

4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. СТАДИИ И ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ ЭТАПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

4.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Под избирательным процессом как политико-правовой категорией принято понимать урегулированную законами деятельность органов, групп избирателей, политических партий, общественных объединений по подготовке и проведению выборов в государственные институты и муниципальные органы.

Избирательный процесс отражает определенный тип политической системы и непосредственно влияет на нее.

Избирательный процесс выступает как форма реализации субъективного и объективного избирательного права, представляющая важнейшую процедуру осуществления народовластия. Исходя из этого, порядок проведения выборов в основном регламентируется процессуальными нормами избирательного права, основным содержанием которых является порядок осуществления субъектами избирательного процесса своих прав и обязанностей.

Избирательный процесс можно определить как направленную на избрание депутатов и выборных должностных лиц деятельность субъектов избирательного права по реализации закрепленных процессуальными нормами юридических прав и обязанностей путем осуществления в определенной последовательности избирательных действий. Данное определение содержит следующие признаки избирательного процесса:

- Избирательный процесс – это деятельность субъектов избирательного права, то есть совершение ими определенных действий, имеющих юридический характер. Путем совершения избирательных действий данные субъекты реализуют закрепленные правовыми нормами права и обязанности.
- Избирательный процесс – деятельность прямо предусмотренных правовыми нормами субъектов процесса, то есть лиц, органов, организаций, их объединений, наделенных избирательно-процессуальными правами и обязанностями.
- Избирательный процесс – это деятельность, направленная на избрание выборных лиц. Избирательный процесс имеет строго целевое назначение, юридическим результатом которого является формирование органов государственной власти, органов местного самоуправления и избрание должностных лиц государственной власти местного самоуправления.
- Избирательный процесс – это деятельность, урегулированная процессуально-правовыми нормами. Это означает, что избирательный процесс может начаться только на основании и в соответствии с законом. Избирательный процесс осуществляется в определенной правовыми нормами процессуальной форме.
- Избирательный процесс – это осуществление избирательных действий в определенной последовательности. Поступательное движение избирательного процесса – его

необходимая характеристика. Избирательные действия осуществляются последовательно. Например, выдвижение кандидатов невозможно до назначения выборов [1].

Федеральное законодательство не содержит легального определения избирательного процесса. По временным рамкам избирательный процесс в целом совпадает с понятием «избирательная кампания», обозначающим период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов [2].

В то же время некоторые действия, направленные на организацию проведения выборов, могут осуществляться и вне рамок избирательной кампании – образование избирательных округов и избирательных участков, формирование избирательных комиссий, замещение вакантных депутатских мандатов, распределяемых по партийным спискам, и др.

Принципы избирательного процесса. Процессуально-правовые принципы закрепляют основные начала избирательного процесса, важнейшие требования, предъявляемые к участникам избирательного процесса и избирательно-процессуальной форме.

Основными принципами избирательного процесса являются следующие.

- *Принцип осуществления организации и проведения выборов специально создаваемыми независимыми органами – избирательными комиссиями [1]*

Для проведения выборов создаются специальные органы – избирательные комиссии. Организация и проведение выборов является их основной функцией, а у комиссий, которые не являются государственными или муниципальными органами, – единственной функцией. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации [2].

- *Принцип непрерывности и поступательности избирательного процесса*

Непрерывность означает, что, начавшись в положенный срок, избирательный процесс проходит через все предусмотренные законом процессуальные стадии и обязательно заканчивается вынесением соответствующей избирательной комиссией акта по итогам выборов. Это может быть определение результатов выборов и избранных лиц либо признание выборов несостоявшимися или недействительными. Избирательный процесс не может завершиться иным способом, досрочно, по воле каких-либо участников процесса.

Поступательность процесса означает заранее заданную законом последовательность смены стадий избирательного процесса. Невозможна иная последовательность стадий, чем это предусмотрено законом – например, предвыборная агитация недопустима до выдвижения кандидата.

- *Принцип законности*

Он выражается в обязанности всех участников избирательного процесса соблюдать требования установленной законом избирательно-процессуальной формы, действовать в рамках предоставленных законом полномочий, исполнять обязанности, возложенные избирательно-правовыми нормами.

Избирательное законодательство предусматривает различные формы реагирования на случаи несоблюдения своих норм. Основной из этих форм является ответственность участников процесса за нарушения избирательного законодательства, предусмотренная в трех видах: избирательно-правовая ответственность, административная ответственность и уголовная ответственность.

