

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЯ

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ: СИСТЕМА, СТАТУС,
КОМПЕТЕНЦИЯ, ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ОРГАНИ-
ЗАЦИЯ РАБОТЫ

ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ

ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ

РЕФЕРЕНДУМ, РЕФЕРЕНДУМНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИНСТИТУТ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ: СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ
И ДР.



**Алексей Александрович Свистунов
Дмитрий Сергеевич Белявский
Игорь Александрович Алексеев
Избирательное право и
процесс в Российской
Федерации. Учебное пособие**

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21535530

Издательство "Проспект"; 2014

ISBN 9785392157327

Аннотация

Учебное пособие «Избирательное право и процесс в Российской Федерации» предназначено для изучения тем курса избирательного права в высших учебных заведениях, прежде всего в юридических институтах и на юридических факультетах. В книге освещаются институты избирательного права и избирательного процесса, рассматриваются спорные с точки зрения правовой доктрины научно-практические проблемы. Изучение избирательного права необходимо с профессиональной точки зрения для юристов, управленцев, политологов, историков, представителей многих других специальностей, а с точки зрения необходимости повышения уровня политической и правовой культуры – для всех граждан нашей страны. В целях полноты

изучения избирательного права и избирательного процесса, организации самообразования, проверки и самопроверки знаний в учебном пособии представлены программа курса, учебно-методические рекомендации по основным темам, вопросы и задания для самоконтроля знаний, подробный список источников и литературы. Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических и других обществоведческих вузов и факультетов и всех тех, кто интересуется вопросами российского избирательного права и процесса.

Содержание

Информация о книге	8
ВВЕДЕНИЕ	11
НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ЛИТЕРАТУРА	13
Тема 1	15
1. Понятие и значение избирательного права	15
2. Принципы избирательного права	21
3. Система избирательного права	29
Дополнительная литература	31
Тема 2	32
1. Понятие, структура и виды избирательных правоотношений	32
2. Содержание избирательного правоотношения	39
Тема 3	41
1. Международные и федеральные источники избирательного права	41
2. Акты субъектов Российской Федерации – источники избирательного права	47
3. Муниципальные правовые акты – источники избирательного права в Российской Федерации	48
Дополнительная литература	49

Тема 4	50
1. Дореволюционный период развития	50
2. Советский период развития	53
3. Современный период развития	57
Дополнительная литература	60
Тема 5	61
1. Понятие избирательной системы	61
2. Мажоритарные пропорциональные системы	64
3. Пропорциональные избирательные системы	66
4. Смешанные избирательные системы	69
Дополнительная литература	70
Тема 6	71
1. Понятие и признаки избирателя в российском избирательном праве	71
2. Права и гарантии реализации прав избирателей по российскому законодательству	74
Дополнительная литература	85
Тема 7	87
1. Понятие и виды кандидатов и их представителей в избирательном праве России	87
2. Права, обязанности, гарантии и ответственность кандидатов и их полномочных представителей по законодательству России	95
Дополнительная литература	102
Тема 8	104

1. Понятие избирательного объединения в избирательном праве России	104
Конец ознакомительного фрагмента.	108

**И. А. Алексеев, Д.
С. Белявский, А. А.
Свистунов, М. С.
Трофимов, М. И. Цапко**
**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ
ПРАВО И ПРОЦЕСС
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**
Учебное пособие



ebooks@prospekt.org

Информация о книге

УДК 342.8

ББК 67.400.5

ИЗ2

Авторы:

И. А. Алексеев, канд. юрид. наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет»;

Д. С. Белявский, канд. юрид. наук, доцент, заведующий Юридической клиникой Юридического института ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», доцент кафедры конституционного и международного права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет»;

А. А. Свистунов, канд. юрид. наук, доцент, председатель Правления Ассоциации юридического образования ФГО ВПО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина»;

М. С. Трофимов, канд. юрид. наук, доцент, заместитель директора по научной работе Юридического института ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», доцент кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет»;

М. И. Цапко, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет».

Учебное пособие «Избирательное право и процесс в Российской Федерации» предназначено для изучения тем курса избирательного права в высших учебных заведениях, прежде всего в юридических институтах и на юридических факультетах. В книге освещаются институты избирательного права и избирательного процесса, рассматриваются спорные с точки зрения правовой доктрины научно-практические проблемы.

Изучение избирательного права необходимо с профессиональной точки зрения для юристов, управленцев, политологов, историков, представителей многих других специальностей, а с точки зрения необходимости повышения уровня политической и правовой культуры – для всех граждан нашей страны.

В целях полноты изучения избирательного права и избирательного процесса, организации самообразования, проверки и самопроверки знаний в учебном пособии представлены программа курса, учебно-методические рекомендации по основным темам, вопросы и задания для самоконтроля знаний, подробный список источников и литературы.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических и других обществоведческих вузов и факультетов и всех тех, кто интересуется вопросами российского избирательно-

го права и процесса.

УДК 342.8

ББК 67.400.5

© Коллектив авторов, 2014

© ООО «Проспект», 2014

ВВЕДЕНИЕ

Данное учебное пособие предназначено для изучения тем курса избирательного права в высших учебных заведениях. Избирательное право – одна из важнейших подотраслей (институтов) конституционного права Российской Федерации. Муниципальные выборы также регулируются нормами отрасли муниципального права и изучаются наукой с одноименным отраслевым названием.

В общем виде избирательное право можно охарактеризовать как совокупность правовых норм, регламентирующих организацию и проведение выборов в России. Изучение избирательного права необходимо с профессиональной точки зрения для юристов, управленцев, политологов, историков, представителей многих других специальностей, а с точки зрения необходимости повышения уровня политической и правовой культуры – для всех граждан нашей страны.

Нельзя не отметить, что избирательное право – это очень бурно и динамично развивающийся в России институт, поэтому требуется постоянно следить за изменениями в законодательстве, других правовых актах, которые регламентируют организацию и проведение выборов, а также в правоприменительной и политической практике. В любом случае, необходимые знания и навыки относительно любой правовой отрасли и института невозможно получить без самостоя-

тельного изучения соответствующих нормативно-правовых актов, судебных решения и т. д. Поэтому при изучении избирательного права необходимо обращаться к положениям Конституции РФ, международных актов, федеральных законов и законов субъектов РФ, являющихся источниками избирательного права и т. д.

В целях полноты изучения избирательного права и проверки и самопроверки знаний изучающих данный правовой институт, в пособии имеется общий список источников и литературы (предназначается для всех тем).

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята на Третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.).
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.).
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
6. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: в 2 т. М., 2006.
7. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2007.
8. *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Конституционное право России. М., 2005.
9. *Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б.* Избирательное право. М., 2008 // СПС «Гарант».
10. Избирательное право и избирательный процесс в Рос-

сийской Федерации / отв. ред. А. В. Иванченко, 1999.

11. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2007.

12. *Кокотов А. Н.* Конституционное право России: курс лекций. М.: Проспект, 2007.

13. Конституции зарубежных государств / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. М., 2006.

14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2005.

15. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2005.

16. Конституционное право России / под ред. Г. Н. Комковой. М., 2005.

17. Конституционное право России: 2 т. / под ред. И. В. Мухачева. Ставрополь, 2007.

18. *Конюхова И. А.* Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006.

19. *Маклаков В. В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006.

20. Местное самоуправление и муниципальное управление / под ред. А. С. Прудникова, Д. С. Белявского. М., 2009.

21. Муниципальное право России / под ред. А. С. Прудникова, И. А. Алексеева. М., 2009.

Тема 1

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД, ПРИНЦИПЫ И СИСТЕМА. ВЫБОРЫ В СИСТЕМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

1. Понятие и значение избирательного права

Избирательное право – достаточно сложное политико-правовое понятие, достаточно неоднозначно трактуемое в науке и практике.

Особенностью русскоязычной юридической лексики является наличие у понятия «право» всегда как минимум двух основных смыслов: 1) «объективного» – как одного из видов регуляторов общественных отношений – совокупности правил поведения, определенным образом формализованных и подкрепленных силой государственного принуждения; 2) «субъективного» – индивидуальной возможности субъекта общественного отношения действовать по своему усмотрению.

нию (в определенных рамках).

Эта особенность касается и понятия «избирательное право». При большом количестве существующих в общественных науках определений оно используется в двух основных смыслах.

1. В первом смысле – как **объективное избирательное право – это один из важнейших институтов (подотраслей) российского конституционного права, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с организацией и проведением выборов в Российской Федерации на основе комплексного метода правового регулирования (сочетание императивного, диспозитивного методов и метода правового гарантирования)** [1].

