

# 1. ИСТОРИЯ, ПОНЯТИЕ И РОЛЬ ВЫБОРОВ. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

## 1.1. ИСТОРИЯ ВЫБОРОВ С XII ПО НАЧАЛО XX СТОЛЕТИЯ

Историю выборов в России следует отсчитывать с Новгородской феодальной республики, которая существовала в период с XII по XV в. Хотя вечевые собрания как политический институт, решавший важнейшие вопросы местного и государственного значения, и раньше имели широкое распространение на Руси. Тем не менее именно в Великом Новгороде впервые сформировались выборные институты. Территориально Новгород был разделен на пять самостоятельных районов (концов). Более мелкими единицами были сотни и улицы. В каждом районе имелось территориальное собрание – вече, которое принимало решения по различным повседневным вопросам. Избирались должностные лица – староста и его помощники.

Высшая власть в республике формально принадлежала общегородскому вечевому собранию. Его созывали по инициативе князя, посадника по мере необходимости. Участниками веча были представители различных слоев населения [1]. На собрании рассматривались наиболее важные вопросы государственной жизни. Все решения принимались посредством выборного принципа: присутствующим предлагалось высказаться за или против предложений, сформулированных исполнительной властью. Вече обладало также правом выбора (признания) князя.

Выборными были и главные должностные лица Новгорода – посадник, тысяцкий, архиепископ. Сложились демократические традиции: альтернативность выборов, строгий контроль за действиями выборных лиц – вплоть до смещения в случае грубого нарушения общинных прав и обычаев.

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

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

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

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

Во второй половине XIX в. вслед за крестьянской, земской, городской, судебной и другими реформами начинается формирование системы избирательного права в России и наделение избирательными правами широких слоев населения. Земская реформа 1864 г. и городская реформа 1870 г. повлекли за собой значительные изменения в российском избирательном праве. Земства как органы местного самоуправления формировались при участии всех сословий тогдашнего российского общества. В основу избирательной системы был положен принцип выборов по сословиям. Избиратели подразделялись на три курии: местные землевладельцы, крестьянские общества и горожане – владельцы недвижимости. Выборы были косвенными. Съезды представителей каждой из курий избирали установленное количество гласных. Уездные земские собрания избирали гласных губернского и земского собраний. К участию в выборах допускались лица, достигшие 25 лет. Не могли участвовать в выборах иностранцы и лица, осужденные по приговору суда, находящиеся под следствием или судом [2].

По итогам городской реформы учреждалась всесословная система городского самоуправления. Выборные органы – городские думы – получали значительные права в решении многих вопросов городской жизни. Избирателями могли быть владельцы торговых и промышленных заведений, все те, кто имел свидетельства на предпринимательскую деятельность и вносил налоги в городскую казну.

Пользовались правом голоса и различные ведомства, учреждения, общества, монастыри и церкви, владевшие в городе недвижимым имуществом в лице своих представителей. Избиратели должны были иметь российское гражданство и возраст не менее 25 лет. Рабочие и ремесленники, все те, кто занимался умственным трудом и не имел недвижимости, лишались избирательных прав. Все избиратели делились на три курии: крупных, средних и мелких налогоплательщиков. Каждая курия платила треть городских налогов и избирала треть гласных. Голосование было тайным. Допускалось голосование по доверенности. Избранными считались кандидаты, получившие на выборах более половины голосов. При этом число избирателей, присутствующих на собрании, должно было превышать число избранных гласных.

## 1.2. ИСТОРИЯ ВЫБОРОВ НАЧАЛА XX СТОЛЕТИЯ

В начале XX столетия в государственном устройстве России произошли значительные перемены. Революционные события 1905–1907 гг. заставили самодержавную власть пойти на политические уступки. Впервые в истории России был создан общегосударственный правительственный орган – Государственная дума. Население получило политические права, стала реальностью многопартийная система. Все это привело к изменениям в избирательном праве: сложилась система избирательного законодательства, определившая порядок формирования Государственной думы и Государственного совета. 17 октября 1905 г. Николаем II был подписан

манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», в котором провозглашались политические свободы [2].

Вместе с указанным манифестом были изданы новые законодательные акты, составившие правовую базу деятельности Государственной думы: Указ «Об изменении положения о выборах в Государственную думу» (11 октября 1905 г.), Манифест «Об изменении Учреждения Государственного совета и пересмотре Учреждения Государственного совета и пересмотре Учреждения Государственной думы» (20 февраля 1906 г.), а также новое Учреждение Государственной думы (указ от 20 февраля 1906 г.).