- *Принцип гласности (открытости)*

Являясь публично-правовой процедурой, избирательный процесс предполагает открытость. Этот принцип не является абсолютным, так как не ко всем действиям субъектов процесса закон предъявляет требование публичного совершения. Например, процесс подбора кандидатур для выдвижения кандидатов избирательным объединением, их расположение в списке кандидатов, договорный процесс взаимодействия избирательных объединений остаются «в тени» избирательного процесса. Доведение такого рода информации до сведения избирателей – дело соответствующих избирательных объединений.

Основное значение принцип открытости приобретает в деятельности избирательных комиссий, которая в соответствии с требованиями закона должна осуществляться открыто и гласно. Это обеспечивается закреплением: права зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, уполномоченных представителей избирательных объединений, средств массовой информации присутствовать на всех заседаниях избирательных комиссий; обязанности избирательных комиссий публиковать свои решения в средствах массовой информации либо обнародовать иным способом; права наблюдателей присутствовать на избирательных участках в день голосования и др.

Однако действие указанного принципа не ограничивается указанной сферой. Все действия иных субъектов процесса, имеющие важное значение для полноценной реализации избирательных прав граждан и для совершения которых требуется контроль со стороны государства, должны осуществляться публично. Наиболее наглядно это проявляется в регулировании отношений по финансированию выборов. В данном аспекте избирательное законодательство нацелено на достижение максимальной прозрачности.

- *Принцип равноправия однопорядковых субъектов избирательного процесса*

Данный принцип означает равенство полномочий (прав и обязанностей) субъектов процесса. Равноправие возможно только между одинаковыми по статусу субъектами. Нельзя говорить о, например, равноправии избирателя и избирательного объединения – у них совершенно разный статус, различные полномочия и предназначение в процессе. Равноправие означает равенство между собой избирателей, равенство между собой избирательных объединений, равенство между собой кандидатов.

Данный принцип означает также равноправие однопорядковых субъектов во взаимоотношениях с избирательными комиссиями. Недопустимо различное отношение комиссий, например, к разным кандидатам.

- *Принцип документальности избирательного процесса*

Этот принцип означает фиксирование производства процессуальных действий в избирательных документах. Законодательство содержит большой перечень избирательных документов, закрепляет высокие требования к их форме и содержанию.

Особое место среди избирательных документов занимают так называемые избирательные документы строгой отчетности (избирательные бюллетени, специальные знаки (марки)), а также протоколы избирательных комиссий об итогах голосования.

Приведенный перечень не является исчерпывающим, в нем отражены лишь основные принципы избирательного процесса. Помимо них можно выделять принципы, отражающие содержание отдельных стадий избирательного процесса, например: принцип равенства избирательных округов, принцип свободы в выборе форм и методов ведения предвыборной агитации, принцип равного доступа к средствам массовой информации, принцип единого порядка установления итогов голосования и определения результатов выборов и др. [1].

4.2. СТАДИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА. ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ СТАДИИ

В современной науке избирательного права отсутствует единое понимание категории «стадия избирательного процесса». Стадию избирательного процесса можно определить как обособленную совокупность материальных и процессуальных избирательных правоотношений, участники которых стремятся к достижению общей процессуальной цели.

Как говорилось ранее, понятие «избирательный процесс» во временном аспекте имеет более широкие рамки, чем понятие «избирательная кампания». Поэтому, рассматривая далее стадии избирательного процесса, мы в то же время рассмотрим и соответствующие стадии, этапы избирательной кампании.

Количество стадий в работах различных ученых варьируется от 3 до 13. Очевидно, чтобы решить вопрос о числе стадий процесса, необходимо выделить ее существенные признаки.

Можно выделить ряд обязательных и факультативных критериев для выделения стадий избирательного процесса. Так, обязательным критерием выступает предметное содержание. Иначе говоря, существует специфическая процессуальная цель, к которой стремятся участники на данной стадии избирательного процесса.

Так, цель стадии назначения выборов – назначить дату проведения голосования на будущих выборах, цель стадии осуществления предвыборной агитации и информирования избирателей – сформировать политическую волю избирателей.