Однако поскольку избирательное право является институтом конституционного права, преобладает использование императивного метода.

Для правильного понимания данного определения и предмета избирательного права необходимо, естественно, прояснить и понятие выборов. В соответствии с определением, закрепленным в п. 9 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ^[2] «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», *выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, консти-*

туциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица (в соответствии с российским избирательным и муниципальным законодательством в муниципальных выборах может участвовать строго определенная категория иностранных граждан, о чем подробнее будет сказано при рассмотрении правового статуса избирателя).

Вообще «выборы» не менее дискуссионное понятие, нежели «избирательное право». Так, например, известный французский ученый М. Прело понятием «выборы» обозначал состязание юридически квалифицируемых воле с целью провести назначение^[3].

В любом случае выборы отличаются от референдума, который в законодательстве РФ определяется как «форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме» (та же категория иностранных граждан, которая может участвовать в муниципальных выборах, может участвовать и в местном референдуме). Таким образом, избирательное право и референдумное право – хотя и близкие, и тесно связанные понятия, однако не совпадающие полностью по смыслу и содер-

жанию^[4].

В этой же связи выборы следует отличать от иных форм непосредственной демократии – отзыва выборных должностных лиц, собраний, митингов и т. д.

2. Во втором смысле – как **субъективное избирательное право – это право граждан Российской Федерации:**

а) избирать (активное избирательное право) в органы государственной власти и местного самоуправления и

б) быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (пассивное избирательное право).

В этом смысле избирательное право – это свобода действий отдельного гражданина в определенных законом рамках при участии в выборах (выше уже говорилось о том, что для некоторых иностранцев в законодательстве делается исключение в отношении возможности участвовать в муниципальных выборах). Избирательное право относится к числу политических конституционных прав российских граждан.

Необходимо подчеркнуть, что в отличие от ряда государств (Бельгия, Люксембург, Австрия, Греция, Турция, Бразилия, Венесуэла, Австралия и т. д.) в России участие в выборах является именно правом, а не обязанностью гражданина, т. е. за неучастие в выборах на него не налагаются санкции юридического характера. Разные специалисты неод-

нозначно оценивают этот факт, так как свобода участия или неучастия в выборах может повлечь такое негативное явление, как абсентеизм – равнодушное или отрицательное отношение избирателей к политическому процессу вообще и в том числе выборам.

Между тем, как отмечают Ю. А. Веденеев и В. И. Лысенко, «социальная ценность выборов в том и состоит, 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 политической власти»^[5].

К этому можно добавить, что выборы должны выступать механизмом обеспечения обратной связи между народом и органами публичной власти (государственными органами и органами местного самоуправления), т. е. управляющий импульс идет не только от властных органов к гражданам, но и в обратном направлении. Также выборы оформляют политическую ответственность выборных должностных лиц и органов перед избирателями – те из них, кто действовал неэффективно и не выполнил своих предвыборных обещаний, могут быть не переизбраны на очередной срок.

Нельзя не отметить и значение выборов как самого легитимного из способов формирования персонального состава должностей и публично-властных органов.

С другой стороны, некоторые ученые (особенно политологи, философы и социологи) начинают отмечать некоторый кризис реализации демократических институтов, например, в западных странах выражающийся в их некоторой театрализации, вышеупомянутом абсентеизме и т. д.^[6] Однако это не означает отрицания ценности самого института выборов и избирательного права. Возможно, выход следует искать на путях обновления теории и адекватной оптимизации избирательного законодательства.

2. Принципы избирательного права

Принципы избирательного права – это его основополагающие начала. Существуют самые разные подходы к пониманию и классификации принципов избирательного права^[7], однако в учебных целях следует обратить внимание прежде всего на принципы избирательного права, признанные в качестве таковых в нормативных-правовых актах РФ.

С этой точки зрения принципы избирательного права следует разделить на *основные (конституционные)* и *легальные* (закрепленные в законодательстве – важнейшее значение в этом отношении имеет Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Основные (конституционные) принципы избирательного права – это знаменитая «четырёххвостка» – **всеобщее, равное и прямое** избирательное право **при тайном голосовании**.

Следует оговориться, что в Конституции России данные принципы закреплены только применительно к выборам Президента РФ, на остальные виды выборов их действие распространено федеральным законодательством, прежде всего Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Нельзя отрицать значение и осталь-

ных принципов избирательного права, которые закреплены в указанном законе, их тоже можно вывести из смысла положений российской Конституции в опосредованной форме. Однако вышеперечисленные четыре принципа являются самыми важными.

1. Принцип всеобщности избирательного права означает, что избирательным правом наделяется как можно большее число граждан государства. Устанавливаемые ограничения должны быть минимальными и разумно обоснованными. Гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме 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.

В соответствии со ст. 32 и 60 Конституции РФ устанавливаются следующие *требования к избирателю* (лицу, обладающему активным избирательным правом):

- наличие российского гражданства (существует одно исключение, о котором подробнее ниже);
- возраст не менее 18 лет (этого возраста гражданин должен достигнуть хотя бы в день голосования);
- дееспособность (отсутствие признания судом недееспособным);
- гражданин не должен содержаться в местах лишения свободы по приговору суда.

Следует также отметить, что свое активное избирательное право гражданин реализует, как правило, в избирательном округе, в пределах которого расположено его место жительства.

К кандидатам на выборные должности (лицам, обладающим пассивным избирательным правом на соответствующих выборах) предъявляются дополнительные требования по сравнению с избирателями. Это связано с необходимостью обеспечения отбора наиболее достойных и компетентных лиц и т. д.

Требования к кандидатам можно разделить на *общие* (применяющиеся на всех видах выборов) и *специальные* (применяемые на отдельных видах выборов). При этом нельзя не отметить, что дополнительно к требованиям, установленным Конституцией РФ, довольно широкий их набор предусматривает федеральное избирательное законодательство.

Общие требования:

- наличие активного избирательного права;
- не имеют права быть избранными граждане РФ:
- имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международ-

ным договором Российской Федерации;

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 («Пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики») и 20.29 («Производство и распространение экстремистских материалов») Кодекса РФ об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

– в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подп. «ж» п. 7 и подп. «ж» п. 8 ст. 76 этого же Федерального закона (конституционно-правовые нарушения экстремистской направленности), если ука-

занные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы;

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

Специальные требования:

– возраст старше 18 лет – например, на выборах депутатов Государственной Думы РФ – 21 год, на выборах Президента РФ – 35 лет;

– требования к продолжительности и сроку проживания на определенной территории – могут устанавливаться только Конституцией РФ. В ч. 2 ст. 81 Конституции предусматривается, что Президентом РФ может быть избран гражданин, постоянно проживающий в России не менее 10 лет;

– запрет занимать выборную должность более определенного количества сроков подряд. Например, одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух

сроков подряд (ч. 3 ст. 81 Конституции РФ);

– запрет совмещения некоторых выборных должностей с некоторыми другими должностями и видами деятельности (предусматриваются Конституцией РФ и федеральным избирательным законодательством).

2. Принцип равного избирательного права означает, что граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях. Например, избиратели имеют на выборах равное число голосов (в том числе более одного – при проведении выборов по смешанной избирательной системе, по многомандатным округам и т. д.).

3. Принцип прямого избирательного права предполагает, что граждане Российской Федерации голосуют на выборах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата непосредственно.

Данный принцип означает, что российское законодательство не предполагает проведения так называемых косвенных выборов, которые применяются в некоторых других странах (например, на выборах Президента США). При косвенных выборах результаты волеизъявления избирателей влияют на состав коллегии выборщиков, которые уже голосуют за того или иного кандидата непосредственно. На то, что выборы по российскому законодательству могут быть только прямыми, указывает и определение данного понятия, цитировавшееся выше.

4. Принцип тайного голосования означает, что голосование на выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. В принципе существует и голосование открытое – оно часто применяется, например, при принятии решений коллегиальными органами государственной власти. Однако для обеспечения подлинной свободы волеизъявления избирателя ему предоставляется возможность проголосовать тайно – сделать соответствующую пометку в бюллетене в специальной кабинке. Проводятся и эксперименты по голосованию в электронной форме.

К *легальным* принципам избирательного права следует отнести следующие:

- свободное и добровольное участие гражданина Российской Федерации в выборах;
- наличие у гражданина Российской Федерации, проживающего за пределами ее территории, всей полноты избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти;
- проведение выборов избирательными комиссиями как самостоятельными органами публичной власти;
- открытость и гласность деятельности комиссий при подготовке и проведении выборов;
- запрет участия иностранных граждан, за исключением случая, указанного в законе, лиц без гражданства, иностранных организаций в осуществлении деятельности, способ-

ствующей либо препятствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах. При этом иностранные граждане могут быть наблюдателями на выборах, а также на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации;

– обязательность проведения выборов (включая наличие установленных сроков проведения и порядка назначения выборов, единых выборных дней – как правило, второе воскресенье марта или октября).