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

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

Положение о выборах в Государственную думу от 3 июля 1907 г. изменило избирательное законодательство. Были лишены избирательных прав жители окраин страны, сокращалось представительство от городов, существенно сужался электорат низших сословий. Так, в крестьянской курии один выборщик избирался от 60 тысяч (ранее от 30 тысяч), в рабочей – от 125 тысяч (ранее от 90 тысяч) [3]. В результате процент избирателей снизился с 25 до 15%.

Февральская революция 1917 г. положила начало новому этапу в истории российского избирательного права. Хотя он длился недолго, нововведения этого периода были для России масштабным явлением. На основе принятых правовых актов, регулировавших избирательную практику, были демократическим путем избраны органы земского и городского самоуправления и проведены выборы во Всероссийское учредительное собрание.

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

2 октября 1917 г. Временное правительство утвердило Положение о выборах в Учредительное собрание. Новый закон соответствовал уровню передовых избирательных законов своего времени. Предусматривалось введение системы выборов по спискам, выдвигаемым политическими партиями. Впервые в России были отменены цензы: имущественный, грамотности, оседлости,

а также ограничения по национальному и религиозному признакам. Расширялся состав избирателей – право голоса было предоставлено женщинам, военнослужащим. Минимальный возраст для участия в выборах – 20 лет. Права участия в выборах лишались глухонемые, умалишенные, находившиеся под опекой, осужденные судом, несостоятельные должники, военнослужащие-дезертиры, члены царской семьи.

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

Таким образом, избирательное законодательство периода демократической республики в России представляло собой самый современный по тем временам государственно-правовой документ. На его основе 12 ноября 1917 г. было избрано Учредительное собрание, просуществовавшее, правда, недолгое время [4].

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

## 1.3. ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Под избирательным правом следует понимать институт конституционного права, представляющий собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, формирующиеся в процессе реализации гражданами их права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также процедуру реализации данных прав в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период.

Сложная внутренняя структурированность избирательного права обусловлена главным образом особенностями его предмета, которым являются конкретные нормы законодательного обеспечения, складывающиеся в процессе выборов и включающие в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации; указы президента Российской Федерации, постановления правительства Российской Федерации, постановления избирательных комиссий и иные нормативные правовые акты, а также сложившаяся практика их применения.

Для раскрытия содержания избирательного права и механизма его применения необходимо прежде всего отметить, что выборы представляют собой растянутую во времени избирательную кампанию, совокупность этапов избирательных действий и процедур, регламентированных законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Содержание избирательного права – это облеченные государством в форму правовых норм принципы, положения и гарантии, согласно которым проводятся выборы, осуществляются действия и принимаются решения гражданами, политическими партиями, избирательными

комиссиями, другими органами, наделенными полномочиями по подготовке и проведению выборов, иными субъектами правоотношений на различных этапах избирательной кампании.

Содержанием избирательного права являются также положения, регламентирующие этапы, порядок, правила и процедуры осуществления избирательных действий и принятия компетентными органами решений по регистрации или учету избирателей, составлению списков избирателей, образованию избирательных округов, избирательных участков, выдвижению и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, проведению голосования и подведению его итогов и другим вопросам [2].

Наконец, содержание избирательного права составляют положения, предусматривающие ответственность лиц, нарушивших нормы избирательного права, и восстановление субъективных избирательных прав тех или иных участников выборов (кандидатов, политических партий, избирателей и др.).

Традиционно в теории конституционного права понятие «избирательное право» принято рассматривать в объективном и субъективном смысле.

Объективное избирательное право демократически развитых государств как правовая категория – это система юридических норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах, закрепляющих общественные отношения (права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также право отзыва избирателями избранных лиц, не оправдавших их доверия), регулирующие деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, участвующих в избирательном процессе. В объективном смысле это также сфера научных исследований и учебная дисциплина.