К числу факультативных критериев для выделения стадий избирательного процесса можно отнести специфический субъектный состав. Так, в процедуре назначения выборов участвуют специфические субъекты – уполномоченные органы (должностные лица) государственной власти и местного самоуправления. Однако данные органы власти могут совершать и некоторые избирательные действия в рамках иных стадий (участвовать в учете избирателей, формировании избирательных комиссий, образовании избирательных округов и участков).

К числу факультативных критериев можно отнести и такой признак, как принимаемый в рамках той или иной стадии правовой акт, в котором фиксируется достижение поставленной процессуальной цели.

Отдельные стадии избирательного процесса могут объединяться в блоки (этапы). Так, можно выделить три больших этапа избирательных процесса:

- подготовительные стадии избирательного процесса;
- стадии проведения избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений;
- заключительные стадии.

К подготовительным стадиям избирательного процесса можно отнести следующие:

- 1) образование избирательных округов и избирательных участков;
- 2) формирование избирательных комиссий;
- 3) регистрация (учет) избирателей, составление их списков;
- 4) назначение выборов.

Как правило, большинство избирательных действий на данных стадиях совершают уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления, а также избирательные комиссии. Избиратели, кандидаты, политические партии участвуют лишь в некоторых действиях (так, граждане участвуют в процедуре уточнения списков избирателей, политические партии участвуют в формировании избирательных комиссий и др.).

В первую очередь рассмотрим *подготовительные этапы*, которые в основном проводятся в межвыборный период, то есть до назначения выборов.

Стадия образования избирательных округов и избирательных участков [3]

Для проведения выборов на должность, а также для проведения выборов депутатов по пропорциональной избирательной системе (при голосовании за партийные списки кандидатов) определяется единый избирательный округ, включающий всю территорию соответственно уровню выборов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Для проведения выборов депутатов по мажоритарной избирательной системе образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа. Рассмотрим порядок их образования.

Избирательные округа образуются сроком на 10 лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

Избирательная комиссия, организующая выборы в соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти или представительный орган муниципального образования, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, муниципальных образований или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ. В схеме также должны быть указаны номер каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе, а для многомандатных избирательных округов – также количество мандатов, замещаемых в округе.

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

- Примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей, а в многомандатных избирательных округах – примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» регламентируется допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в различных случаях и с учетом местных условий.
- Избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

Новая схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов определяется не позднее чем за 80 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема, и представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти или представительный орган муниципального образования, который рассматривает схему избирательных округов, определенную избирательной комиссией. При этом до утверждения представленной схемы избирательных округов законодательный (представительный) орган вправе вносить в нее поправки [2].

Федеральный закон содержит страховочный механизм на случай, если представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления в установленный срок не утвердит схему избирательных округов. В этом случае схема утверждается избирательной комиссией, организующей соответствующие выборы. Таким образом, гарантируются избирательные права граждан.

Опубликование (обнародование) схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом муниципального образования, организующей выборы избирательной комиссией не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Образование избирательных участков. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории.

Избирательные участки образуются главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения (в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения) по согласованию с соответствующей территориальной комиссией [2].

Кроме так называемых постоянных избирательных участков, на период выборов могут образовываться временные избирательные участки в местах временного пребывания избирателей (больницы, санатории, дома отдыха, вокзалы, аэропорты, места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и другие места временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня выборов [2].

Формирование избирательных комиссий. Избирательные комиссии – независимые коллегиальные органы, формируемые в соответствии с избирательным законодательством, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов различного уровня.

Федеральным законом установлена следующая система избирательных комиссий:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Она включает 15 членов: пять назначаются Государственной думой, пять – Советом Федерации и пять – президентом Российской Федерации. Члены данной комиссии должны иметь высшее (не обязательно юридическое) профессиональное образование. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организует выборы в федеральные органы государственной власти.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются государственными органами субъектов Российской Федерации, действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами. Число членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в диапазоне от 10 до 14 [2].

Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом и высшим должностным лицом (губернатором) субъекта Российской Федерации в равной пропорции. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации организует выборы в региональные органы государственной власти.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве 8, 10 или 12 членов с правом решающего голоса. Избирательная комиссия поселения формируется в количестве 6, 8 или 10 членов с правом решающего голоса. Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования [2]. Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется его представительным органом. Избирательная комиссия муниципального образования организует выборы в органы местного самоуправления.