3. Система избирательного права

Система избирательного права – это упорядоченная определенным образом совокупность элементов, составляющих институт (подотрасль) избирательного права Российской Федерации. Такими элементами являются материальная и процессуальная части избирательного права, подинституты и нормы.

Как и большинство крупных правовых образований, избирательное право имеет *материальную и процессуальную* части. Материальные нормы избирательного права имеют первичный характер. К ним, например, относятся нормы, закрепляющие субъективное избирательное право, понятие выборов, принципы избирательного права и т. д. Избирательно-процессуальное право устанавливает порядок реализации материальных норм, поэтому носит вторичный характер. К нему относятся нормы, подробно регламентирующие проведение отдельных стадий выборов (назначение, предвыборная агитация и т. д.). В узком смысле избирательный процесс и есть совокупность стадий организации и проведения выборов.

С точки зрения территориального уровня проведения выборов можно выделить уровни правового регулирования *федеральных выборов, выборов в субъектах Российской Федерации и муниципальных выборов.*

К федеральной составляющей избирательного права следует отнести установление общих основ проведения выборов, регламентацию выборов Президента РФ и Государственной Думы РФ.

К правовому регулированию выборов в субъектах РФ можно отнести регламентацию выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также в некоторых случаях других выборных органов субъекта РФ (например, палат парламента субъекта РФ, если он включает больше одной палаты).

К уровню правового регулирования муниципальных выборов следует отнести регламентацию выборов должностных лиц и органов местного самоуправления, которые могут быть выборными, – главы муниципального образования, представительного органа муниципального образования, контрольного органа муниципального образования и, возможно, других.

Низшим элементом организации системы избирательного права являются нормы – правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с организацией и проведением выборов.

Дополнительная литература

1. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. М.: Норма, 2003 // СПС «Консультант Плюс».
2. *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999.
3. *Веденев Ю. А., Лысенко В. И.* Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8.
4. *Иванов В.* Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства. М.: Территория будущего, 2008.
5. *Борисов А. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007 // СПС «Консультант Плюс».

Тема 2

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

1. Понятие, структура и виды избирательных правоотношений

В самом общем виде **избирательное правоотношение** — это социальное отношение, урегулированное нормой избирательного права. Однако это не значит, что, если выделить какой-то вид социальных отношений и урегулировать нормой избирательного права, он становится избирательным правоотношением.

Избирательное правоотношение — это реализация предусмотренных правовой нормой дозволений и предписаний, реализация субъективных избирательных прав и корреспондирующих им юридических обязанностей.

Правоотношение есть установленная объективным правом взаимосвязь между лицами, их урегулированное правом взаимодействие, содержательно являющееся совокупностью действий, которые дозволены одним субъектам правоотношений и предписаны другим. Как указывал Я. М. Мага-

зинер, «действие и составляет то основное и единственное, очевидное и реальное содержание правоотношения, в котором оно проявляется вовне, в то время как само правоотношение есть только порядок взаимообусловленности между этими действиями»^[8].

Совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых действий в правовом смысле есть *деятельность* по реализации субъективных прав и исполнению обязанностей, т. е. *превращение абстрактных норм (объекта правоотношения) в конкретные формы правового взаимодействия (предмет правоотношения)*. Это превращение абстрактных норм избирательного права в конкретный избирательный процесс, в своего рода конкретные выборы или референдум, т. е. реализация норм в реальной жизни.

По своей юридической природе нормы избирательного права являются публично-правовыми нормами, что определяет публично-правовой характер избирательных отношений, складывающихся по поводу участия граждан в непосредственном решении важнейших вопросов на государственном (федеральном и региональном) и муниципальном уровне и в передаче права осуществления публичной власти своим представителям.

Избирательное правоотношение характеризуется следующими **обязательными признаками**:

– наличием двух и более сторон, между которыми имеется правовая связь посредством субъективных прав (упра-

вомоченной стороны) и юридических обязанностей (обязанной стороны);

– урегулированностью правовой нормой *условий возникновения правоотношения и содержания правоотношения*;

– обеспеченностью возможностью государственного принуждения, прежде всего путем применения мер *юридической ответственности*.

Соответственно управомоченных и обязанных сторон может быть по одной или несколько, их субъективные права и юридические обязанности составляют *содержание правоотношения*, правомерность их поведения обеспечивается мерами юридической ответственности.

В зависимости от вида нормы избирательного права можно выделить *материальные избирательные правоотношения* и *процессуальные избирательные правоотношения*. Нередко все многообразие избирательных правоотношений сводят к процессуальным отношениям, во многом потому, что избирательные правоотношения динамичны, а выборный и референдумный процесс предполагают высокую степень активности участников. Можно согласиться с утверждением, что акцент на процессуальный, т. е. вторичный, характер норм, закрепляющих порядок выборов и референдумов, и соответственно на процессуальный характер возникающих на их основе избирательных правоотношений существенно ограничивает понимание их политико-правовой природы^[9].

Структуру избирательных правоотношений составляет совокупность следующих элементов правоотношения: **участников (субъектов), объекта, предмета, содержания правоотношения.**

Субъекты избирательных правоотношений — это отдельные люди, группы людей, общественные объединения, органы публичной власти, государство и т. д., которые нормой избирательного права наделяются способностью быть участниками избирательных правоотношений, т. е. избирательной правосубъектностью.

Субъекты избирательных правоотношений можно разделить на несколько групп.

Первую группу – *индивидуальных субъектов избирательных правоотношений* — составляют физические лица, обладающие активным избирательным правом и правом на участие в референдумах, а также граждане, реализующие пассивные избирательные права, выдвигая свои кандидатуры на выборах в представительные органы публичной власти или на выборные должности. Сюда же можно отнести доверенных лиц кандидатов.

Вторую группу – *коллективных субъектов избирательных правоотношений* — составляют политические партии и их региональные отделения, инициативные группы по выдвижению кандидатов, проведению референдума и по вопросам референдума. Политическая партия в современной России является одним из важнейших *коллективных субъек-*

ектов, участвуя в выборах разных уровней в качестве избирательных объединений, имея право выдвижения кандидата на должность Президента России и т. д.

Третья группа – *полномочные коллективные субъекты избирательных правоотношений*. Это прежде всего избирательные комиссии (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; территориальные комиссии; участковые комиссии; комиссии референдума), иные органы публичной власти, наделенные полномочиями в рассматриваемой сфере, например, органы публичной власти, назначающие выборы, реализующие инициативу по проведению референдума и т. д.

Четвертая группа – *индивидуальные субъекты, имеющие специальный статус*, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права граждан на участие в управлении делами государства, законность при проведении выборов и референдума. Это прежде всего наблюдатели – лица, являющиеся гражданами России, и иностранные граждане, имеющие статус наблюдателя, осуществляющие полномочия по удостоверению законности процедур голосования и подсчета голосов на выборах и голосования и определения результатов референдума. Также к этой группе можно отнести доверенных лиц кандидатов и других лиц, обеспечивающих полноценную реализацию избирательного права и права на уча-

стие в референдуме.

Пятая группа – *средства массовой информации*, играющие большую роль в осуществлении прав субъектами избирательных отношений, несущие обязанности по обеспечению возможности предвыборной агитации и т. д.

Объект избирательного правоотношения — это абстрактное содержание реализуемой в избирательном правоотношении нормы избирательного права, т. е. содержание ее диспозиции, и при их наличии – положений гипотезы и санкции. Это абстрактная норма закона, на реализацию которой направлена воля субъектов избирательного правоотношения^[10]. В юридической науке понятие объекта является спорным как в теории, так и в отраслевых науках. Например, волевое поведение обязанного лица (теория объекта-действия)^[11], когда объектом избирательного правоотношения будет выступать, например, реализация политической воли избирателей. Или же явления и объекты материального мира, различные формы материальных и нематериальных благ. Если принять такую трактовку объекта избирательных отношений, то им будут выступать, например, политические блага избирательных объединений.

Предмет избирательного правоотношения — конкретные субъективные права и юридические обязанности субъектов избирательных правоотношений. Для того чтобы возникло избирательное правоотношение, субъекты, обладающие избирательной правоспособностью, вступают во

взаимодействие друг с другом, их правомерные действия направлены на приобретение и реализацию прав и обязанностей в рамках, определенных нормой избирательного права.