М. В. Баглай, В. А. Туманов рассматривают избирательное право в объективном смысле как совокупность законодательных актов и других правовых норм, регулирующих статус избирателей, избирательную систему, иные отношения, складывающиеся в ходе избирательного процесса; как синонимы используются также термины «избирательное законодательство», «законодательство о выборах». По мнению В. В. Маклакова, объективное избирательное право регулирует избирательную систему в «широком» смысле, но не во всем ее объеме. Она регулируется не только правовыми нормами, но и корпоративными нормами общественных объединений, участвующих в выборах, обычаями и традициями, нормами политической морали, этики [2].

Избирательное право включает в себя и отдельные нормы других отраслей права – трудового, гражданского, административного, уголовного, судебно-процессуального. Такие нормы можно назвать поливалентными, ибо они одновременно имеют отношение к двум или более отраслям права.

В субъективном смысле избирательное право – это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления. В данном случае оно представляет собой комплекс конкретных прав лица, среди которых особо следует выделить активное и пассивное избирательное право в связи с политическими правами человека и гражданина (субъективное избирательное право) [2].

## 1.4. ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА. ЧАСТЬ 1

Как любая отрасль права, избирательное право состоит из принципов или системы основополагающих начал, на которых строится избирательная система Российской Федерации,

организуются и проводятся выборы и референдум, устанавливаются требования и условия, без соблюдения которых любые выборы и референдум не могут быть признаны легитимными.

В Российской Федерации проведение выборов и референдумов осуществляется на основе следующих принципов:

- всеобщего избирательного права;
- прямого и равного избирательного права;
- тайного голосования на выборах;
- добровольного и свободного участия в голосовании;
- состязательности, гласности и обязательности выборов;
- сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем;
- альтернативности, состязательности и периодичности проведения выборов;
- проведения выборов избирательными комиссиями.

Всеобщее избирательное право как принцип базируется на частях 1 и 2 статьи 32 Конституции РФ и означает участие в выборах всех граждан России при минимуме ограничительных цензов, установленных Конституцией РФ и конституционными законами. Всеобщим является такое избирательное право, при котором все граждане России, достигшие возраста 18 лет, имеют право избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, – право быть избранными (т. е. избираться) в органы государственной власти и органы местного самоуправления [6].

Исходя из положений Конституции РФ, российский гражданин имеет право избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В то же время имеются конституционные и законодательные ограничения на реализацию избирательных прав, обусловленные так называемыми цензами судимости, оседлости и т. д. В частности, не имеют права избирать, быть избранными лица, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Ценз оседлости ограничивает пассивное избирательное право требованием нахождения места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории России, включая требования к продолжительности и сроку его проживания на данной территории.

Так, Конституцией РФ (ст. 81, п. 2) установлено требование обязательного десятилетнего проживания на территории России для кандидатов в президенты РФ. Возрастной ценз предполагает достижение гражданином определенного возраста для участия в выборах – например, депутатом Государственной думы ФС РФ может быть избран гражданин, достигший 21 года (ст. 97, п. 1 Конституции РФ) [6].

Важно отметить, что идея всеобщего избирательного права, воспринимаемая в настоящее время как обыденность, на самом деле с большим трудом пробивала себе дорогу. Признание ее в международных правовых документах сделало всеобщее избирательное право фундаментальным принципом политической жизни.

Принципу всеобщности выборов корреспондирует система гарантий, обеспечивающих гражданам реальную возможность реализации их избирательных прав. К числу таковых по российскому законодательству можно отнести:

- проведение выборов в нерабочий день;
- размещение избирательных участков в местах, максимально доступных и удобных для населения;
- установление достаточной продолжительности времени для голосования;
- включение в списки избирателей всех граждан, обладающих избирательными правами;
- предоставление возможности голосования на дому для тех избирателей, кто по состоянию здоровья или иным уважительным причинам не может прибыть на избирательный участок, а также некоторые другие [2].

Равное избирательное право выражает одну из важнейших основ демократической избирательной системы. Этот принцип является универсальным и общеобязательным для всех видов выборов и референдумов (федеральных, региональных, муниципальных), проводимых в Российской Федерации, и касается как активного, так и пассивного избирательного права каждого гражданина. Он произведен от конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, установленного статьей 19 Конституции РФ, и демократических избирательных стандартов, закрепленных в основополагающих международно-правовых документах. Равное избирательное право в условиях федеративного государства осуществляется в полном объеме независимо от того, в каком субъекте РФ проживают граждане России [6].