Положение территориальных комиссий в системе государственных органов определяется законами субъектов Российской Федерации. Территориальные комиссии действуют на постоянной основе. Законом субъекта Российской Федерации территориальной комиссии может быть придан статус юридического лица. Полномочия территориальной комиссии по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому по согласованию с представительным органом муниципального образования, могут возлагаться на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования.

Территориальные комиссии формируются в количестве 5–14 членов с правом решающего голоса. Формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. В пределах одной административно-территориальной единицы с большим числом избирателей может формироваться несколько территориальных комиссий [2].

Полномочия вышеперечисленных избирательных комиссий имеют много общего. Им отводится в основном организационно-координирующая функция в отношении нижестоящих комиссий.

Окружные и участковые комиссии, напротив, имеют особенное предназначение в механизме организации публичных выборов: окружные комиссии регистрируют кандидатов и определяют результаты выборов; участковые – организуют процесс голосования, осуществляют непосредственный подсчет голосов избирателей и устанавливают итоги голосования.

Все комиссии, за исключением окружных, формируются на пятилетний срок. При этом законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрен иной срок полномочий участковой комиссии – от одного до пяти лет [2].

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований являются постоянно действующими.

Окружные избирательные комиссии формируются на период выборов депутатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. Распространена практика возложения полномочий окружных избирательных комиссий на постоянно действующие комиссии (на организующие выборы либо на территориальные комиссии).

Для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей формируются участковые комиссии. Их состав формируется территориальными комиссиями, в отдельных случаях – руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений, командирами воинских частей. Число членов участковой комиссии с правом решающего голоса определяется формирующей ее территориальной комиссией (либо должностным лицом) в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка.

Участковая комиссия информирует население об адресе и о номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования; уточняет список избирателей, производит ознакомление избирателей с данным списком, рассматривает заявления об ошибках и неточностях в списке, решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений; обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования; информирует избирателей о зарегистрированных кандидатах и об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов [2].

Деятельность всех избирательных комиссий осуществляется коллегиально. Должностными лицами комиссий являются председатель, заместитель председателя и секретарь. Комиссия

правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети. Заседание комиссии созывается ее председателем по мере необходимости. Оно также проводится по требованию не менее одной трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Член комиссии с правом решающего голоса обязан присутствовать на всех заседаниях. Заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является правомочным, если на нем присутствует не менее десяти членов с правом решающего голоса. Заседание иной комиссии является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов с правом решающего голоса [2].

Регистрация (учет) избирателей является необходимым условием реализации гражданином своих избирательных прав, поскольку участвовать в голосовании могут лишь те лица, которые включены в списки избирателей. Одним из важнейших этапов при организации подготовки и проведения избирательных кампаний различного уровня является регистрация избирателей.

Работа по организации государственной системы регистрации избирателей возложена на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации [2].

Порядок регистрации (учета) избирателей установлен Федеральным законом «Об основных гарантиях...» и постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 года № 134/973-II.

Федеральным законом установлено, что регистрация (учет) избирателей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

Соответствующие органы, суды направляют главам местных администраций сведения о:

- фактах выдачи и замены паспорта гражданина Российской Федерации;
- регистрации и снятии с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания) граждан Российской Федерации;
- выдаче паспорта гражданина Российской Федерации в нарушение установленного порядка;
- гражданах Российской Федерации, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы);
- гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда;
- признании гражданина недееспособным;
- признании гражданина, ранее признанного судом недееспособным, дееспособным [2].

Сведения о государственной регистрации смерти и сведения о внесении исправлений или изменений в записи актов о смерти глава местной администрации получает из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния.

Полученные сведения не реже чем один раз в месяц передаются главой местной администрации в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для формирования и ведения регистра избирателей.

В целях реализации прав избирателей соответствующими комиссиями (муниципальными, территориальными, окружными) составляются списки избирателей на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. Списки избирателей составляются отдельно по каждому избирательному участку.

В списки избирателей включаются граждане, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения места его жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях...», иным законом, – факт пребывания (временного пребывания, нахождения) гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права).

Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей только на одном избирательном участке [2].

Составленный список избирателей передается в соответствующую участковую комиссию.

Участковая комиссия за 10 дней до дня голосования представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения [2].

