора подписей с целью дискредитировать соперника по выборам в рамках предвыборной борьбы. Огромный процент заявлений и жалоб на нарушения избирательных прав в период выборов поступает от так называемых сутяжников либо лиц, злоупотребляющих своими правами на подачу указанных заявлений. На практике это сводится к направлению в суд заявлений и жалоб, которые бессодержательны и из смысла которых не ясно, в чем были нарушены избирательные права. В любом случае по любому поступившему заявлению суд принимает решение.

Однако вернемся к срокам. Как уже отмечалось, сроки рассмотрения жалоб и заявлений о нарушениях избирательных прав определены Федеральным законом об основных гарантиях. Решения по жалобам, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы.

Так, жалобы на решение комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума может быть подана в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Причем

законодателем отдельно оговаривается, что данный десятидневный срок в случае его пропуска восстановлению не подлежит.

Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования. При подаче такого заявления в последний (восьмой) из установленных дней на ее рассмотрение у суда остается только три дня, так как решение по нему должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования. Если поданное в установленный срок заявление не может быть рассмотрено судом в указанное время, производство по такому делу должно быть прекращено.

После официального опубликования результатов выборов, референдума жалоба на нарушение избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, имевшее место в период избирательной кампании, кампании референдума, может быть подана в суд в течение одного года со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, референдума. По истечении года жалоба судебному рассмотрению не подлежит, что позволяет гарантировать стабильность в деятельности избранных органов государственной власти и органов местного самоуправления в период срока их полномочий.

В случае если избирательной комиссией рассматривается жалоба о нарушении избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения.

Отмена регистрации как санкция за нарушение законодательства о выборах, референдуме влечет ограничение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан. Решение о применении такой санкции требует установления обстоятельств, предусмотренных законом в качестве основания для привлечения к юридической ответственности, и может быть принято только судом как органом государственной власти, осуществляющим правосудие. При этом следует различать институт отмены регистрации кандидата от института отмены решения о регистрации кандидата, списка кандидатов.

Регистрация кандидата или списка кандидатов аннулируется решением избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата или список кандидатов, на основании заявления кандидата о снятии своей кандидатуры, решения избирательного объединения об отзыве кандидата (списка кандидатов), представленных в данную избирательную комиссию, а также в связи со смертью кандидата. Регистрация кандидата также аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, в случае утраты им пассивного избирательного права.

Регистрация кандидата или списка кандидатов, выдвинутого политической партией, аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата или список кандидатов, на основании вступившего в законную силу решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации соответственно политической партии. То же и в отношении регистрации кандидата, выдвинутого общественным объединением, если на основании решения соответствующего должностного лица или органа деятельности данного общественного объединения была приостановлена, а также в случае ликвидации общественного объединения.

Регистрация кандидата может быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в случаях:

- вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата. При этом вновь открывшимися считаются те обстоятельства, которые существовали на момент принятия решения о регистрации кандидата, но не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата;

- использования кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5%;

- неоднократного использования кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

- установления факта подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;

- несоблюдения кандидатом ограничений при проведении предвыборной агитации;

- неоднократного несоблюдения кандидатом ограничений, использования эфирного времени в целях распространения призывов голосовать против другого кандидата, создавать негативное

впечатление о соперниках на выборах;

установления в отношении кандидата факта, свидетельствующего о том, что этот гражданин в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах, в том числе в Интернете, призывал к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм, либо совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения;

установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости.

Регистрация списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, в случаях:

вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации списка кандидатов, при этом вновь открывшимися считаются те обстоятельства, которые существовали на момент принятия решения о регистрации списка кандидатов, но не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов;

использования избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5%;

неоднократного использования руководителем избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения;

установления факта подкупа избирателей избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;

неоднократного несоблюдения кандидатом ограничений, использования эфирного времени в целях распространения призывов голосовать против другого кандидата, создавать негативное впечатление о соперниках на выборах;

установления в отношении избирательного объединения факта, что это избирательное объединение на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах, в том числе в Интернете призывало к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждало к таким деяниям, обосновывало или оправдывало экстремизм, либо осуществляло деятельность, направленную на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировало и публично демонстрировало нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения, а также установления такого факта в отношении кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, в течение указанного периода (но до приобретения гражданином статуса кандидата), если избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит такого кандидата из списка.

Регистрация инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума может быть отменена судом по заявлению организующей референдум комиссии не позднее чем за три дня до дня голосования в случаях:

нарушения порядка выдвижения инициативы проведения референдума;

нарушения членами и (или) уполномоченными представителями инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума порядка проведения агитации по вопросам референдума и финансирования кампании референдума;

использования членами и (или) уполномоченными представителями инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума преимуществ своего должностного или служебного положения;

установления факта подкупа участников референдума членами и (или) уполномоченными представителями инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;

наличия иных оснований, установленных законом.

Если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены

нарушения Федерального закона об основных гарантиях, регламентирующего проведение соответствующих выборов, референдума, вышестоящая комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов, референдума может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума - о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

После установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдума вышестоящей комиссией решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов может быть отменено только судом либо судом может быть принято решение о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или) сводную таблицу. О принятом комиссией решении об обращении в суд с заявлением об отмене итогов голосования, результатов выборов, о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или) сводную таблицу данная комиссия информирует комиссию, организующую выборы, референдум. В случае принятия судом решения о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или) сводную таблицу комиссия, составившая данные протокол и (или) сводную таблицу, составляет новый протокол об итогах голосования, о результатах выборов с отметкой: "Повторный" и (или) новую сводную таблицу с отметкой: "Повторная".

Суд соответствующего уровня, отменив решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума, если при проведении голосования или установлении его итогов, определении результатов выборов были допущены нарушения Федерального закона об основных гарантиях. В случае если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума, суд может признать итоги голосования, результаты выборов недействительными.

Основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов являются следующие установленные судом обстоятельства:

кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации вышли за рамки ограничений, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях, что не позволяет выявить действительную волю избирателей;

кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Законодателем предусмотрено, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте РФ, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Суд соответствующего уровня может отменить решение комиссии референдума субъекта РФ, местного референдума об итогах голосования, о результатах референдума в случае нарушения правил составления списков участников референдума, порядка формирования комиссий референдума, правил проведения агитации и финансирования кампании референдума; в случае использования членами и уполномоченными представителями инициативной группы по проведению референдума, руководителями общественных объединений преимуществ своего должностного положения в целях получения желаемого ответа на вопрос, выносимый на референдум; в случае установления фактов

подкупа участников референдума этими лицами и общественными объединениями в тех же целях; в случае нарушения порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), а также в случае других нарушений законодательства о референдуме, если эти действия (бездействие) не позволяют выявить действительную волю участников референдума.

При этом не могут служить основанием для отмены решения о результатах выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными нарушения Федерального закона об основных гарантиях, способствовавшие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за не принявшие участия в распределении депутатских мандатов списки кандидатов.

Отмена избирательной комиссией или судом решения о результатах выборов, в случае если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, влечет признание результатов выборов по данному избирательному округу недействительными.

При проведении выборов по многомандатному избирательному округу нарушения со стороны отдельных кандидатов могут повлечь отмену решения о результатах выборов только в части, касающейся этих кандидатов.

Отмена судом решения о результатах референдума, если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю участников референдума, влечет признание результатов референдума недействительными.

В случае признания итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, территории, в субъекте РФ недействительными после составления соответствующей вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, о результатах выборов, референдума эта комиссия обязана составить новый протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума с отметкой: "Повторный". На основании протоколов комиссий об итогах голосования с отметкой: "Повторный" или "Повторный подсчет голосов", составленных после составления вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, о результатах выборов, референдума и сводной таблицы, в протокол и сводную таблицу, составленные вышестоящей комиссией, вносятся соответствующие изменения.

Необходимо отметить, что за нарушения законодательства о выборах и референдумах предусмотрена и административная ответственность.

Так, в соответствии со ст. 5.1 КоАП РФ нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума либо нерассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей (участников референдума) либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей (участии - ков референдума) влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 МРОТ.

Статьей 5.3 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, а также за непредставление сведений и материалов по запросу комиссии.

Согласно ст. 5.4 КоАП РФ нарушение установленного законом порядка предоставления сведений об избирателях, участниках референдума либо предоставление недостоверных сведений об избирателях, участниках референдума соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 50 МРОТ.

Статьей 5.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, включая нарушение порядка опубликования агитационных материалов.

Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий документов влечет административную ответственность, предусмотренную ч. 1 ст. 5.6 КоАП РФ, в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от 5 до 10 МРОТ, а на должностных лиц - от 10 до 20 МРОТ.

В силу ст. 5.7 КоАП РФ отказ работодателя предоставить предусмотренный законом отпуск зарегистрированному кандидату, доверенному лицу зарегистрированного кандидата, избирательного объединения для проведения агитационной и иной предусмотренной законом деятельности, способствующей избранию зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, а равно отказ работодателя освободить от работы в установленном законом порядке члена избирательной комиссии, комиссии референдума для участия в подготовке и проведении выборов, референдума влекут

наложение административного штрафа в размере от 15 до 20 МРОТ.

Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях квалифицируется как административное правонарушение на основании ст. 5.8 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 5.9 КоАП РФ нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах условий рекламы предпринимательской и иной деятельности кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, иных лиц и организаций, на рекламирование предпринимательской и иной деятельности которых распространяются требования и ограничения, предусмотренные законодательством о выборах и референдумах, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 до 15 МРОТ; на должностных лиц - от 20 до 30 МРОТ; на юридических лиц - от 200 до 300 МРОТ.

Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах, также является административным правонарушением и влечет ответственность на основании ст. 5.10 КоАП РФ.

Административная ответственность за проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено законом, а равно привлечение к проведению агитации несовершеннолетних лиц, которые не достигли на день голосования 18 лет, предусмотрена ст. 5.11 КоАП РФ. Наказание за совершение этого правонарушения - штраф, который налагается на граждан в размере от 10 до 15 МРОТ; на должностных лиц - от 20 до 30 МРОТ; на юридических лиц - от 200 до 300 МРОТ.

Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований закона квалифицируется как административное правонарушение (ст. 5.12 КоАП РФ). На основании ч. 1 этой статьи изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих установленной Федеральным законом об основных гарантиях информации об их тираже, о дате выпуска, об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовивших эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, а также о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, изготовление печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно, изготовление или распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, содержащих коммерческую рекламу, либо без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы, а равно распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке влечет наложение административного штрафа - на граждан в размере от 10 до 15 МРОТ; на должностных лиц - от 20 до 30 МРОТ; на юридических лиц - от 500 до 1000 МРОТ. Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено Федеральным законом об основных гарантиях, либо размещение этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов также влечет штрафную административную ответственность (ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ).

Непредоставление возможности опровергнуть опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации является административным правонарушением и влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - в размере от 20 до 30 МРОТ; на юридических лиц - от 100 до 200 МРОТ (ст. 5.13 КоАП РФ).

Административная ответственность за умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам или референдуму, выражается в виде наложения на виновных лиц штрафа в размере от 5 до 10 МРОТ (ст. 5.14 КоАП РФ).

Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума на пользование на равных условиях помещениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями (участниками референдума), влечет

наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 20 МРОТ (ст. 5.15 КоАП РФ).

За подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах предусмотрена административная ответственность ст. 5.16 КоАП РФ в виде наложения административного штрафа: на граждан - в размере от 20 до 25 МРОТ; на должностных лиц - от 30 до 40 МРОТ; на юридических лиц - от 300 до 500 МРОТ.

Статьей 5.17 КоАП РФ предусмотрена ответственность участников выборов, референдумов, а также должностных лиц кредитных организаций за непредоставление в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, и о всех произведенных затратах на проведение избирательной кампании, кампании референдума, а также за неполное предоставление в соответствии с законом таких сведений либо предоставление недостоверных отчета, сведений.

Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума влечет наложение на виновных лиц административного штрафа (ст. 5.18 КоАП РФ).