Равное активное избирательное право обеспечивается, во-первых, наличием у каждого избирателя равного (одного или более) количества голосов с другими избирателями при голосовании на соответствующих выборах, во-вторых, равной значимостью (весом) каждого голоса с точки зрения их влияния на результаты выборов, в-третьих, равенством правовых условий реализации избирательного права на всех стадиях избирательного процесса. В связи с этим недопустимы какие бы то ни было формы голосования (например, так называемый плюральный вотум), дающие отдельным категориям избирателей возможность пользоваться большим числом голосов (чем другие избиратели) на одних и тех же выборах или быть внесенными в списки избирателей одновременно в нескольких избирательных округах на одних и тех же выборах и, соответственно, принимать участие в голосовании на выборах в каждом из этих избирательных округов.

Равные основания участия избирателей в выборах должны обеспечиваться и действующим законодательством, и правоприменительной практикой в отношении как активного, так и пассивного избирательного права. Условие равного количества голосов означает прежде всего, что у всех избирателей, голосующих по одной избирательной системе на одних и тех же выборах в одном и том же избирательном округе (одномандатном или многомандатном) и избирающих один и тот же законодательный (представительный) орган государственной власти или представительный орган местного самоуправления, равное (одинаковое) число голосов.

Действующее избирательное законодательство позволяет проводить выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа муниципального образования по мажоритарной системе избирательных округов с разным числом мандатов. В связи с этим в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» имеется норма (ст. 5, п. 2) о том, что в таких случаях каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос [5].

Таким образом, при всех вариантах, даже при разном числе мандатов в округах, избиратели имеют равное число голосов (один или более) и не могут иметь ни ограничений, ни привилегий по сравнению с другими.

Условие равнозначности (равного веса) каждого голоса в избирательном процессе обеспечивается рядом правовых позиций – и прежде всего примерным равенством (с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%) одномандатных округов по числу избирателей или примерным равенством числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных (в том числе разных по количеству) избирательных округах, с тем чтобы результаты голосования более точно и полно выражали волю избирателей.

Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за кандидата, список кандидатов (или против них) и тем самым непосредственно формируют соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления. Посредством прямого волеизъявления на выборах в Российской Федерации избираются президент, депутаты Государственной думы ФС, депутаты законодательных органов субъектов Федерации, главы муниципальных образований (городов, районов, иных поселений), депутаты представительных органов местного самоуправления. На этих выборах между волеизъявлением избирателей и определением победителя (или победителей) нет промежуточных звеньев в виде каких-либо органов или групп лиц, опосредующих волю избирателей. Голосование самих избирателей является единственным и окончательным основанием для определения результатов выборов.

Историческому опыту и мировой практике известно, что, помимо прямых, существуют многостепенные или косвенные выборы, при которых граждане голосуют не за кандидатов, а за выборщиков, а те в свою очередь голосуют либо за вышестоящих выборщиков, либо за самих представителей. Современным примером такого рода могут служить президентские выборы в США, когда избиратели выбирают выборщиков, а те избирают президента страны.

Тайное голосование как принцип избирательного права означает исключение возможности какого-либо контроля над волеизъявлением гражданина. Никто, кроме самого избирателя, не имеет права знать о содержании его голосования, и (или) никто не вправе оказывать давление на волеизъявление избирателя. Значимость данного принципа подкреплена его установлением в важнейших международно-правовых актах (в частности в статье 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. и т. п.).

Тайное голосование обеспечивается многими нормами действующего российского законодательства о выборах. Важнейший момент тайного голосования – заполнение гражданином избирательного бюллетеня в специально предназначенной для такой цели кабине или отдельном помещении для голосования, в которых не допускается присутствие кого бы то ни было, за исключением этого гражданина. В то же время заполнение бюллетеня без захода в кабину не является нарушением закона, поскольку такое голосование для гражданина право, а не обязанность. В целях сохранения правового режима тайны голосования не допускается какое-либо воздействие на гражданина с целью воспрепятствовать его свободному волеизъявлению или получению отчета о его характере и содержании [2].

Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, чтобы не было возможности идентифицировать бюллетень и установить по нему личность проголосовавшего избирателя.



## 1.5. ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА. ЧАСТЬ 2

В юридической литературе в один ряд с названными принципами ставится важный принцип свободного и добровольного участия граждан в выборах. Подлинно свободные выборы являются высшим непосредственным выражением народовластия. Свобода выборов, в свою очередь, обеспечивается свободой волеизъявления каждого избирателя – гражданин выражает свою волю абсолютно свободно, в том числе и по вопросу участия или неучастия в выборах.