2. Содержание избирательного правоотношения

Содержание избирательного правоотношения — это правомерное поведение, направленное на возникновение и осуществление субъективных избирательных прав, и исполнение юридических обязанностей, обеспечивающих исполнение указанных прав. Это юридическое содержание избирательных правоотношений.

Содержанием избирательного правоотношения выступает также содержание фактического общественного отношения – правомерная деятельность его участников, осуществляемая в рамках, установленных нормой избирательного права. Это материальное содержание избирательных правоотношений.

Таким образом, в общем виде материальное содержание избирательного правоотношения образуют два вида деятельности.

Деятельность по реализации прав индивидуальных и коллективных субъектов избирательных отношений:

- по реализации избирательных прав граждан (избирателей, кандидатов, участников референдума);
- по реализации избирательных прав избирательных объединений;
- по реализации властных полномочий органов публич-

ной власти в избирательной сфере (например, инициатива проведения референдума);

– по реализации прав иных участников избирательных отношений (средств массовой информации).

Деятельность по исполнению обязанностей в избирательной сфере:

– по исполнению обязанностей граждан, участвующих в выборах и референдумах;

– по исполнению обязанностей индивидуальными субъектами, обладающими специальным статусом;

– по исполнению властных полномочий органами публичной власти в избирательной сфере (например, исполнение полномочий избирательными комиссиями и комиссиями референдума).

Тема 3

ИСТОЧНИКИ

ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Международные и федеральные источники избирательного права

Круг источников избирательного права достаточно широк. Прежде всего к ним относятся источники международно-правового и федерального характера.

Главный по значению источник избирательного права Российской Федерации – ее Конституция, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Это акт высшей юридической силы, действующий на территории России. Все остальные федеральные, субъектов РФ и муниципальные нормативные-правовые акты, являющиеся источниками избирательного права, должны ей соответствовать. Определять это соответствие уполномочен Конституционный Суд Российской Федерации.

К сожалению, в отличие от советских и некоторых современных зарубежных конституций действующая Консти-

туция России не закрепляет специальной главы об избирательном праве или избирательной системе. Нормы, касающиеся организации и проведения выборов, разбросаны почти по всем главам Конституции. Таким способом, например, закреплены положения о свободных выборах как о форме реализации власти народа (гл. 1), праве граждан РФ избирать и быть избранными (гл. 2), принципы избирательного права (гл. 4) и т. д.

В самой Конституции РФ не урегулирован вопрос о ее соотношении с международными-правовыми актами. В науке высказываются различные точки зрения по этому поводу^[12].

Однако в ст. 15 Конституции России указывается, что общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. В полной мере это относится и к избирательному праву.

Так, например, *источниками избирательного права международно-правового характера* являются акты о правах человека и гражданина, закрепляющие избирательное право в качестве одного из политических прав. В том числе это:

- Всеобщая декларация прав человека (принята на Третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.);
- Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.);
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод

ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.).

Также достаточно важный и сравнительно новый источник избирательного права Российской Федерации – решения Европейского суда по правам человека. Например, в решении от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства» отмечается, что право на свободу слова, гарантированное ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы.

Среди федеральных источников избирательного права вслед за Конституцией идут *федеральные конституционные и федеральные законы*.

Важнейшим федеральным законом – источником избирательного права является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данный федеральный закон устанавливает общие основы проведения всех видов выборов. Фактически этот закон играет роль избирательного кодекса, однако это недостаточно кодифицированный и систематизированный «кодекс», так как существуют другие федеральные законы, регулирующие отдельные виды выборов. Несмотря на давно существующее мнение о необходимости принятия Избирательного кодекса РФ, к сожалению, этого не произошло.

Федеральными законами, которые регулируют достаточно подробно или частично отдельные виды выборов, являются:

– Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»;

– Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К числу источников избирательного права могут относиться и *акты Президента РФ и Правительства РФ*:

– Указ Президента РФ от 18 октября 2004 г. № 1321 «О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы в аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2007 г.

№ 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации».

Важным источником избирательного права являются акты избирательных комиссий, в том числе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, например постановление Центризбиркома РФ от 28 июня 1995 г. ^{17/46-П} «О регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». С. А. Иванов полагает, что Центризбирком может издавать инструкции только после принятия и введения в действие соответствующего федерального закона. Издание инструкций ЦИК на «пустом месте», т. е. по вопросам, не нашедшим законодательного регулирования, фактически напрямую запрещено Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»^[13]

Специфическим источником избирательного права являются *постановления Конституционного Суда РФ*. Несмотря на некоторую дискуссионность вопроса о возможности признания судебных решения в качестве источника права, акты Конституционного Суда РФ на современном этапе приобрели особую значимость. В частности, постановления Конституционного Суда РФ внесли определенные коррективы в содержание Федерального закона «Об основных гарантиях из-

бирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – например, знаменитое постановление от 30 октября 2003 г. ¹15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова».

2. Акты субъектов Российской Федерации – источники избирательного права

В связи с тем что Россия является федеративным государством, предметы ведения и полномочия разграничиваются между ней и субъектами Федерации.

Это касается в том числе и избирательного права. Субъекты РФ наделены правом принимать собственные нормативно-правовые акты по вопросам избирательного права, однако они должны регулировать только определенную часть отношений, касающихся выборов в органы государственной власти субъекта РФ и в органы местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта Федерации.

3. Муниципальные правовые акты – источники избирательного права в Российской Федерации

Поскольку существует конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, то регулирование муниципальных выборов может осуществляться также и муниципальными нормативными-правовыми актами.

Дополнительная литература

1. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
6. *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права. М.: Юристъ, 2002.
7. *Иванов С. А.* Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006, № 7 // СПС «Консультант Плюс».

Тема 4

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

1. Дореволюционный период развития

Избирательное право имеет в нашей стране достаточно длительную историю. Несмотря на распространенное убеждение, что демократические институты России не присущи, в действительности они наблюдаются практически во все периоды развития.

Здесь можно упомянуть и так называемую военную демократию, и вечевой строй в древнерусских городах, казачье и земское самоуправление и т. д. С другой стороны, большую часть монархического периода о широком распространении избирательного права в современном смысле говорить, конечно, нельзя.

Важно отметить факт издания Николаем II Манифеста от

17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка».

6 августа 1905 г. были опубликованы Манифест об учреждении Государственной Думы, Закон об учреждении Государственной Думы и Положение о выборах в Думу. При этом из выборов исключались многие слои населения – женщины, молодежь, военнослужащие, деревенская беднота, рабочие и др. Манифест 17 октября объявлял: не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь к участию в Думе «те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав». Новый избирательный закон был подписан 11 декабря 1905 г. и предусматривал четыре избирательные курии – земледельческую, городскую, крестьянскую и рабочую, однако сохранял разные нормы представительства, более сложную многостепенную систему избрания депутатов рабочими и крестьянами, неучастие в выборах женщин, молодежи, военнослужащих и народностей, ведущих кочевой образ жизни^[14].

Постановлениями от 20 июля, 11 и 23 сентября 1917 г. было утверждено Положение о выборах в Учредительное собрание. Впервые избирательное право предоставлялось как мужчинам, так и женщинам по достижении 20-летнего возраста, а также военнослужащим. Права участия в выборах лишались лица, осужденные за ряд уголовных преступлений, дезертиры, а также члены царствовавшего дома^[15].

Однако данная традиция развития избирательного пра-

ва была прервана Октябрьской революцией 1917 г. Тем не менее дореволюционный период также имел большое значение в отношении становления избирательных институтов, несмотря на присущее ему значительное число ограничений в отношении реализации поданными Российской империи избирательных прав.

2. Советский период развития

Советский период развития избирательного права с самого начала обладал серьезными особенностями. На первоначальном этапе использовался откровенно классовый подход, в дальнейшем происходила некоторая демократизация, но со своей спецификой.

В частности, в Конституции РСФСР 1918 г. содержался раздел четвертый «Активное и пассивное избирательное право».

В статье 64 закреплялось, что правом избирать и быть избранными в Советы пользуются независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т. п. следующие обоюбого пола граждане Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, коим ко дню выборов исполнилось восемнадцать лет:

а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли;

б) солдаты Советской армии и флота;

в) граждане, входящие в предыдущие категории, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность.

Не избирали и не могли быть избранными, хотя бы они входили в одну из вышеперечисленных категорий:

а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

б) лица, живущие на нетрудовой доход, как то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.;

в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома;

е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой;

ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором^[16].