Статьей 5.19 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума.

Административная ответственность предусмотрена не только за использование незаконной финансовой и материальной поддержки, но и за само оказание финансирования и иной материальной поддержки избирательной кампании, кампании референдума, а также за другие однородные финансовые нарушения (ст. 5.20 КоАП РФ). В случае если такая поддержка оказана в крупных размерах, то предусмотрена и уголовная ответственность (ч. 1 ст. 141.1 Уголовного кодекса РФ - УК РФ).

Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 до 50 МРОТ (ст. 5.21 КоАП РФ).

Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.21 КоАП РФ.

Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме признается административным правонарушением (ст. 5.22 КоАП РФ).

Соккрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме влечет наложение административного штрафа на виновных граждан, должностных лиц и юридических лиц (ст. 5.23 КоАП РФ).

Нарушение председателем или членом избирательной комиссии, комиссии референдума установленного законом порядка подсчета голосов либо установленного законом порядка обработки итогов голосования, определения результатов выборов, референдума влечет наложение административного штрафа в размере от 5 до 15 МРОТ (ч. 1 ст. 5.24 КоАП РФ).

Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов, референдумов является административным правонарушением (ст. 5.25 КоАП РФ).

Административная ответственность за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума предусмотрена ст. 5.45 КоАП РФ.

Подделка подписей избирателей, участников референдума, собираемых в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума, а равно заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, либо уполномоченным лицом, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от 20 до 25 МРОТ (ст. 5.46 КоАП РФ).

Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено законом, признается административным правонарушением (ст. 5.47 КоАП РФ).

Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 25 до 30 МРОТ; на юридических лиц - от 200 до 300 МРОТ (ст. 5.48 КоАП РФ).

Нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума

лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов, референдума либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом, наказывается наложением на виновных лиц административного штрафа (ст. 5.49 КоАП РФ).

Административная ответственность за нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума, установлена ст. 5.50 КоАП РФ.

Нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов влечет согласно ст. 5.51 КоАП РФ наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 20 МРОТ, а на юридических лиц - от 100 до 200 МРОТ.

Невыполнение уполномоченным на то должностным лицом требований об обеспечении зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий, в случаях когда обеспечение таких условий предусмотрено законом, либо иное нарушение предусмотренных законодательством о выборах прав зарегистрированного кандидата, избирательного объединения при проведении ими указанных мероприятий наказывается наложением на виновных лиц административного штрафа в размере от 30 до 50 МРОТ (ст. 5.52 КоАП РФ).

За нарушение порядка и сроков представления и хранения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, установлена штрафная административная ответственность ст. 5.56 КоАП РФ. Административно-наказуемыми признаются следующие деяния: непредставление руководителями избирательной комиссии, комиссии референдума в соответствующую вышестоящую комиссию документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, или их представление с нарушением установленных законом сроков; уничтожение указанных документов до истечения сроков их хранения; нарушение установленного порядка уничтожения таких документов.

За нарушение выборов предусмотрена также и уголовная ответственность, которая наступает за совершение общественно опасных нарушений избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме, причиняющих существенный вред охраняемым законом общественным отношениям при организации и проведении выборов и референдумов.

Так, согласно ст. 141 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий. Преступным деянием признается воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей.

В статье 141.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Признается преступной передача кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий избирательный фонд.

Предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума (ст. 142 УК РФ).

За фальсификацию итогов голосования уголовная ответственность предусмотрена ст. 142.1 УК РФ. Фальсификация итогов голосования при этом возможна следующими способами:

- 1) включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании;
- 2) представление заведомо неверных сведений об избирателях, участниках референдума;
- 3) заведомо неправильное составление списков избирателей (участников референдума), выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, или вымышленных лиц;
- 4) фальсификация подписей избирателей (участников референдума) в списках избирателей (участников референдума);
- 5) замена действительных бюллетеней с отметками избирателей (участников референдума);
- 6) порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей (участников референдума);
- 7) незаконное уничтожение бюллетеней либо заведомо неправильный подсчет голосов избирателей (участников референдума);
- 8) подписание членами избирательной комиссии, комиссии референдума протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования;
- 9) заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования;

- 10) незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения;
- 11) заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума.

Заключение

Подводя итог, следует еще раз подчеркнуть, что реализация избирательных прав граждан сопряжена с рядом трудностей политического, социально-экономического, юридического характера. Объективной реальностью стало появление новых, часто скрытых и трудно преодолеваемых нарушений этих прав, которые выражаются как в их умалении, так и в создании препятствий для их использования, невыполнении конституционных и законодательно установленных обязанностей, корреспондирующих избирательным правам.

Реализация гражданами РФ своих избирательных прав является опорой законности выборов в Российской Федерации.

Знание своих прав, способность их реализовать, при необходимости защищать и отстаивать являются составляющей принципов равного и прямого голосования. Необходимо осознавать степень значимости избирательных прав российских граждан в качестве единственного легитимного средства, обеспечивающего воспроизводство электоральных основ государственной и муниципальной власти.

Надеемся, что представленная работа поможет избирателю ориентироваться в специфике законодательства о выборах и в процедурах этапов избирательного процесса в Российской Федерации.

Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ 1993 г.
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.
3. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" // СЗ РФ. 1996. N 49. Ст. 5497.
4. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" // СЗ РФ. 1997. N 99. Ст. 4465.
5. Федеральный закон от 22 июня 1998 г. N 85-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" // СЗ РФ. 1998. N 26. Ст. 3005.
6. Федеральный закон от 6 декабря 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.
7. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.
8. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.
9. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" // СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.
10. Федеральный закон от 20 декабря 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. N 21. Ст. 1919.
11. Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 171.
12. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3431.
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.
14. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФЗ "О референдуме Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.
15. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. N 56-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ" // СЗ РФ. 1994. N 33. Ст. 3406.
16. Федеральный закон от 17 мая 1995 г. N 76-ФЗ "О выборах Президента РФ" // СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1924.
17. Федеральный закон от 21 июня 1995 г. N 90-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2398.

18. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" // СЗ РФ. 1997. N 38. Ст. 4339.

19. Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 20-ФЗ "О государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы" // СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 172.

20. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 55-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" // СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1653.

21. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 121-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3178.

22. Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. N 228-ФЗ "О выборах Президента РФ" // СЗ РФ. 2000. N 1. Ст. 11.

23. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" // САПП РФ. 1993. N 39. Ст. 3597.

24. Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. N 1557 "Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о Федеральных органах власти на переходный период" // САПП РФ. 1993. N 41. Ст. 3907.

25. Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. N 1626 "О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // САПП РФ. 1993. N 42. Ст. 3994.

26. Указ Президента РФ от 24 октября 1993 г. N 1738 "О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы и Московской области" // САПП РФ. 1993. N 44. Ст. 4187.

27. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. N 1765 "Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа" // САПП РФ. 1993. N 44. Ст. 4189.

28. Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. N 1797 "Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления" // САПП РФ. 1993. N 44. Ст. 4197.

29. Указ Президента РФ от 6 ноября 1993 г. N 1846 "Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году" // САПП РФ. 1993. N 45. Ст. 4333.

30. Указ Президента РФ от 20 декабря 1993 г. N 2227 "О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации" // САПП РФ. 1993. N 52. Ст. 5060.

31. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1315 "Вопросы Федеральной регистрационной службы" // СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4110.

32. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 апреля 1991 г. "Об организации проведения выборов мэра города Москвы 12 июня 1991 г." // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. N 18. Ст. 578.

33. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 20 мая 1991 г. "О структуре органов управления города Ленинграда" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. N 21. Ст. 713.

34. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 февраля 1994 г. N 54-1 "О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан" // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. N 2. Ст. 126.

35. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 февраля 1994 г. N 68-1 "Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации об обеспечении избирательных прав граждан при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления" // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. N 2. Ст. 140.

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" // СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4692.

37. Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2003 г. N 555 "О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 37. Ст. 3596.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" в связи с запросом Судебной

коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан // СЗ РФ. 1996. N 27. Ст. 3344.

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия" // СЗ РФ. 1997. N 26. Ст. 3145.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда // СЗ РФ. 1997. N 45. Ст. 5241.

41. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. N 12-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан "О Президенте Республики Башкортостан" (в редакции от 28 августа 1997 г.) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан "О выборах Президента Республики Башкортостан" // СЗ РФ. 1998. N 18. Ст. 2063.

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. N 17-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" // СЗ РФ. 1998. N 25. Ст. 3002.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. N 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 48. Ст. 5969.

44. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. N 4-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. "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 // СЗ РФ. 2000. N 13. Ст. 1429.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. N 2-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан "О выборах народных депутатов Республики Татарстан" в связи с жалобой гражданина М.М. Саламова // СЗ РФ. 2002. N 6. Ст. 627.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда // СЗ РФ. 2002. N 25. Ст. 2515.

47. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан РФ в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000). Т. 1. М.: НОРМА, 2001.

48. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 19 января 1994 г. N 168 "Об организации работы по разработке проектов федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и федерального конституционного закона о референдуме (всенародном голосовании)" // Бюллетень ЦИК России. 1994. N 1, с. 105-109.

49. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 3 октября 1995 г. N 23/198-II "О Разъяснении о порядке применения части 10 статьи 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Вестник ЦИК России. 1995. N 12, с. 36-37.

50. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 декабря 2002 г. N 167/1419-3 "О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной системы при подготовке проекта закона субъекта РФ о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ" // Вестник ЦИК России. 2002. N 11, с. 159-192.

51. О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Доклад Центральной избирательной комиссии РФ // Вестник ЦИК России. 2000. N 21. С. 47-90.

52. Постановление Избирательной комиссии Мурманской области от 25 октября 2001 г. N 253 "Об обеспечении равных условий для реализации гражданами избирательных прав при проведении выборов депутатов Мурманской областной Думы 09.12.01" // Мурманский вестник. 2001. 31 октября.

Литература

Монографии

1. Авакьян С.А. Выборы 1993-94 в Российской Федерации: Правила и процедуры. М.: Междун. благотворит, фонд политико-правовых исслед. "Интерлигал", 1993.
2. Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. М.: МОНФ, 2000.
3. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт-М, 2001.
4. Алескерев Ф.Т., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М.: Академия, 1995.
5. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел: Изд-во ОРАГС, 1999.
6. Васильев В.П., Постников А.Е. (ред.). Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы. М.: БЕК, 1995.
7. Веденеев Ю.А., Богодарова Н.А. (ред.). Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга-Москва: Фонд "Символ", 1997.
8. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997.
9. Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. 1995-1997: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1998.
10. Выборы в органы государственной власти субъектов РФ. 1997-2000: Электоральная статистика. Т. 1. М.: Весь Мир, 2001.
11. Выборы в Российской Федерации. М.: Вэлти, 1998.
12. Выборы в Российской Федерации. 2001: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2002.
13. Выборы в Российской Федерации. 2002: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2003.
14. Выборы глав исполнительной власти субъектов РФ. 1995-1997: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1997.
15. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск, 2004.
16. Дополнительные выборы и замещение вакантных мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1996-1998: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1999.
17. Журавлева И.А., Дмитриев Ю.А. Правовое регулирование выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ. М.: ОКТБ, 1999.
18. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
19. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Весь Мир, 1996.
20. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999.
21. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд "Либеральная миссия", 2003.
22. Избирательное право в вопросах и ответах. М.: ИГП РАН, 1995.
23. Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М.: Издание проектной группы по правам человека, 1993.
24. Интернет-мониторинг выборов в России (новая гражданская инициатива проекта "Информатика для демократии - 2000+"). Аналитический доклад по результатам проекта. М.: МИПО РЕПРО, 2001.
25. Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Избирательное право: Учебное пособие. М.: Юриспруденция, 2001.
26. Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М.: Магистр, 1997.
27. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999.
28. Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ". М.: БЕК, 1995.
29. Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 55-ФЗ. М.: НОРМА, 1999.
30. Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М.: Изд-во иностранной литературы, 1958.
31. Лысцов В.В. Российское избирательное право: от империи до федерации. Воронеж, 1998.
32. Маклаков В.В. Избирательное право стран - членов европейских сообществ: Справочник. М.: ИНИОН, 1992.
33. Конституционное право: Словарь / Под ред. В.В. Маклакова. М.: Юрист, 2001.

34. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов РФ. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 1999.
35. Митрохин С.С., Фасеев И.Ф., Надеев Р.К. Комментарий к Федеральному закону "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". М.: Государственная Дума, 1997.
36. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Белые альвы, 1999.
37. Наумов В.И. Избирательное законодательство России: этапы становления. М., 1998.
38. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". М.: НОРМА, 2003.
39. Новиков Ю.А. Избирательная система России: 90 лет истории. М.: Манускрипт, 1996.
40. Постников А.Е. Избирательное право России. М.: НОРМА, 1996.
41. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
42. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
43. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Т. 1-2 / Под ред. Б.А. Страшуна М.: БЕК, 1999.
44. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995-1998: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1999.
45. Цыганков А.М. Пришествие избирателя: Из истории выборных кампаний Карелии: 1989-1996. Петрозаводск: Карелия, 1998.
46. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996.

Статьи

1. Авакьян С.А. Крестик в бюллетене // Российская Федерация сегодня. 2000. N 23. С. 32-34.
2. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Современные избирательные системы // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. N 7-8. С. 54-59.
3. Автономов А.С. Основные категории и институты избирательного права // Избирательная кампания. М.: РЦИТ, 1995. С. 3-26.
4. Алехичева Л.Г. Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журн. рос. права. 1999. N 9. С. 9-15.
5. Алехичева Л.Г. Соотношение и взаимодействие федерального и регионального избирательного законодательства // Адвокат. 2001. N 1. С. 65-68.
6. Алехичева Л.Г. По принципу федерализма // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. N 1. С. 32-35.
7. Афанасьев М. Как будем выбирать Государственную Думу? // Власть. 1995. N 1. С. 18-21.
8. Базанов Н.В. Выборы органов представительной власти и роль избирательной системы // Гуманит. науки. 1997. N 2. С. 16-22.
9. Базилева И., Эмерсон П. Через разногласия - к согласию // Век XX и мир. 1989. N 11. С. 28-32.
10. Борисов И.Б. Некоторые особенности развития и применения избирательного законодательства Российской Федерации: Материалы "круглого стола" по обсуждению законопроекта "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ". М.: РНЦГМУ, 2002. С. 164-174.
11. Бузин А.Ю. О проекте федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" // Материалы "круглого стола" по обсуждению законопроекта "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ". М.: РНЦГМУ, 2002. С. 133-164.
12. Буханова Т.Н. Выдвижение и регистрация кандидатов на региональных выборах в 2000 году // Журнал о выборах. 2001. N 2. С. 18-23.
13. Буханова Т.Н. Выборы депутатов региональных парламентов: разговор о главном // Журнал о выборах. 2002. N 1. С. 27-30.
14. Веденеев Ю.А., Васильев А.В. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии // Журнал о выборах. 2001. N 4. С. 22-26.
15. Вешняков А.А. Реформа избирательной системы в Российской Федерации и международное право // Бюллетень ЦИК России. 1995. N 3. С. 29-48.

16. Вешняков А.А. Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. 2001. N 3. С. 2-9.
17. Вешняков А.А. Традиции и новеллы избирательного процесса в России // Журнал о выборах. 2002. N 4. С. 2-7.
18. Выборы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ на основе пропорциональной избирательной системы // Право и жизнь. 1997. N 12. С. 59-68.
19. Гельман В.Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // ПОЛИС. 1997. N 4. С. 125-147.
20. Гервер М.Л. Предлагаю изменить нашу избирательную систему // Советское государство и право. 1990. N 7. С. 78-85.
21. Глубоцкий А.Ю., Кынев А.В. Опыт смешанных выборов в российских регионах // ПОЛИС. 2003. N 2. С. 124-142.
22. Глушко Е.К., Кобаренкова Е.Ю., Леванский В.А, Лысенко В.И. Избирательные системы в СССР: поиск оптимальной модели // Советское государство и право. 1991. N 7. С. 28-35.
23. Голосов Г.В. Пределы электоральной инженерии: "смешанные несвязанные" избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. N 3. С. 102-113.
24. Голосов Г.В. Измерения российских избирательных систем // ПОЛИС. 2001. N 4. С. 71-84.
25. Дмитриев Ю.А. Выборы народных депутатов в условиях многопартийности // Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. М.: Манускрипт, 1993. С. 198-217.
26. Дмитриев Ю. Бюрократии в поддержку // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. N 11. С. 28-30.
27. Елисеев Б.П., Заславский С.Е., Шутов А.Ю. Законодательство субъектов РФ о выборах глав администраций // Институт губернатора в России: традиции и современные реалии. М.: РАГС, 1997. С. 66-88.
28. Замотаев А. Учесть особенности // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. N 1. С. 28-31.
29. Заславский С. Формирование многопартийности и реформа избирательной системы // Формирование партийно-политической системы в России / Под ред. М. Макфола, С. Маркова и А. Рябова. М.: Моск. центр Карнеги, 1998. С. 20-46.
30. Заславский С. Электоральный федерализм // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. N 11. С. 5-8.
31. Застрожная О.К. О некоторых проблемах в избирательных кампаниях последних лет // Избирательная кампания: взгляд изнутри. М.: Права человека, 2002. С. 3-12.
32. Зенкин С. Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону // Российская Федерация. 1995. N 13. С. 12-15.
33. Зиновьев А.В. Избирательная система России нуждается в радикальной реформе // Изв. высш. учеб. заведений. Правоведение. 1994. N 3. С. 98-102.
34. Иванченко А. К цивилизованным выборам // Народный депутат. 1991. N 17. С. 22-28.
35. Иванченко А. Очередные льготы для думских партий? // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. N 9-10. С. 18-23.
36. Касаткина Н.М. Определение результатов выборов // Институты конституционного права иностранных государств. М.: Городец-издат, 2002. С. 90-124.
37. Катков Д.Б. Кодификация избирательного права в Российской Федерации // Вестник ЦИК России. 1998. N 3. С. 131-138.
38. Кириченко Л.А. Избирательная система для общества переходного периода // Два опыта избирательной системы. М.: ИМЭМО РАН, 1993. С. 27-59.
39. Климов А. Приоритет - одномандатникам // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. N 2. С. 18-23.
40. Ковлер А.И. Избирательные права российских граждан: нормы права и политическая практика (проблемы реализации избирательных прав граждан) // Права человека и политическое реформирование. М.: ИГП РАН, 1997. С. 113-126.
41. Кокотов А.Н. Проблемы законодательного регулирования выборов в Российской Федерации // Выборы и референдумы. 2001. N 1 (6). С. 46-48.
42. Корчиго Е. Избирательные системы современности и Россия // Право и жизнь. 1997. N 12. С. 30-36.
43. Кривцов В. Достоинство подражания // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. N 6. С. 40-41.
44. Ксенофонтов В.В. Кодификация избирательного законодательства в контексте создания общего кодекса права Российской Федерации // Журнал о выборах. 2002. N 4. С. 14-15.
45. Кынев А. Партии уходят в провинцию // Политический журнал. 2004. N 2 (5). С. 29-32.
46. Лапаева В. Нужен референдум по избирательной системе // Власть. 1997. N 12. С. 47-51.

47. Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // Государство и право. 1996. N 9. С. 21-34.
48. Лафитский В.И., Сладков В.К., Тихомиров М.Ю. Закон о выборах депутатского высшего представительного органа государственной власти республики (суверенного государства) // Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. М.: Манускрипт, 1993. С. 236-256.
49. Лебедев А.Н. Некоторые особенности законодательства Пермской области о выборах и референдумах // Выборы и референдумы. 2001. N 1 (6). С. 40.
50. Левчик Д.А. Основные элементы электорального права и их применение в российском законодательстве // Кентавр. 1994. N 5. С. 105-114.
51. Лепехин В.А. Парадоксы избирательного законодательства // Свободная мысль. 1996. N 1. С. 27-31.
52. Линник Л. Механизм выборов президента республики в составе Российской Федерации // Право и жизнь. 2002. N 47. С. 209-234.
53. Линник Л. Порядок формирования законодательных (представительных) органов субъектов РФ // Право и жизнь. 2002. N 48. С. 261-282.
54. Линник Л., Косак А. Вопросы правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации // Право и жизнь. 2001. N 38. С. 241-264.
55. Луговская М.Л. Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // Журнал о выборах. 2003. N 4. С. 2-10.
56. Лысенко В.И. Некоторые вопросы развития избирательной политики и права в Российской Федерации в 90-е годы // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М.: ИГП РАН, 1994. С. 6-27.
57. Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права // Бюлл. ЦИК России. 1995. N 5. С. 45-54.
58. Лысенко В.И. Правовое регулирование выборов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ // Вестник ЦИК России. 1997. N 2. С. 89-102.
59. Лысенко В.И. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // Вестник ЦИК России. 1997. N 3. С. 76-88.
60. Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М.: ИГП РАН, 1994. С. 121-151.
61. Масловская М.В. Правовое регулирование избирательного процесса в субъектах РФ // Регионоведение. 1999. N 1. С. 48-55.
62. Михалева Г.М. Особенности избирательных систем // Журнал о выборах. 2003. N 1. С. 53-55.
63. Надаис А. Выбор избирательных систем // ПОЛИС. 1993. N 3. С. 70-78.
64. Надо К. Увеличение представительства в Государственной Думе: возможности сокращения "потерянных голосов" // Вестник ЦИК России. 1998. N 4. С. 31-35.
65. Никонов В.А., Колмаков С.А. Закон о выборах: Оптимальная модель для России // Российский монитор. 1993. Вып. 3. С. 23-34.
66. Пастухов В.Б., Постников А.Е. Закон о выборах депутатов высшего органа власти республики (суверенного государства) // Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. М.: Манускрипт, 1993. С. 218-235.
67. Петров Г.М. О гарантиях прав участников избирательного процесса при совмещении выборов // Вестник ЦИК России. 1997. N 3. С. 89-92.
68. Петров Н., Титков А. Выборы глав исполнительной власти регионов // Выборы и партии в регионах России / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. М.-СПб.: ИГПИ-"Летний сад", 2000. С. 52-84.
69. Постников А. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: плюсы и минусы // Народный депутат. 1993. N 12. С. 40-41.
70. Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журн. рос. права. 2002. N 5. С. 12-22.
71. Постников А.Е. Новый проект федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ": минусы и плюсы // Материалы "круглого стола" по обсуждению законопроекта "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ". М.: РНЦГМУ, 2002. С. 6-25.
72. Пылин В. Перемены? Да! // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. N 5. С. 19-23.
73. Савельева Т.Г. Открытые партийные списки: легко ли быть первыми // Журнал о выборах. 2003. N 3. С. 31-32.

74. Сергеев А. Проблемы временного правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления // Муницип. право. 2000. N 2. С. 6-11.
75. Сергеев А. Честную власть - по честным правилам // Российская Федерация сегодня. 2001. N 3. С. 16-17.
76. Сергеев А. Оправдаются ли надежды? // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. N 6. С. 10-13.
77. Сергеев Д.Б. Избирательные системы в субъектах РФ: конституционно-правовые коллизии // Право и политика. 2002. N 11. С. 34-40.
78. Таагепера Р., Шугарт М.С. Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. N 3. С. 114-136.
79. Филиппов А. Выборы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (1990-1998) // Выборы и партии в регионах России / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. М.-СПб.: ИГПИ-"Летний сад", 2000. С. 104-141.
80. Харитонов А. Законодательство о выборах: уроки региональных кампаний // Власть. 1999. N 3. С. 3-7.
81. Цыпляев С.А. Как нам выбирать власть? // Гуманит. науки. 1997. N 2. С. 14-16.
82. Чиркин В.Е. Какая избирательная система нужна России? // Общ. науки и современность. 2000. N 2. С. 37-48.
83. Шейнис В.Л. Стране нужен избирательный кодекс // Общ. науки и современность. 1995. N 1. С. 5-16.
84. Шейнис В. Окно для новых решений // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. N 6. С. 13-17.
85. Шелютто Н.В. Организация и порядок голосования // Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. М.: Манускрипт, 1993. С. 99-116.
86. Шергин В.П. О некоторых проблемах выдвижения и регистрации кандидатов при выборах глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ // Вестник ЦИК России. 1997. N 1. С. 146-151.
87. Шергин В.П. О законодательных особенностях установления результатов выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ // Вестник ЦИК. 1997. N 2. С. 102-111.
88. Юдин Ю.А. Парламентские выборы 1993 г. и проблемы развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М.: ИГП РАН, 1994. С. 28-49.
89. Яшин А. Законодательство субъектов РФ о выборах // Выборы и партии в регионах России / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. М.-СПб.: ИГПИ-"Летний сад", 2000. С. 44-51.