Законодательство предписывает: никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Государство должно оказывать содействие гражданам (в том числе проживающим за границей) в реализации ими избирательных прав.

Ко второй группе принципов избирательного права, которыми следует руководствоваться при проведении выборов, относятся обязательность и периодичность выборов, их альтернативность, состязательность и гласность.

Выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления являются обязательными и проводятся в сроки, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Если соответствующими уполномоченными органами выборы не назначаются, то это вправе сделать суд общей юрисдикции по заявлению избирателей. Срок полномочий практически всех выборных органов государственной власти и местного самоуправления, а также полномочий депутатов ограничивается, как правило, пятью годами.

Альтернативность и состязательность обеспечивают избирателям реальную возможность свободного выбора одного из нескольких кандидатов (или одного списка кандидатов из нескольких).

В соответствии с пунктом 33 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Таким образом, можно говорить о том, что, если возможность альтернативного выбора для избирателей не создается по тем или иным причинам, то выборы откладываются на установленный законом срок для дополнительного выдвижения кандидатов [5].

Состязательность выборов предполагает политическую и иную конкуренцию, равноправное соперничество кандидатов и избирательных объединений (политических партий) в борьбе за голоса избирателей, что также обеспечивается многими нормами действующего законодательства.

Принцип открытости и гласности выборов предполагает их полную информационную открытость в отношении сведений (данных) как о ходе избирательной кампании, так и об ее участниках, прежде всего о кандидатах и политических партиях. Этому служит законодательное регулирование информационного обеспечения выборов. Оно включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, проводимые в установленных законом формах и законными методами. В ходе избирательной кампании организаторами выборов обязательно публикуются

(обнародуются) в средствах массовой информации в установленные законом сроки сведения об основных предвыборных действиях, о кандидатах и избирательных объединениях (политических партиях), об итогах голосования, а также данные об избранных лицах. Этот принцип обеспечивается также созданием условий для общественного и международного наблюдения за выборами, осуществляемого соответственно отечественными и международными (иностранцами) наблюдателями. Рассмотренные принципы избирательного права, закрепленные в Конституции РФ и федеральных законах, позволяют проводить в нашей стране свободные, демократические, справедливые и подлинные выборы.

## 1.6. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Под источниками права понимаются как обстоятельства, вызывающие появление права и его действие, так и формы права, т. е. способы формирования и закрепления правовых норм.

Источниками избирательного права являются нормативные акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, определяющие порядок проведения выборов [2].

К числу таких источников относятся:

- Конституция РФ, конституции республик в составе Российской Федерации; уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы, а также законы субъектов РФ, подробно регламентирующие организацию и порядок проведения выборов в различные органы государственной власти и органов местного самоуправления.

Конституция РФ создала конституционные основы избирательного права. В статье 3 референдум и свободные выборы объявлены высшим непосредственным выражением власти народа, а в статье 32 провозглашено конституционное право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления [6].

Предусмотрено, что порядок выборов президента РФ и депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ определяется федеральным законом. Конституция РФ дала законодателям очень большую свободу усмотрения в регулировании выборов.

Конституция РФ устанавливает количественный состав Государственной думы (450 депутатов) и возрастной ценз для депутата (21 год). Что касается запрета для депутатов Государственной думы быть одновременно членами другой палаты Федерального собрания или депутатами иных представительных органов (ч. 2 ст. 97 Конституции РФ), то он по действующему избирательному праву не ограничивает пассивное избирательное право лиц, являющихся депутатами Государственной думы. В отношении всех других видов выборов конституционное регулирование отсутствует [6].

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» имеет так называемый рамочный характер. Все другие правовые акты о выборах, включая и другие федеральные законы, не должны ему противоречить. Закон со многими изменениями (более 100) действует на выборах всех видов. Исторически это третий федеральный закон подобного рода. Первый был принят в декабре 1994 г., второй – в сентябре 1997 г. (существенные изменения в марте 1999 г.).

Действие федеральных законов от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» распространяется на соответствующие федеральные выборы. Ранее, в мае 1995 г. и декабре 1999 г., принимались законы о выборах президента РФ. Федеральный закон о выборах президента РФ от 10 января 2003 г. с многочисленными изменениями действовал и на последних выборах президента РФ в 2018 г.