В списке избирателей отмечается факт голосования избирателей, получения ими избирательных бюллетеней, о чем проставляются подписи избирателей. Данные списка избирателей используются при установлении итогов голосования на избирательном участке.

Одним из организационно-правовых выражений принципа обязательности, периодичности проведения выборов органов или депутатов, являются условия, порядок и сроки назначения и проведения выборов. Назначение выборов – это первая стадия избирательной кампании, заключающаяся в издании уполномоченным на то органом или должностным лицом (субъектом права назначения выборов) акта, в котором определяется дата голосования.

Субъекты права назначения выборов – это государственные органы и органы местного самоуправления, должностные лица, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований имеют право назначать выборы в органы государственной власти и местного самоуправления [2].

Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию. Официальное опубликование решения о назначении выборов в средствах массовой информации означает законный характер выборов, при отсутствии опубликованного решения выборы не могут быть признаны действительными.

4.3. ЭТАП ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

В состав этапа проведения избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений включаются следующие стадии:

- 1) выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов;

- 2) проведение предвыборной агитации и информирования избирателей;
- 3) финансирование избирательной кампании.

На данных стадиях обычно реализуются права кандидатов, избирательных объединений (политических партий и иных общественных объединений). Граждане в качестве избирателей участвуют лишь в некоторых избирательных действиях (например, граждане вправе поддерживать выдвижение кандидата при сборе подписей в поддержку его кандидатуры).

Выдвижение и регистрация кандидатов является одной из самых важных стадий избирательного процесса. Ее можно назвать «завязкой» избирательной кампании, влияющей на весь ее дальнейший ход. [1]

Выдвижение кандидата является юридическим фактом, который приводит к возникновению правоотношений, связанных с реализацией пассивного избирательного права, то есть конституционного права избираться. Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления является одним из основных прав граждан и важнейшим элементом их правового статуса в демократическом обществе.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...» под выдвижением понимается:

- самовыдвижение кандидата;
- инициатива избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность. [2]

Согласно положению данной статьи предусматривается два субъекта права выдвижения кандидатов:

- избиратель, реализующий свое право в порядке самовыдвижения;
- избирательное объединение.

Кандидаты могут быть выдвинуты:

- непосредственно – при выдвижении кандидата в депутаты по одномандатному или многомандатному избирательному округу, а также при выдвижении кандидата на выборную должность. Непосредственное выдвижение реализуется в порядке самовыдвижения либо выдвижения избирательным объединением;
- в составе списка кандидатов – при выдвижении политической партией списка кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа муниципального образования.

Федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников. [2]

Условия выдвижения кандидатов являются необходимыми предпосылками для возможности реализации субъектами выдвижения своего права. Выделяются два условия выдвижения кандидатов (кандидатов в составе списка кандидатов) – материальное и процессуальное. Материальным условием является наличие у лица, выдвигаемого кандидатом, пассивного избирательного права, т. е. возможности быть избранным в данный орган государственной власти, орган местного самоуправления, на выборную должность.

Процессуальным условием является уведомление соответствующей избирательной комиссии о выдвижении кандидата, в том числе в составе списка кандидатов. По общему правилу избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата, а кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные законом, после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов. Также кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения.

Необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам предыдущих выборов, либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов. Так, не требует сбора подписей выдвижение кандидата, списка кандидатов политической партией, список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов в соответствующем представительном органе или органе более высокого уровня. [1]

Кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения, для дальнейшего участия в выборах необходимо собрать в свою поддержку подписи избирателей.

Количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, устанавливается законом.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов. Сбор подписей осуществляется на подписных листах.

Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается. Сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. [1]

Избиратель собственноручно проставляет на подписном листе подпись и дату ее внесения. Избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов, списков кандидатов, но только один раз в поддержку одного и того же кандидата, списка кандидатов.

Для регистрации кандидата, списка кандидатов в соответствующую комиссию представляются установленные законом документы, а если производился сбор подписей избирателей – подписные листы.

Избирательная комиссия в течение установленного законом срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов

требованиям закона, наличие необходимого для регистрации числа достоверных подписей избирателей. По результатам проверки избирательная комиссия принимает решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо отказывает в его регистрации. Основаниями отказа в регистрации могут служить недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), отсутствие необходимых для выдвижения и регистрации документов и др.