Ю.А. Дмитриев

В.Б. Израелян

*(1) См.: СЗ РФ. 2005. N 21. Ст. 1919.

*(2) См.: СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

*(3) См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 341, 342; Общая теория права и государства: Учеб. / Под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М, 1996. С. 35.

*(4) См.: Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. и учеб. пособие. С приложением Модельного закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. М., 1996. С. 24.

*(5) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. - докт. юрид. наук А.В. Иванченко. М., 1999. С. 29.

*(6) См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. М., 1998. С. 30.

*(7) См.: Конституционное право России / Под общ. ред. А.В. Малько. М., 2000. С. 166.

*(8) См.: Постников А.Е. Указ. соч. С. 13, 14; Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда РФ: юридическая структура и развитие // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ (1992-1999). М., 2000. С. 61; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учеб. СПб., 2001. С. 7 и др.

*(9) См.: Постников А.Е. Указ. соч. С. 32.

*(10) См.: Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. 1999. N 5.

*(11) См.: Князев С.Д. Современное избирательное право. Владивосток, 1999. 46

*(12) См.: Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Указ. соч.

- *(13) См.: Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Указ. соч.
- *(14) См.: Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Указ. соч.
- *(15) См.: Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Указ. соч.
- *(16) См.: Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Норма-Инфра-М, 1996.
- *(17) См.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации // Государство и право. 1997. N 8.
- *(18) См.: Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Указ. соч.
- *(19) См.: Дрейшев Б.В. Проблемы правотворческой деятельности органов советского государственного управления. 1978.
- *(20) Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Указ. соч.
- *(21) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 104.
- *(22) См.: Автономов А.С., Веденеев Ю.А. Избирательные системы // Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие. М, 2003. С. 133.
- *(23) См.: Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Путеводитель по избирательному праву России: Пособие для кандидатов и членов избирательных комиссий. М., 2003. С. 44.
- *(24) См.: Зиновьев А.В. Основы конституционного права. СПб.: Альфа, 1996. С. 62.
- *(25) См.: Любарев А.Е. Конституционно-правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. 2004. С. 21.
- *(26) См.: Мясников А.П. Избирательная система как политико-правовой институт формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2005. С. 86.
- *(27) См.: Иванченко А.В. Пропорционально-искаженная система // Независимая газета. 2005. 9 августа.
- *(28) Инициатива проведения референдума не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ.
- *(29) Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Указ. соч.
- *(30) Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997.
- *(31) См.: Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Указ. соч.
- *(32) См.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Указ. соч.
- *(33) См.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Указ. соч.
- *(34) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Ред. А.В. Иванченко. М.: Норма, 1999.
- *(35) См.: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М.: НОРМА, 2003. С. 74.
- *(36) См.: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М.: НОРМА, 2003. С. 76.
- *(37) См.: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко, М.: НОРМА, 2003. С. 85.
- *(38) В случае если избирательный округ включает часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части их территории.
- *(39) Указанные требования могут не соблюдаться при выборах в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, в случае если федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ.
- *(40) В литературе имеется также мнение о том, что ЦИК России следует относить к числу "органов государственной власти с особым статусом", т.е. к государственным органам, непосредственно организационно не входящим в какую-либо ветвь государственной власти (см.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М., 2002. С. 353-356). В рамках традиционной триады ветвей власти избирательным комиссиям и некоторым другим государственным органам (Прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральный банк РФ) также пока нет юридического места.
- *(41) См.: Комментарий к Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации" / Под ред. С.В. Кабышева, А.Е. Постникова. М., 2003.

*(42) См.: Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. N 5.

*(43) См.: Зотова З.М. Политические партии и движения: общая система и участники выборов: Политические партии и движения на выборах-99 / Авт. проекта и отв. ред. В.И. Васильев, А.В. Иванченко. М.: Независимый ин-т выборов, 2000. С. 23-48.

*(44) См.: Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Под ред. В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М.: НОРМА, 1999.

*(45) СЗ РФ. 1994. N 28. Ст. 2984.

*(46) См., например: Протокол о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Государственной избирательной комиссией Республики Польша, подписанный в г. Варшаве 18 сентября 2002 г. // Вестник ЦИК России. 2002. N 9(135). С. 59-61. Аналогичные соглашения (протоколы) о сотрудничестве заключены (подписаны) с МВД Венгерской Республики, центральными избирательными комиссиями Украины, Республики Белоруссия, Киргизской Республики, Республики Армения. Протокол о намерениях по обеспечению взаимовыгодного сотрудничества в целях совершенствования профессиональной деятельности подписан ЦИК России и ЦИК Азербайджанской Республики.

*(47) См.: Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М.: НОРМА, 2003.

*(48) См.: Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации. История. Теория. Практика. М., 1996.

*(49) См.: Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Под ред. В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М.: НОРМА, 1999.

*(50) См.: Выборы: избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Словарь-справочник / Московская городская избирательная комиссия, Московский фонд развития парламентаризма и социальной информатики. М., 2001.

*(51) См.: Комментарий к Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" / Под ред. С.В. Кабышева, А.Е. Постникова. М., 2003.

*(52) См.: Вешняков А.А. О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад рабочей группы, образованной распоряжением Президента РФ от 26 августа 2000 г. N 372-рп для подготовки предложений по совершенствованию законодательства РФ о выборах // Вестник ЦИК России. 2000. N 23. С. 56-69.