В дальнейшем классовые ограничения были сняты. Однако выборы проводились на безальтернативной основе, единственный кандидат обычно отбирался партийными органами и затем избирался подавляющим большинством голосовавших. Правда, в результате исповедовавшегося тогда под-

хода обеспечивалось представительство в выборных органах самых разных социальных групп.

Под занавес существования Советского Союза произошла существенная демократизация избирательной системы, в частности, в результате реформ 1988–1989 гг.

Как пишет С. А. Авакьян, впервые выборы становились состязательными, с выдвижением нескольких кандидатов в депутаты на один мандат. Ранее при допускавшейся законодательством такой возможности фактически выдвигался один кандидат в депутаты по округу. Теперь же в ст. 100 Конституции специально было сказано, что число кандидатов в депутаты не ограничивается, в избирательные бюллетени может быть включено любое число кандидатов. При разработке Закона о выборах народных депутатов СССР были даже предложения об обязательности выдвижения нескольких кандидатов, а также о том, что, если по округу выдвинут один кандидат, в бюллетене обязательно должны стоять слова «за» и «против», чтобы избирателя все равно заставить сделать выбор. Но к такому радикализму представители руководства страны еще не были готовы. Правда, на состоявшихся весной 1989 г. союзных выборах состязательность все-таки получилась – на 1500 мест по территориальным и национально-территориальным избирательным округам был выдвинут 7531 кандидат, т. е. в среднем 5 на один мандат. И хотя в 384 округах было по одному кандидату, общей тенденции это не изменило^[17].

Но эта демократизация не послужила препятствием для ликвидации Советского Союза. Тем не менее к позитиву советского опыта следует отнести достаточно подробную регламентацию выборов в союзных и республиканских конституциях.

3. Современный период развития

И фактически, и юридически современный период развития избирательного права начался 12 декабря 1993 г. в результате принятия на референдуме новой Конституции РФ, установившей в том числе основные начала избирательного права, а также избрания по новым правилам палат Федерального Собрания – Государственной Думы и Совета Федерации. Поскольку в результате разгона Верховного Совета Президентом необходимая законодательная база для проведения референдума и выборов отсутствовала, то они проводились на основе положений, утвержденных указами Президента РФ.

Вскоре после Конституции был принят Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Этот закон стал первой попыткой систематизировать избирательное законодательство в истории новой России.

На «смену» ему был принят Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Этот закон впервые объединил нормы, устанавливающие основы регламентации выборов и референдума.

12 июня 2002 г. был принят действующий Федераль-

ный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В последний также неоднократно вносились изменения и дополнения.

В числе причин столь частого и радикального обновления избирательного законодательства были нестабильность политической системы России того периода, попытка бороться с «черными» избирательными технологиями путем подробной законодательной регламентации избирательных процедур и др.

Эволюция наблюдалась и в регулировании отдельных видов выборов. В 90-е гг. были приняты два федеральных закона с названиями «О выборах Президента Российской Федерации» – в 1995 и 1999 г. Действующий Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» был принят в 2003 г.

Что касается выборов в Государственную Думу РФ, то законы с соответствующими названиями принимались в 1995, 1999 и 2002 гг. (т. е. чуть ли не к каждой новой избирательной кампании). Действующий Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» был принят в 2005 г.

Аналогичные процессы частого и радикального обновления нормативных-правовых актов о выборах происходили на региональном и местном уровнях.

В целом избирательное законодательство в Российской

Федерации постепенно совершенствовались, но одновременно и усложнялось, что находится в рамках общемировых тенденций.

Дополнительная литература

1. Конституция РСФСР 1918 г. (утратила силу).

2. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утратил силу).

3. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (утратил силу).

4. *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Т. 1. М.: Юристъ, 2005.

5. *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М.: РЮИД, «Сашко», 2000 // СПС «Гарант».

6. *Чистяков О. И.* Конституция РСФСР 1918 года. Изд. 2-е, перераб. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003 // СПС «Гарант».

Тема 5

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

1. Понятие избирательной системы

Понятие избирательной системы в юридической науке является достаточно дискуссионным.

Так, Ю. А. Дмитриев и В. Б. Израелян под избирательной системой в Российской Федерации понимают 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^[18].

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^[19].

А. Е. Постников, Л. Г. Алехичева полагают, что избира-

тельная 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^[20].

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^[21].

Однако, обобщив наиболее распространенные точки зрения, можно указать, что понятие «избирательная система» трактуется в двух смыслах – широком и узком.

В широком смысле избирательная система – это совокупность общественных отношений по организации и проведению выборов в конкретном государстве.

В этом смысле избирательная система представляет собой объект регулирования избирательного права.

В узком смысле избирательная система – это способ определения результатов выборов и избранных кандидатов.

С точки зрения «узкого» смысла понятия «избирательная система» можно выделить два основных вида избирательных систем – *мажоритарную* и *пропорциональную*, которые будут подробнее рассмотрены ниже. Также часто говорится о *смешанном характере избирательной системы*, при котором в рамках одной страны или при проведении выборов в один и тот же орган публичной власти применяются обе основные избирательные системы – и мажоритарная, и пропорциональная.

2. Мажоритарные пропорциональные системы

Мажоритарная система (англ. *majority* — большинство) – избирательная система, при которой избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов.

Такая система достаточно проста в применении и понятна избирателям.

Существуют разновидности этой системы. Например, есть мажоритарные системы с *одномандатными* (когда от избирательного округа избирается один кандидат) и *многомандатными* округами (когда от округа избираются два и более кандидата).

Мажоритарная система также разделяется на системы *относительного, абсолютного и квалифицированного* большинства.

Система относительного большинства предполагает, что избранным считается кандидат, набравший больше любого другого кандидата (иногда предусматриваются дополнительные условия признания выборов состоявшимися).

Система абсолютного большинства предполагает, что избранным считается кандидат, набравший более половины (50 % + 1) голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один кандидат не набирает такого количества голосов, то проводится повторное голосование (второй

тур). В нем участвуют два кандидата, набравших наибольшее число голосов в первом туре. По такой систем избирается Президент Российской Федерации.

Система квалифицированного большинства предполагает, что избранным считается кандидат, набравший точно указанное количество голосов избирателей. Применяется достаточно редко (например, на парламентских выборах в Чили^[22]).

Мажоритарная система имеет вышеуказанные достоинства, а также незаменима при избрании выборных должностных лиц – президентов, глав местного самоуправления и т. д. Однако она обладает определенными недостатками «технического» характера и не всегда позволяет достоверно и справедливо отражать волеизъявление избирателей.

В нашей стране в 90-е гг. XX в. мажоритарная система отчетливо преобладала. Однако в начале 2000-х гг. начался постепенный переход к расширению использования пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы публичной власти.

3. Пропорциональные избирательные системы

Пропорциональная избирательная система – это система, при которой места в выборном органе власти разделяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями (прежде всего политическими партиями), пропорционально (соразмерно) числу голосов избирателей, поданных за соответствующие списки кандидатов.

Мировой практике известно множество вариаций пропорциональных избирательных систем. Так, например, в целях создания дееспособных партийных фракций в представительных органах и предотвращения дробления депутатских мандатов устанавливается *заградительный барьер*. Он представляет собой процент голосов избирателей, который необходимо получить списку кандидатов, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов. Если список не набирает этот процент, то он, как правило, не получает мест в представительном органе.

Также существует разновидность пропорциональной системы с *открытыми списками*, при которой избиратель голосует не только за список кандидатов в целом, но и за конкретных кандидатов внутри списка (т. е. получение кандидатом депутатского мандата зависит не только от воли партии,

поставившей его на соответствующее место в списке).

В частности, в соответствии с ч. 9 ст. 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» федеральный список кандидатов должен быть разбит (полностью или частично) на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту Российской Федерации, группе субъектов Российской Федерации, части территории субъекта Российской Федерации.

Политическая партия вправе определить региональную группу кандидатов, к которой будут отнесены поданные за федеральный список кандидатов голоса избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации. Число избирателей, зарегистрированных на территории группы субъектов Российской Федерации, которой соответствует региональная группа кандидатов, не может превышать 3 миллиона. Число избирателей, зарегистрированных на части территории субъекта Российской Федерации, которой соответствует региональная группа кандидатов, не может быть менее 650 тысяч.

Региональная группа кандидатов может соответствовать части территории субъекта Российской Федерации при условии, что численность зарегистрированных на всей территории данного субъекта Российской Федерации избирателей превышает 1,3 миллиона.