Только зарегистрированные кандидаты, списки кандидатов попадают в избирательный бюллетень. Только за зарегистрированных кандидатов, списки кандидатов голосуют избиратели. [1]

После выдвижения кандидата, списка кандидатов они вправе проводить предвыборную агитацию.

Обязательным условием свободных выборов является создание гарантий распространения информации, необходимой для осуществления гражданами осознанного волеизъявления, а также для проведения выборов в режиме гласности.

Предвыборная агитация, являясь одним из инструментов информационного обеспечения выборов, позволяет гражданам осуществлять не только их право избирать и быть избранными в рамках свободных выборов, но и иные их конституционные права. В числе указанных прав, свобод: свобода мысли и слова, свобода убеждений, право свободно искать и получать информацию, свобода массовой информации.

В ходе предвыборной агитации в различных формах осуществляется воздействие на избирателей с целью побудить их к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов).

Федеральный закон определяет, что предвыборной агитацией признаются:

- призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);
- выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с законом);
- описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;
- распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;
- деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов. [2]

Важнейшим понятием является «агитационный период» - период времени, в который предвыборная агитация разрешена законом.

Агитационный период для избирательного объединения начинается со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов.

Агитационный период для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, начинается со дня представления в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов.

Агитационный период для кандидата, выдвинутого непосредственно, начинается со дня уведомления избирательной комиссии о выдвижении.

Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

В зависимости от форм проведения предвыборную агитацию можно классифицировать:

- предвыборная агитация посредством публичных агитационных мероприятий – может проводиться только зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов;
- предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования;
- предвыборная агитация в иных формах – может проводиться в течение всего агитационного периода.

Агитационные материалы, выступления не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.

Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. [2]

Предвыборная агитация заканчивается за день до дня голосования, чтобы дать избирателям возможность «собраться с мыслями» перед волеизъявлением, которое осуществляется путем голосования бюллетенями на избирательных участках.

После выдвижения кандидата, списка кандидатов осуществляется финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения.

Для финансирования своей избирательной кампании кандидаты, избирательные объединения создают избирательные фонды, которые формируются за счет следующих источников:

- собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- добровольных пожертвований граждан;
- добровольных пожертвований юридических лиц.

Законом установлен перечень субъектов, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений. Это – иностранные государства и иностранные организации, иностранные граждане, лица без гражданства, граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет на день голосования, международные организации и международные общественные движения, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления и некоторые другие.

На каждых конкретных выборах законом установлены предельные размеры пожертвований для физических и юридических лиц, а также собственных средств избирательного объединения или кандидата.

Средства избирательных фондов расходуются исключительно на цели избирательной кампании.

Неизрасходованные денежные средства избирательного фонда после завершения выборов возвращаются лицам, перечислившим денежные средства в избирательный фонд, пропорционально суммам пожертвований. [3]

Контроль за формированием и расходованием средств избирательных фондов осуществляется контрольно-ревизионными службами при избирательных комиссиях.

Стадия финансирования избирательной кампании не должна включать мероприятия по финансовому обеспечению подготовки и проведения выборов. Данные действия не являются избирательно-правовыми, а носят финансовый, бюджетно-правовой характер. Нормы законодательства, определяющие порядок создания и расходования средств избирательных фондов, получения пожертвований от граждан и физических лиц, явно носят избирательно-правовой характер, обеспечивают равенство избирательных прав кандидатов и партий. [3]

4.4. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ СТАДИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

К числу заключительных стадий относится:

- 1) проведение голосования, подсчет голосов, определение итогов голосования и результатов выборов, их опубликование и регистрация избранных депутатов и должностных лиц (инаугурация);
- 2) разрешение избирательных споров.

На заключительных стадиях разрешается основной вопрос выборов и всего избирательного процесса – наделение полномочиями выборного должностного лица или формирование выборного органа власти.

Представляется логичным, что проведение голосования неразрывно связано с подведением его итогов, определением результатов выборов, их опубликованием и инаугурацией, так как основная цель данной стадии – определение избранных депутатов, должностных лиц.

В данном случае реализация активного и пассивного избирательного права требует принятия соответствующего правоприменительного акта (решения избирательной комиссии об итогах голосования и результатах выборов, а также вручение удостоверений избранным лицам). Только в этом случае активное и пассивное избирательное право будут окончательно реализованы.