*(53) См.: Белоновский В.Н. Совершенствование избирательного законодательства и выборной модели формирования представительных органов власти: Материалы российской межвузовской конференции "Парламентско-президентские выборы 1999-2000 годов и решение жизненных проблем России". М., 2001.

*(54) См.: Выборы в Российской Федерации. СПб., 2002.

*(55) См.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда Российской Федерации: юридическая структура и динамика // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Авт. концепции и сост. Ю.А.Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун, отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2000.

*(56) 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.

*(57) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999.

*(58) Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20% от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума количества подписей избирателей, участников референдума, отобранных для проверки посредством случайной выборки.

*(59) СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

*(60) СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930.

*(61) См.: Братановский С.Н., Рождествина А.А. Комментарий к Федеральному закону "О политических партиях" (постатейный). Подготовлен для СПС "КонсультантПлюс", 2005. С. 18.

*(62) СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

*(63) СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

*(64) СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3431. 166

*(65) Под анонимным жертвователем понимается гражданин, который не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес места жительства - или указал недостоверные сведения, либо юридическое лицо, о котором в платежном документе на внесение пожертвования не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты - или указаны недостоверные сведения.

*(66) СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.

*(67) СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4110.

*(68) См.: Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. N 5.

*(69) См.: Монахов В.И. Информационные споры в связи с ведением предвыборной агитации через СМИ. СМИ и предстоящие выборы Президента России в 2000 г.: Сб. статей. М., 2000.

*(70) См.: Конституционные права в России: дела и решения: Учеб. пособие // Под ред. А. Шайо. М., 2002.

*(71) См.: Предвыборная агитация: теория и практика // Под ред. Н.С. Бондарь. М., 2004.

*(72) См.: Князев С.Д. Российское избирательное право: Учеб. Владивосток, 2001.

*(73) См.: Предвыборная агитация: теория и практика / Под ред. Н.С. Бондарь. М., 2004.

*(74) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003.

*(75) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003.

*(76) См.: Бачило И.П., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учеб. / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб., 2001.

*(77) См.: Мостовщиков В.Д. Предвыборная агитация: понятие правовые признаки / Журнал российского права. 1999. N 5-6.

*(78) См.: Белов С.А. Правовое регулирование порядка проведения предвыборной агитации // Политический менеджмент: электоральный процесс и технологии / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 1999.

*(79) См.: Мостовщиков В.Д. Указ. соч.

*(80) См.: Мостовщиков В.Д. Указ. соч.

*(81) См.: Постников А.Е., Юрьева Т.В. Избирательная кампания. М., 1995.

*(82) См.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда Российской Федерации: юридическая структура и динамика. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Авт. концепции и сост. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун; отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2000.

*(83) С.Д. Князев. Становление избирательного права России. Владивосток, 1999.

*(84) См.: Мостовщиков В.Д. Предвыборная агитация: понятие правовые признаки // Журнал российского права. 1999. N 5-6.

*(85) См.: Большаков С.В. О некоторых принципиальных положениях федерального законодательства о выборах в части регулирования предвыборной агитации и практики его реализации // Вестник ЦИК России. 2000. N 9.

*(86) См.: Мостовщиков В.Д. Предвыборная агитация: понятие правовые признаки // Журнал российского права. 1999. N 5-6.

*(87) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003.

*(88) См.: Иванов И.В., Копейко А.К. Правовые основы предвыборной агитации на телевидении и радио // Правовая культура, электоральная активность и телевидение. М.: Студия "Викон", 1996.

*(89) См.: Князев С.Д. Становление избирательного права России. Владивосток, 1999.

*(90) См.: Мостовщиков В.Д. Указ. соч.

*(91) См.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда Российской Федерации: юридическая структура и динамика: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Авт. концепции и сост. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун; отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2000.

*(92) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003.

*(93) См.: Князев С.Д. Становление избирательного права России. Владивосток. 1999.

*(94) См.: Большаков С.В. СМИ и выборы // Журнал о выборах. 2001. N 3. С. 36-40. (Приложение к журналу "Вестник ЦИК России").

- *(95) См.: Мостовщиков В.Д. Указ. соч.
- *(96) См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Словарь "живого" русского языка. М., 1997.
- *(97) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003.
- *(98) См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003.
- *(99) См.: Большаков С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. М., 2002.
- *(100) См.: Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: Научно-практический комментарий проф. М.А. Федотова. М., 1999.
- *(101) См.: Князев С.Д. Предвыборная агитация: правила проведения и ответственность за их нарушение // Вестник ЦИК России. 1999. N 7.
- *(102) См.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда Российской Федерации: юридическая структура и динамика: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Авт. концепции и сост. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун; отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2000.
- *(103) См.: Лысенко В.И. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. N 3.
- *(104) См.: Монахов В.И. Информационные споры в связи с ведением предвыборной агитации через СМИ: опыт Судебной палаты в избирательной кампании 1999 г. / СМИ и предстоящие выборы Президента России в 2000 году / Отв. ред. И.Ю. Еремин. М., 2000.
- *(105) См.: Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. N 5.
- *(106) См.: Большаков С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. М., 2002.
- *(107) СЗ РФ. 2003. N 37. Ст. 3596.
- *(108) См.: Красинский В.В. Правовое регулирование выборов в контексте противодействия политическому экстремизму в Российской Федерации / Военно-юридический журнал. 2006. N 5.
- *(109) См.: Большаков С., Ищенко Е. Новый блокнот агитатора, или Особенности правового регулирования предвыборной агитации в избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2000 году. М.: РЦОИТ, 2000.
- *(110) См.: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М.: НОРМА, 2003. С. 204.
- *(111) См.: Обзор судебной практики (А. Постников, Л. Алехичева, А. Павлушкин, С. Прокофьев) "Комментарий судебной практики. Выпуск 10". М.: Юрид. лит., 2004. С. 2.
- *(112) См.: Чучелина Н.Н. Основы финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации // Право и власть. 2002. N 3. С. 4.
- *(113) Федеральное законодательство определяет уважительные причины, дающие право избирателю, участнику референдума проголосовать досрочно, - это отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья.
- *(114) СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 172.