Таким образом, на выборах депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания РФ применяется модифицированная пропорциональная система с открытыми списками, поскольку избрание кандидатов, включенных в региональную группу, зависит не только от числа голосов, поданных за список по стране в целом, но и от числа голосов избирателей, поданных за список в конкретном регионе.

Практика показывает, что применение пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы власти постепенно расширяется.

4. Смешанные избирательные системы

Как уже указывалось выше, **смешанная избирательная система предполагает сочетание на одних и тех же выборах мажоритарной и пропорциональной систем.**

До 2007 г. смешанная избирательная система применялась на выборах депутатов Государственной Думы РФ. Однако с указанного момента эта система стала широко применяться на выборах депутатов представительных органов государственной власти субъектов РФ. В будущем не исключен отказ от смешанной и мажоритарной системы на региональных и муниципальных выборах представительных органов власти и переход к исключительно пропорциональной системе.

Дополнительная литература

1. *Автономов А. С., Веденеев Ю. А.* Избирательные системы // Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие. М, 2003.
2. *Елистратова Е. С.* Еще раз о понятии избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.
3. *Зиновьев А. В.* Основы конституционного права. СПб.: Альфа, 1996.
4. *Постников А. Е., Алехичева Л. Г.* Путеводитель по избирательному праву России: Пособие для кандидатов и членов избирательных комиссий. М., 2003.

Тема 6

ПРАВОВОЙ СТАТУС

ИЗБИРАТЕЛЯ

1. Понятие и признаки избирателя в российском избирательном праве

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Соответственно граждане с целью передачи органам власти части своих полномочий по управлению формируют органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе выборов.

Участвуя в выборах на федеральном, региональном и местном уровне, граждане становятся избирателями, т. е. наделяются законодательством определенными правами и обязанностями для осуществления конкретной функции – формирования выборных органов публичной власти.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избиратель-

ных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. очень лаконично сформулировал понятие избирателя: *избиратель – гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом.*

Представляется возможным выделить следующие признаки избирателя:

- достижение 18-летнего возраста;
- полная дееспособность;
- не нахождение в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

Что касается такого важного признака, как наличие гражданства Российской Федерации, то оно является обязательным только для лица, участвующего в голосовании на федеральных и региональных выборах, тогда как на выборах в органы местного самоуправления в голосовании могут принимать участие в том числе лица, имеющие гражданство иностранного государства, при условии, что между Российской Федерацией и этим государством заключен соответствующий международный договор.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является его конституционным правом и может быть им реализовано даже в случае невозможности лично прибыть на соответствующий избирательный участок на территории России. Это возможно и в случае нахождения лица за пределами Российской Федерации, а также болезни и отсутствия по месту регистрации в силу объективных причин.

Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить гражданина России участвовать в выборах.

Право избирать принадлежит гражданам России вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

2. Права и гарантии реализации прав избирателей по российскому законодательству

Избиратель в соответствии с избирательным законодательством России наделен рядом прав (правомочий), используя которые он реализует свое конституционное право избирать Президента России, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления.

Можно с уверенностью утверждать, что все права избирателей в избирательном процессе России основываются на закрепленных в Конституции РФ и Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положениях, хотя ни в одном из этих нормативных правовых актов нет специальной статьи, посвященной избирательным правам граждан непосредственно, как нет и полного перечня прав избирателей.

Также нужно отметить, что между понятиями «избирательные права» и «права избирателей» существует принци-

пиальное различие: в первом случае речь идет о реализации как активного, так и пассивного избирательного права гражданином, тогда как во втором случае имеется в виду только реализация активного избирательного права.

Кроме того, права избирателей не сводятся только к их участию исключительно в процедуре голосования, они намного шире и разнообразнее, чем может показаться на первый взгляд.

Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать и вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях.

Исходя из смысла и содержания избирательного законодательства России, можно выделить следующие права избирателей, разделяя их на группы.

1. Права избирателей, связанные с участием в избирательных процедурах:

- право участвовать в выдвижении кандидатов и их списков;
- право участвовать в предвыборной агитации;
- право участвовать в финансировании кандидата или избирательного объединения в рамках, определенных законом;

– право участвовать в голосовании.

2. Права избирателей, связанные с голосованием:

– право голосовать за ту или иную политическую партию или кандидата свободно и по своей воле;

– право голосовать досрочно;

– право голосовать вне своего избирательного участка;

– право голосовать вне помещения для голосования.

3. Права, связанные с защитой гражданами своих избирательных прав и упорядочиванием работы избирательных комиссий:

– подавать письменные заявления и делать устные обращения в участковую избирательную комиссию;

– право обжаловать в судебном и внесудебном порядке решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие права избирателей.

4. Права, связанные с информированием их о ходе выборов:

– право на информацию о дате, времени и месте голосования;

– право на достоверную информацию о кандидатах и избирательных объединениях;

– право на информацию об итогах голосования.

Необходимо отметить, что избиратель одновременно мо-

жет иметь статус еще какого-либо субъекта избирательного процесса либо быть государственным или муниципальным служащим, депутатом выборного органа государственной власти или органа местного самоуправления, занимать государственную должность. В таком случае его права на участие в избирательных процедурах могут быть ограничены законом. Так, согласно подп. 12, 13 п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственный гражданский служащий не вправе использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» иностранный гражданин, имеющий гражданство иностранного государства, с которым Российская Федерация заключила соответствующий международный договор, имеет право избирать в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Важно и то, что исходя из принципа свободных выборов

избиратель вправе не участвовать вовсе ни в каких избирательных процедурах.

Права граждан Российской Федерации в избирательном процессе были бы сложно реализуемыми, если бы не система гарантий этих прав, сложившаяся в нашем государстве и обеспеченная силой государственного принуждения.

Традиционно гарантии прав и свобод принято определять как «условия и средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию и надежную охрану (защиту)»^[23].

Абсолютно справедливой является точка зрения большинства ученых-правоведов о том, что отдельно взятая гарантия не способна обеспечить необходимый результат. Еще в 80-х г. XX в. Н. В. Витрук указывал на то, что все гарантии «действуют не изолированно, а в тесном, неразрывном единстве, в системе»^[24].

О каком бы праве личности или группе прав и свобод человека и гражданина ни заходила речь, мы непременно говорим о том или ином «наборе» специфических гарантий, обеспечивающих фактическую реализацию прав.

На сегодняшний день юридической наукой разработано несколько классификаций гарантий, сходных по существу и различных по критерию классифицирования. Выделяются общие и специальные гарантии реализации прав и свобод, конституционные гарантии правосудия, правовые гарантии, специальные гарантии, институциональные гарантии^[25].

По мнению М. С. Трофимова, «система гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина должна состоять из следующих видов гарантий: общих и специальных (юридических). В свою очередь, общие гарантии необходимо понимать как совокупность политических, экономических и духовных условий, обеспечивающих реализацию прав и свобод человека и гражданина. Специальные (юридические) гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина – это специфические правовые условия и средства обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина»^[26].

Применительно к реализации права граждан России избирать выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, а также депутатов разных уровней можно предложить следующую систему общих гарантий реализации избирательных прав:

- политические гарантии;
- экономические гарантии;
- духовные гарантии.

Политические гарантии как общие гарантии реализации прав и свобод прежде всего выражаются в форме политического режима. Наука конституционного права традиционно выделяет следующие формы политического режима: демократический, авторитарный и тоталитарный. Характер политического режима напрямую никогда не указывается в тексте основного закона государства, но непосредственно отражается на его содержании. Считается, что в наибольшей сте-

пени права и свободы человека и гражданина могут быть реализованы только в условиях демократического политического режима. Так, право на участие в управлении делами государства, или избирательные права, могут быть реализованы только в условиях подлинного политического многообразия, которое, в свою очередь, является непременным атрибутом демократии.

Важной политической гарантией реализации прав и свобод личности является принцип разделения властей. Только в условиях разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную при сбалансированной системе сдержек и противовесов можно говорить о создании необходимых условий для реализации прав и свобод граждан.

Внутренняя политика государства также выступает важной политической гарантией реализации прав и свобод личности. От того, на что ориентирована внутренняя политика и насколько она эффективна, напрямую зависит и степень гарантированности прав человека и гражданина, в том числе и избирательных прав.

Экономические гарантии как общие гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина представляют собой необходимые экономические, финансовые и иные материальные предпосылки и условия, являющиеся основой нормальной реализации прав и свобод. Так, например, чтобы граждане в полной мере могли реализовать свое право изби-

рать, необходимо такое развитие финансово-экономических отношений в государстве и финансового и налогового законодательства, которое позволило бы политическим силам законно и эффективно распоряжаться финансовыми средствами, а государство могло потратить на организацию и проведение выборов столько финансовых средств, сколько необходимо.