Факультативной стадией следует назвать повторное голосование или так называемый «второй тур» выборов, которое проводится при использовании мажоритарной системы абсолютного большинства, когда в результате голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого числа голосов и не был избран [3].

Голосование проводится в заранее определенный день в соответствии с решением о назначении выборов.

Голосование проводится в помещениях участковых избирательных комиссий, предоставленных им органами местного самоуправления. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Традиционно оно проводится с 8:00 до 20:00.

Помещение для голосования должно быть оборудовано кабинами для тайного голосования. В помещении для голосования либо непосредственно перед ним оборудуется информационный стенд с информацией о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов. В настоящее время распространена практика оборудования помещений для голосования камерами, позволяющими дистанционно через сеть «Интернет» наблюдать за работой участковых комиссий.

Каждый избиратель получает у члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса избирательный бюллетень под роспись в списке избирателей. При проведении выборов депутатов по смешанной избирательной системе избирателям выдается по два бюллетеня – для голосования за партийные списки и для голосования за кандидатов.

Заполнение избирательных бюллетеней производится в кабине для голосования, в которой не допускается присутствие кого бы то ни было, кроме избирателя. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить избирательные бюллетени, вправе пригласить в кабину другого избирателя, кроме члена комиссии, зарегистрированного кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, уполномоченного представителя кандидата по финансовым вопросам, доверенного лица кандидата, избирательного объединения, наблюдателя.

Заполненные бюллетени избиратель опускает в стационарный ящик для голосования либо в техническое средство подсчета голосов (КОИБ) при его использовании [2].

В помещении для голосования вправе присутствовать наблюдатели, члены вышестоящих комиссий, зарегистрированные кандидаты, уполномоченные представители избирательных объединений, иные указанные в законе лица, представляющие интересы участников избирательного процесса, а также аккредитованные представители средств массовой информации.

После окончания голосования на избирательных участках сразу же начинается подсчет голосов участковыми избирательными комиссиями. Подсчет голосов ведется открыто и гласно, с оглашением получаемых данных и внесением их в протокол об итогах голосования и его увеличенную форму.

В первую очередь погашаются и подсчитываются неиспользованные и испорченные избирательные бюллетени. Затем производится подсчет по списку избирателей.

После этого производится непосредственный подсчет поданных голосов по кандидатам, по избирательным объединениям. При подсчете бюллетени подсчитываются путем перекладывания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица,

присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя. Одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек не допускается [2].

Далее проверяется выполнение контрольных соотношений. При выявлении их нарушения проводится дополнительный подсчет по строкам протокола об итогах голосования в целях устранения допущенных ошибок.

После завершения всех процедур проводится итоговое заседание участковой комиссии, на котором участковая комиссия рассматривает поступившие жалобы (заявления) на нарушения закона при голосовании и подсчете голосов избирателей.

После этого члены участковой комиссии подписывают два экземпляра протокола об итогах голосования. Заверенные копии протокола выдаются лицам, имеющим право на их получение, под подпись в реестре.

Первый экземпляр протокола об итогах голосования с приложенными к нему документами доставляется в вышестоящую комиссию председателем или секретарем участковой комиссии либо иным членом участковой комиссии с правом решающего голоса по поручению председателя участковой комиссии. При передаче протокола об итогах голосования вправе присутствовать другие члены участковой комиссии, а также наблюдатели, направленные в данную участковую комиссию.

Вышестоящая комиссия на основании протоколов, поступивших из участковых комиссий, путем суммирования данных устанавливает итоги голосования на соответствующей территории и составляет протокол об итогах голосования, а если вышестоящая комиссия наделена полномочиями по определению результатов выборов – то она определяет их результаты и принимает решение о результатах выборов по соответствующему избирательному округу. Протокол об итогах голосования направляется в вышестоящую избирательную комиссию вплоть до комиссии, которая уполномочена определять результаты выборов.

При проведении выборов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам решение о результатах выборов по округу принимает окружная избирательная комиссия [2].

При проведении выборов на должность, а также при проведении выборов депутатов по пропорциональной избирательной системе решение о результатах выборов по единому избирательному округу принимает организующая выборы комиссия.

После определения результатов выборов соответствующая комиссия извещает избранных кандидатов об избрании. После извещения кандидат обязан в пятидневный срок представить в эту комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата либо выборного должностного лица.

