

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего
образования
«Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра конституционного и международного права

ТЕМА 14. Избирательная система Российской Федерации

Вопросы темы:

1. Назначение выборов
2. Избирательные округа и участки
3. Избирательные комиссии
4. Учет избирателей
5. Выдвижение кандидатов
6. Предвыборная агитация
7. Финансирование организации выборов и агитационной кампании
8. Голосование избирателей
9. Подсчет голосов избирателей, определение результатов выборов

Стадии избирательного процесса

Избирательный процесс как юридическая форма подготовки, организации и проведения публичных выборов включает в себя ряд *стадий*:

- назначение выборов,
- формирование «избирательной инфраструктуры» (избирательных округов и участков, избирательных комиссий),
- регистрацию избирателей,
- выдвижение кандидатов,
- предвыборную агитацию,
- голосование,
- подсчет голосов избирателей,
- определение итогов голосования и выборов.

Назначение выборов

Избирательный процесс начинается вследствие юридического факта назначения выборов уполномоченным на то органом или должностным лицом.

Например, выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ, выборы Президента РФ – Совет Федерации.

В субъектах Федерации чаще всего выборы назначаются решениями законодательных (представительных) органов, в муниципальных образованиях – актами представительных органов местного самоуправления.

Избирательные округа и участки

Существующее в стране административно-территориальное деление не может удовлетворять потребностям организации публичных выборов.

По этой причине возникает необходимость формирования специальных избирательно-территориальных единиц – избирательных округов и избирательных участков.

Сравнение округов и участков

- *Избирательный округ* объединяет кандидатов, а *избирательный участок* – избирателей.
- Округа нужны для баллотировки соискателей мандата народного представителя; участки – для голосования граждан.
- В разных избирательных округах не может быть одинаковых кандидатов, аналогичным образом каждому избирательному участку присущ свой собственный состав избирателей.
- Формирование избирательных округов имеет политическое значение, поскольку от системы округов зависят результаты публичных выборов.
- Схема избирательных участков, напротив, определяется технологическими факторами: главное здесь – обеспечить удобство для голосующих граждан, что не влияет на результаты выборов или влияет, но весьма косвенным образом.

Одномандатные, многомандатные и единые избирательные округа

Для проведения выборов образуются одномандатные или многомандатные избирательные *округа* либо определяется единый избирательный округ, который чаще всего совпадает с территориями Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Требования к округам: равенство по числу избирателей и единство территории

- Избирательные округа должны образовываться с соблюдением ряда требований.
- Прежде всего, необходимо примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30 процентов.
- При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат.
- Избирательный округ составляет единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

Избирательные участки

- Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные *участки* сроком на пять лет.
- Они являются едиными для всех выборов.
- Избирательные участки образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке.
- Избирательные участки для граждан, находящихся за пределами территории России, образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений.
- Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Избирательные комиссии

Избирательные комиссии образуют единую систему и функционируют, как правило, на постоянной основе. Срок полномочий избирательных комиссий (за исключением окружных) составляет пять лет.

Большинство комиссий (за исключением муниципальных, окружных и участковых) имеет статус государственного органа.

Система избирательных комиссий включает:

- Центральную избирательную комиссию РФ;
- избирательные комиссии субъектов Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- территориальные,
- окружные
- участковые комиссии.

ЦИК

Центральная избирательная комиссия РФ 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 РФ. Члены данной комиссии должны иметь высшее (не обязательно – юридическое) профессиональное образование. Центральная комиссия является субъектом, организующим выборы в федеральные органы государственной власти и референдум Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов РФ

- *Избирательные комиссии субъектов Федерации* являются государственными органами субъектов Федерации, действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами.
- Число членов избирательной комиссии субъекта Федерации с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Федерации в диапазоне от 10 до 14.
- Формирование избирательной комиссии субъекта Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом и высшим должностным лицом субъекта Федерации в равной пропорции.
- Избирательная комиссия субъекта Федерации является субъектом, организующим выборы в органы государственной власти субъекта Федерации и региональный референдум.

Муниципальные комиссии

- ✓ *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 Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования.

Территориальные комиссии

- Положение *территориальных комиссий* в системе государственных органов определяется законами субъектов Федерации.
- Территориальные комиссии действуют на постоянной основе.
- Законом субъекта Федерации территориальной комиссии может быть придан статус юридического лица.
- Полномочия территориальной комиссии по решению избирательной комиссии субъекта Федерации, принятому по согласованию с представительным органом муниципального образования, могут возлагаться на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования.
- Территориальные комиссии формируются в количестве пяти – четырнадцати членов с правом решающего голоса.
- Формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Федерации.
- В пределах одной административно-территориальной единицы с большим числом избирателей может формироваться несколько территориальных комиссий.

Окружные и участковые комиссии

Полномочия вышеперечисленных избирательных комиссий (Центральной избирательной комиссии, комиссий субъектов Федерации и муниципальных образований, территориальных комиссий) имеют много общего.

Им отводится в основном организационно-координирующая функция в отношении нижестоящих комиссий.

В отличие от этого, окружные и участковые комиссии имеют особенное предназначение в механизме организации публичных выборов:

- окружные комиссии регистрируют кандидатов или их списки и определяют результаты *выборов*;
- участковые – организуют процесс голосования, осуществляют первичный подсчет голосов избирателей и определяют результаты *голосования*.