Духовные (идеологические) гарантии как общие гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина необходимо понимать как отношение общества, отдельных его членов к правам и свободам (своим и третьих лиц), а также к корреспондирующим этим правам обязанностям и общественным процессам. Духовные гарантии напрямую связаны с уровнем общей и правовой культуры общества, с уровнем правосознания отдельных его членов. Государство, которое заботится о повышении правовой культуры своих граждан, тем самым формирует должное отношение граждан к правам и обязанностям. Реализация гражданами своих прав в избирательном процессе во многом зависит от правовой культуры личности, понимания важности такой формы народовластия, как выборы.

Юридические гарантии всегда необходимо понимать как условия и средства, основанные на предписаниях нормативных-правовых актов, непосредственно обеспечивающие реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина. Специфика юридических гарантий реализации прав и сво-

бод заключается, в частности, и в том, что они представляют собой совокупность нормативных предписаний и государственных (муниципальных) институтов и учреждений, обеспечивающих реализацию и защиту прав и свобод. Обязательно юридической гарантии – условию должна соответствовать юридическая гарантия – средство.

Исследование юридических гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина сопряжено со многими трудностями. Одной из основных является принципиальная невозможность их конечной классификации, классификации, которая включила бы в себя все юридические гарантии. Такая невозможность обусловлена обширным перечнем разнородных юридических гарантий, а также появлением новых нормативных предписаний и государственных институтов, выступающих гарантиями реализации прав и свобод.

Под гарантиями избирательных прав необходимо считать установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации.

Предлагаемые учеными классификации построены на формировании групп юридических гарантий по наиболее явным признакам и направлены на предоставление необходимых знаний о системе юридических гарантий.

Представляется, что гарантии прав избирателей могут быть сгруппированы с учетом классификации, предложен-

ной Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.

Итак, основным законодательным актом, устанавливающим правовые гарантии избирательных прав граждан, является названный выше федеральный закон. Кроме того, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные указанным Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Можно выделить следующие группы гарантий реализации активного избирательного права:

- гарантии прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов, избирательных участков (глава III ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

- гарантии прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов (глава V);

- гарантии прав граждан при закреплении статуса кандидатов и его реализации (глава VI);

- гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах (глава VII);

- гарантии прав граждан в сфере финансирования выборов (глава VIII);
- гарантии прав граждан при организации голосования, подсчете голосов избирателей, определении результатов выборов и их опубликовании (глава IX);
- административная и судебная защита прав граждан в избирательном процессе (глава X).

Каждая из указанных групп правовых гарантий реализации гражданами активного избирательного права состоит из довольно многочисленных частных гарантий, которые в системе призваны обеспечить реальное участие населения в управлении делами государства посредством выборов.

Дополнительная литература

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005.
2. *Акопов Л. В.* Законодательные гарантии проведения выборов в субъектах Федерации и на местном уровне // Журнал российского права. 2004. № 1.
3. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 5-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005.
4. *Борисов А. Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: Юстицинформ, 2007.
5. Комментарий к Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В. И. Шкатулла. М.: Юстицинформ, 2006.
6. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. чл. – корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2005.
7. Конституционное право России: в 2 т. Т. 1 / под ред. проф. И. В. Мухачева. Ставрополь: Сервисшкола, 2007.
8. Конституционное право России: учебник / под ред. Г. Н. Комковой. М.: Юристъ, 2005.

9. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. д. ю. н., проф. О. И. Тиунова. М.: Норма, 2005.

10. *Постников А. Е.* Актуальные проблемы развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. № 4.

11. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997.

Тема 7 ПРАВОВОЙ СТАТУС КАНДИДАТА: ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ, ИХ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ. УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ КАНДИДАТОВ

1. Понятие и виды кандидатов и их представителей в избирательном праве России

Одним из наиболее важных субъектов избирательного процесса является кандидат. Под кандидатом избирательное законодательство России предлагает понимать лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государствен-

ной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата.

Выдвижение и регистрация кандидатов является одной из наиболее значимых стадий избирательного процесса по той причине, что с нее берет начало реализация пассивного избирательного права российских граждан. Как справедливо отмечает В. И. Васильев, непосредственно на этой стадии происходит «завязка» электоральных кампаний, в значительной степени определяющая весь их дальнейший ход^[27].

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выдвижение кандидата может быть осуществлено в форме самовыдвижения кандидата либо инициативы избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность.

Как отмечает Е. Н. Хрусталеv, «сущность и значение стадии выдвижения и регистрации кандидатов проявляется во множестве аспектов: она определяет формирование органов народного представительства, выступает средством активизации населения, устанавливает обратную связь между гражданами и выборными должностными лицами, содействует развитию демократического правового государства в Российской Федерации»^[28].

Активизация населения в данном случае означает в основном реализацию гражданами пассивного избирательного права – права быть избранными.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прямо указывает на то, что лицо становится кандидатом в том смысле, в каком его понимает избирательное законодательство, только после процедуры регистрации соответствующей избирательной комиссией, т. е. становится зарегистрированным кандидатом.

Только зарегистрированные кандидаты обладают правами и обязанностями в избирательном процессе.

По общему правилу гражданин Российской Федерации имеет право быть избранным, участвовать в референдуме 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.

Впрочем, в отдельных законодательных актах могут быть сделаны дополнения относительно времени проживания на территории России или возраста кандидата на выборную должность в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В связи с этим важное значение для реализации избирательных прав граждан приобретает вопрос об избиратель-

ных цензах, представляющих собой установленные законодательством ограничения пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами.

Как отмечает С. В. Левушкина, современное российское избирательное законодательство допускает существование только возрастного ценза и ценза оседлости (ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Поэтому в тех случаях, когда законы субъектов Российской Федерации 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 нормам федерального законодательства^[29].

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 на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не может превышать 21 год; минимальный возраст кандидата в Президенты Российской Федерации – 35 лет. В-третьих, установление

максимального возраста кандидата, по достижении которого он утрачивает право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, не допускается.

Также в отношении пассивного права допускается ценз оседлости. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» федеральными конституционными законами и федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории. Например, в соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» 2003 г. кандидат в Президенты РФ должен постоянно проживать в России в течение 10 лет.

Важно отметить, что в настоящее время законы Российской Федерации и субъектов РФ, посвященные вопросам организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, однозначно указывают на то, что кандидатами на выборах не могут быть следующие лица:

- признанные судом недееспособными;
- содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда;
- имеющие гражданство иностранного государства либо

вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства^[30];

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

– в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт призывов к совершению экстремистских действий либо оправданию экстремизма в процессе предвыборной агитации, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания

которого назначены выборы.

Кроме того, в отдельных случаях кандидатам может быть отказано в регистрации на основаниях, предусмотренных ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Относительно реализации пассивного избирательного права гражданами иностранных государств, постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования, нужно отметить, что такие лица на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, имеют право быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных процедурах.

Зарегистрированные кандидаты различаются в зависимости от должности или органа власти, куда они баллотируются: кандидаты в Президенты РФ, кандидаты в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, кандидаты на должность главы муниципального образования, кандидаты в депутаты представительных органов местного самоуправления. В будущем также вновь появятся кандидаты на должность главы субъекта РФ.

На всех этапах избирательного процесса выдвинутые или зарегистрированные кандидаты наделены одинаковым объемом прав и обязанностей.

Для более эффективной реализации прав кандидатов в избирательном законодательстве России предусмотрен институт представителей кандидата. Зарегистрированный кандидат вправе назначать своих полномочных представителей и доверенных лиц.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидаты вправе, а в случаях, установленных законом, обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Доверенные лица и уполномоченные представители подлежат регистрации избирательными комиссиями.

Большое значение институт представителей кандидата имеет в процессе проведения предвыборной агитации, так как законодательством установлено только одно требование обязательного личного участия кандидата в агитационном мероприятии: агитационные мероприятия на телевизионных каналах.

Представители и доверенные лица представляют интересы кандидата в избирательном процессе, действуют от его имени.

Кроме того, институт представителей не менее важен и в случае судебного разбирательства вопросов, связанных с участием того или иного кандидата в избирательной кампании.

2. Права, обязанности, гарантии и ответственность кандидатов и их полномочных представителей по законодательству России

В. В. Альхименко под правовым статусом кандидата понимает систему прав и обязанностей, закрепленных за ним законодательством и фиксирующих образцы и стандарты поведения участников избирательного процесса, которые государство считает обязательными или целесообразными в период выборов^[31].