В случае невыполнения кандидатом данной обязанности избирательная комиссия отменяет свое решение о признании кандидата избранным. В этом случае назначаются повторные выборы.

Избранные кандидаты после выполнения данного требования закона регистрируются избирательной комиссией и им вручается удостоверение об избрании.

Решение избирательной комиссии о результатах выборов подлежит официальному опубликованию.

Для выборных должностных лиц законом предусматривается процедура вступления в должность (инаугурации).

Стадия разрешения избирательных споров может быть отнесена к заключительным стадиям избирательного процесса весьма условно, так как избирательные споры могут рассматриваться до, во время и после проведения голосования. Поскольку в большинстве своем в рамках разрешения избирательных споров могут опротестовываться решения избирательной комиссии об установлении итогов голосования и результатов выборов, то данную стадию следует отнести к заключительному этапу избирательного процесса.

Избирательные споры – это разногласия, возникающие в связи с нарушением избирательных прав граждан при проведении избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления, которые разрешаются в административном и судебном порядке.

Любые избирательные споры, касающиеся выборов, должны разрешаться максимально оперативно, чтобы дальнейшая работа продолжалась в нормальном темпе.

Избирательные споры традиционно классифицируются по следующим основаниям:

1. По основным причинам возникновения избирательных споров:
 - нарушения норм избирательного законодательства;
 - неправильное применение норм избирательного законодательства;
 - неправильное толкование норм избирательного законодательства.
2. По характеру защищаемого избирательного права:
 - споры о защите пассивного избирательного права;
 - споры о защите активного избирательного права.
3. По порядку разрешения избирательных споров:
 - споры, разрешаемые в судебном порядке;
 - споры, разрешаемые в административном порядке.
4. По значимости для избирательного процесса:
 - споры, разрешение которых устраняет незначительные нарушения норм избирательного законодательства;
 - споры, разрешение которых существенно влияет на ход и результаты выборов (например, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена его регистрации).
5. По предмету спора:
 - назначение выборов;
 - формирование избирательных округов и участков;
 - составление списков избирателей;
 - формирование избирательных комиссий;
 - выдвижение кандидатов (списков кандидатов);
 - порядок сбора подписей в поддержку кандидатов (списков кандидатов);
 - отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов);
 - неправомерное использование возможностей СМИ;
 - неправомерное использование должностного или служебного положения;

- нарушение правил ведения предвыборной агитации;
- нарушение порядка финансирования выборов;
- нарушение порядка финансирования кандидатом, избирательным объединением своей избирательной кампании;
- отмена решения о регистрации кандидата (списка кандидатов);
- нарушение порядка и процедур голосования;
- нарушение правил подсчета голосов избирателей;
- признание выборов недействительными или несостоявшимися;
- вопросы повторного голосования, повторных выборов.

Для разрешения избирательного спора в административном порядке жалоба или заявление направляется в соответствующую избирательную комиссию. При обжаловании решений, действий (бездействия) избирательных комиссий жалоба или заявление подаются в вышестоящую комиссию [3].

Для оперативного рассмотрения жалоб (заявлений) в избирательных комиссиях образуются рабочие группы из числа членов комиссии с правом решающего голоса, работников аппарата комиссии. Также жалобы (заявления) рассматриваются на заседаниях комиссий. На заседание избирательной комиссии или рабочей группы приглашаются участники избирательного процесса, интересы которых затрагивает жалоба (заявление), выясняются непосредственные причины нарушений избирательных прав граждан и по результатам рассмотрения принимается решение.

Порядок судебного разрешения избирательных споров регламентирован Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Необходимо отметить, что при обращении в суд предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не требуется [2].

Наиболее распространены избирательные споры на этапе регистрации кандидатов, списков кандидатов, а также об оспаривании итогов голосования на избирательных участках.

По результатам рассмотрения заявления (жалобы) принимается решение об удовлетворении заявления (жалобы) (частичном удовлетворении) и мерах, направленных на восстановление избирательных прав, либо в удовлетворении заявления (жалобы) отказывается.

Список использованных источников

1. Виноградов В. А. Избирательное право и процесс: учебное пособие / В. А. Виноградов, Р. Ч. Бондарчук, М. П. Фомиченко. – Москва, Саратов: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Ай Пи Эр Медиа, 2017. – 88 с.
2. 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
3. Худолей Д. М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015, № 2 (28). – С. 18–28.