В июне 1995 г., июне 1999 г., декабре 2002 г., мае 2005 г. и феврале 2014 г. принимались федеральные законы о выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ. Различие мнений по вопросу сохранения пропорциональной избирательной системы или возвращения к смешанной избирательной системе на выборах депутатов Государственной думы отразилось и в работе над проектами последнего федерального закона о выборах депутатов Государственной думы. Первоначально законопроект был внесен президентом РФ в феврале 2012 г., но не рассматривался, а через год был отозван субъектом права законодательной инициативы. 1 марта 2013 г. президентом РФ был внесен новый законопроект о выборах депутатов Государственной думы. После принятия парламентом страны закон был подписан президентом РФ 22 февраля 2014 г. Однако до выборов депутатов Государственной думы 2016 г. было принято 8 федеральных законов, вносящих изменения в названный избирательный закон.

Федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», учитывая распределение компетенции между Федерацией и ее субъектами, между государственными органами и местным самоуправлением, позволяют субъектам РФ и местному самоуправлению вносить свой вклад в избирательное право России.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в настоящее время применяется очень редко. Он появился в условиях противодействия введению выборных институтов местного самоуправления со стороны некоторых региональных властей. Законом утверждено в качестве приложения к нему «Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Нормы избирательного права содержатся и в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», глава VIII которого регламентирует участие политических партий в выборах и референдумах. Он также закрепляет, что устав политической партии должен содержать положения, определяющие порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления, основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией зарегистрированных кандидатов на выборные должности, порядок исключения из списка кандидатов (ст. 21).

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе “Выборы”» определяет правовой статус этой единой территориально распределенной автоматизированной информационной системы, которая в настоящее время обслуживает в разной мере все виды проходящих в стране выборов и референдумов.

В субъектах РФ создана собственная законодательная база выборов. Она включает регулирующие выборы нормы конституций, уставов субъектов РФ и несколько избирательных законов.

В большинстве из субъектов РФ действуют по 3 закона о выборах соответственно: главы субъекта, законодательного органа, органов и должностных лиц местного самоуправления [2].

Уставы муниципальных образований содержат нормы избирательного права. Так, устав муниципального образования в соответствии с установленными региональным законом видами избирательных систем определяет ту избирательную систему, которая применяется на муниципальных выборах в данном муниципальном образовании.

Устав определяет наименования выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, срок их полномочий.

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» (п. 1 и 2 ст. 11) включает в состав законодательства о выборах и иные нормативные правовые акты о выборах. К их числу следует отнести некоторые акты избирательных комиссий, например инструкции избирательных комиссий о порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов кандидатов, избирательных объединений на соответствующих выборах, о порядке подачи заявления о голосовании избирателя по месту пребывания, о порядке голосования с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней [5].

Целесообразно подчеркнуть, что избирательные комиссии относятся к правоприменительным органам. Поэтому функция нормотворчества может быть присуща только тем из комиссий, которые относятся к числу организующих соответствующие выборы, и может осуществляться в весьма ограниченных, прямо установленных законом случаях.

Принимая во внимание международные обязательства РФ, к числу источников избирательного права необходимо отнести и нормы ряда международно-правовых документов. Среди них:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. (п. 3 ст. 21);
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 25);
- Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. (ст. 3);
- Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ст. 3);
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. [2].

## Список всех использованных источников

1. Ключников К. Д., Смертин С. В. История выборов в России // В сб.: Выборы-2018. Сборник статей по материалам региональной научно-практической конференции. Отв. ред. В. В. Сафронов. 2018. – С. 89–93. (<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37630126>)
2. Воробьев Н. И. Избирательное право Российской Федерации. – Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2018. (по) (<https://www.iprbookshop.ru/75222.html>)
3. Костюков А. Н. Выборность органов власти в Российской Федерации и российская дореволюционная цензовая избирательная система // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 1. – С. 17–25. (<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32761613>)
4. Избирательный закон 1917 г. и выборы Всероссийского Учредительного собрания. Часть II. Подготовка и организация выборов Учредительного собрания // Российский центр

обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации ([http://www.rcoit.ru/lib/history/constituent\\_assembly/16967/](http://www.rcoit.ru/lib/history/constituent_assembly/16967/))

5. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/))
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС КонсультантПлюс ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/))