Реализуя пассивное избирательное право, гражданин Российской Федерации становится субъектом избирательных правоотношений. Объем приобретаемых им прав и обязанностей напрямую зависит от его правового положения в избирательном процессе. На различных стадиях избирательной кампании субъект пассивного избирательного права может участвовать в избирательных отношениях в качестве выдвинутого кандидата, зарегистрированного кандидата или избранного кандидата (депутата представительного органа или выборного должностного лица).

Как отмечает С. В. Левушкина, при определении правового положения кандидатов Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с одной стороны, разделил понятия «кандидат» и «зарегистрированный кандидат», а с другой стороны, поставил между ними знак равенства. Кандидатом одновременно является выдвинутый претендент на должность или на членство в органе (палате органа) публичной власти и лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата (п. 35 ст. 2). Зарегистрированным кандидатом может быть только лицо, в отношении которого соответствующая избирательная комиссия вынесла решение о регистрации в качестве кандидата (п. 36 ст. 2). Соответственно термин «кандидат» должен употребляться как в отношении выдвинутого, так и в отношении зарегистрированного кандидата^[32].

Высказанное мнение справедливо лишь отчасти, так как в случае отсутствия регистрации кандидат не может достичь конечной цели реализации своего правового статуса – избираться в выборный орган или на выборную должность. Кроме того, правовое положение зарегистрированного кандидата составляют права, обязанности, принципы, гарантии и ограничения его деятельности. Статус выдвинутого кандидата не включает гарантий его деятельности.

Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую избирательную комиссию письменного уведомления о выдвижении и заявления кандидата о согласии баллотиро-

ваться по соответствующему избирательному округу.

Права и обязанности выдвинутого кандидата немногочисленны. К ним относятся:

- право на сбор подписей в поддержку своей кандидатуры;
- право распоряжаться средствами своего избирательного фонда;
- право заключать с гражданами договоры о сборе подписей избирателей в поддержку его выдвижения;
- право внести избирательный залог как основание регистрации;
- право заявить о своей принадлежности не более чем к одному общественному объединению, зарегистрированному в установленном законом порядке, и о своем статусе в этом общественном объединении;
- право присутствовать при проведении соответствующей избирательной комиссией проверки подписей, им представленных;
- право обжаловать в установленном законе порядке отказ в регистрации, иные нарушения его избирательных прав.

В обязанности выдвинутого кандидата входит создание избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании.

Временные границы обладания гражданином статуса кандидата начинаются с момента уведомления соответствующей избирательной комиссии о выдвижении кандидата и заканчиваются принятием решения о его регистрации (либо

отказе в регистрации).

Статус зарегистрированного кандидата приобретает субъектом пассивного избирательного права с момента принятия решения соответствующей избирательной комиссией о регистрации его в качестве кандидата и сохраняется до официального опубликования в средствах массовой информации общих данных о результатах выборов.

Зарегистрированные кандидаты обладают большим объемом прав. Среди них:

- право на ведение предвыборной агитации;
- право принимать участие в деятельности избирательных комиссий;
- право назначить в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса;
- право присутствовать на всех заседаниях зарегистрировавшей его комиссии, а также при осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования;
- право присутствовать 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 также при повторном подсчете голосов избирателей;
- право назначать уполномоченных по финансовым во-

просам, доверенных лиц, наблюдателей;

– право на обжалование действий и решений избирательных комиссий и т. д.

Зарегистрированные кандидаты несут ряд обязанностей, установленных законодательством:

– соблюдать права и свободы человека и гражданина при совершении избирательных процедур;

– соблюдать Конституцию России, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты;

– создать избирательный фонд;

– не злоупотреблять свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации;

– при соответствующем требовании законодательства создать группу избирателей и т. д.

Избирательным законодательством закреплены условия реализации и защиты прав кандидатов, т. е. гарантии их деятельности во время избирательной кампании.

Таким образом, деятельность зарегистрированного кандидата обеспечивается гарантиями. Это юридические гарантии, касающиеся личной неприкосновенности, трудовых прав, материальной компенсации за время нахождения в отпуске в связи с участием в избирательной кампании^[33].

Можно выделить следующие гарантии:

– кандидат по заявлению, рапорту зарегистрированный кандидат освобождается от работы, исполнения служебных

обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов;

– во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу;

– зарегистрированный кандидат обладает неприкосновенностью и не может быть привлечен без согласия председателя Следственного комитета Российской Федерации, руководителя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию.

На кандидатов также распространяют и определенные правовые ограничения. Данные ограничения связаны с установлением запрета использовать преимущества своего должностного или служебного положения кандидатам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также кандидатам, являющимся должностными лицами организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Выдвинутые и зарегистрированные кандидаты несут от-

ветственность за свои действия в соответствии с действующим законодательством. Так, к кандидатам могут быть применены меры административной и уголовной ответственности.

Самой серьезной санкцией, которая может быть применена к кандидату в соответствии с избирательным законодательством России, является отмена его регистрации. Основанием для отмены регистрации кандидата являются нарушения не только федерального, но и регионального законодательства.

Кандидаты в любое время могут снять свою кандидатуру, но не позднее чем за три дня до дня голосования.

Полномочные представители и доверенные лица кандидата также несут ответственность по законодательству России за свои действия. Они могут быть привлечены к административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности.

Кроме того, рассматриваемая категория участников избирательного процесса отвечает непосредственно перед кандидатом, чьи интересы представляет.

Дополнительная литература

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005.
2. *Акопов Л. В.* Законодательные гарантии проведения выборов в субъектах Федерации и на местном уровне // Журнал российского права. 2004. № 1.
3. *Борисов А. Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: Юстицинформ, 2007
4. Комментарий к Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В. И. Шкатулла. М.: Юстицинформ, 2006.
5. Конституционное право России: в 2 т. Т. 1 / под ред. проф. И. В. Мухачева. Ставрополь: Сервисшкола, 2007.
6. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учебник для вузов / Под ред. д. ю. н., проф. О. И. Тиунова. М.: Норма, 2005.
7. *Постников А. Е.* Актуальные проблемы развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. № 4.
8. *Сунцов А. П.* Правонарушение в избирательной системе Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дисс. д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000.

9. *Турищев С. В.* Ответственность кандидата, избирательного объединения за нарушение оформления документов, представляемых для регистрации: соотношение принципа вины и оснований отказа в регистрации // Журнал российского права. 2008. № 11.

Тема 8

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ: СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ

1. Понятие избирательного объединения в избирательном праве России

Согласно п. 25 ст.2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. избирательное объединение – это:

- 1) политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах;
- 2) региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня;
- 3) при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением признается, помимо

указанных выше, также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в установленном порядке.

А. Н. Борисов, сравнивая действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. с аналогичным законодательным актом 1997 г., отмечает, что в законе предложено новое содержание понятия «избирательное объединение».

«При проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и их региональные отделения, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – также иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной организации либо общественного движения»^[34].

Значение избирательного объединения в современном избирательном процессе сложно переоценить. Политическая партия или общественная организация, допущенная к участию в выборах на местном уровне, являясь коллективным субъектом, выражает консолидированную волю своих членов и единомышленников, формируя в итоге власть, основанную на законе и поддерживаемую большей частью населения страны.

Основной вид избирательного объединения согласно действующему законодательству – политическая партия.

Политические партии являются непосредственным источником законодательной власти в России. С политической точки зрения такого рода поправка в законе явно усиливает и без того серьезный политический вес политических партий, с социальной же стороны непосредственно влияет на консолидацию политически активных граждан вокруг-какой либо политической партии, готовой отстаивать социальные интересы на всех уровнях власти.

Небезосновательно можно утверждать, что современное понимание избирательного объединения преимущественно в значении «политическая партия» направлено на стимулирование участия партий в выборах.

Так, была предусмотрена возможность регистрации кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых избирательными объединениями, без сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога. При этом такая возможность предоставлена лишь тем избирательным объединениям, кандидаты которых по результатам предыдущих выборов были избраны депутатами, должностными лицами органов государственной власти или органов местного самоуправления либо списки кандидатов которых приняли участие в распределении депутатских мандатов. Весьма значимым нововведением, расширяющим права политических партий, является исключение с 1 января 2013 г. условия о том, что без

сбора подписей в выборах могут участвовать только партии, федеральному списку кандидатов которой передан депутатский мандат. Такими полномочиями в дальнейшем будут наделены все политические партии. Специальным условием и единственным ограничением в данном случае является следующее: «Федеральным законом может быть предусмотрено, что для регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, выдвинутого политической партией, требуется сбор подписей избирателей».

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.