Учет и регистрация избирателей

Избиратели в России подлежат *учету и регистрации*. Регистрация (учет) избирателей, по общему правилу, осуществляется *главой местной администрации* муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения.

Закон города федерального значения может возложить данную функцию на *руководителя территориального органа исполнительной власти* данного субъекта РФ.

Основанием для регистрации является *факт нахождения места жительства* (в отношении вынужденных переселенцев – временного пребывания) избирателей на соответствующей территории, который устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах России.

Выдвижение кандидатов

Российское законодательство допускает несколько способов выдвижения кандидатов: *непосредственное* и *в составе списка* кандидатов.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем *самовыдвижения* и выдвижения *избирательным объединением*.

Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов возможно *политической партией*, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

Уведомление о выдвижении

О выдвижении кандидата *уведомляется* соответствующая избирательная комиссия. Комиссия считается уведомленной, а кандидат – выдвинутым, после поступления в комиссию заявления выдвинутого лица в письменной форме 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.

Сбор подписей

В поддержку выдвижения кандидатов могут *собираться подписи* избирателей.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, по общему правилу составляет 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

Федеральными законами может устанавливаться *квота* на сбор подписей избирателей на территории одного субъекта Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти.

В иных случаях установление подобных квот не допускается. Подписные листы должны изготавливаться *за счет средств* соответствующего *избирательного фонда*.

Регистрация, проверка подписей

Выдвижение кандидатов завершается их *регистрацией* по решению соответствующих избирательных комиссий.

Законом должна предусматриваться *процедура проверки* соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей.

По результатам проверки подпись избирателя может быть признана *достоверной, недостоверной* или *недействительной*.

Предвыборная агитация

Граждане и общественные объединения вправе в допустимых законом формах и законными методами проводить *предвыборную агитацию*, в качестве которой признаются:

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

выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению;

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.

Ограничения по субъектам

В соответствии с законом запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

- органам публичной власти;
- лицам, замещающим публичные должности;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям;
- благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям, членам и участникам религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;
- избирательным комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;
- иностранным гражданам; международным организациям и международным общественным движениям;
- представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности;
- лицам, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании установлен факт нарушения данных ограничений.

Ограничения по времени

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата (списка кандидатов), прекращается – в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещено. Однако агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее размещенные в установленном законом порядке на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размещены комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах.

Ограничения по объектам

- Агитационные материалы не должны содержать призывы к совершению деяний, запрещенных Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».
- Запрещается также агитация, которая возбуждает социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижает национальное достоинство, пропагандирует исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности.
- Не допускается пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.
- Запрещается агитация, нарушающая законодательство об интеллектуальной собственности.

Запрет подкупа избирателей

В ходе предвыборной агитации запрещается осуществлять *подкуп избирателей*:

- вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу);
- производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение;
- проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;
- предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти и местного самоуправления.

Бюджетное финансирование расходов

- *Расходы*, связанные с подготовкой и проведением выборов, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями *за счет средств*, выделенных на эти цели из соответствующего *бюджета* (федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации, местного бюджета). Финансирование указанных расходов осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Избирательные фонды

Кандидаты обязаны создавать собственные *избирательные фонды* для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.

Голосование

- Каждый избиратель голосует лично.
- Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, его заменяющего.
- При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт.
- С согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им документа могут быть внесены в список избирателей членом участковой комиссии с правом решающего голоса.
- Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении бюллетеня.

Голосование

- Голосование проводится путем нанесения в бюллетене любого знака в квадратах, относящихся к кандидату, кандидатам или списку кандидатов, в пользу которых сделан выбор. Бюллетень заполняется в специально оборудованной кабине или ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Заполненные бюллетени опускаются в опечатанные или опломбированные ящики для голосования, либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Подсчет голосов

- Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и публично с оглашением и соответствующим оформлением в увеличенной форме протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов избирателей.
- Подсчет начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов, о которых должны быть извещены члены участковой комиссии и наблюдатели.
- В случае совмещения выборов разных уровней в первую очередь осуществляется подсчет голосов по выборам в федеральные органы, затем – в органы субъекта Федерации, далее – в органы местного самоуправления.

Подсчет голосов

Непосредственный подсчет голосов избирателей производится по находящимся в ящиках для голосования бюллетеням членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Непосредственный подсчет осуществляется в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса.

Членам комиссии с правом решающего голоса, кроме председателя (заместителя председателя) и секретаря комиссии, запрещается при подсчете голосов пользоваться письменными принадлежностями.

Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, должен быть обеспечен полный обзор действий.

Несостоявшиеся и недействительные выборы

- Уполномоченная на определение результатов выборов избирательная комиссия вправе признать выборы *не состоявшимися и недействительными*.
- Выборы признаются не состоявшимися, если, например, при голосовании за списки кандидатов менее чем два списка кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов.
- Соответствующая комиссия признает итоги голосования или результаты выборов недействительными, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления граждан.

Задание на семинарское занятие

1. Сравнить материалы вышеуказанных слайдов с конспектом лекции. При необходимости дополнить конспект, быть готовым представить его для проверки
2. Выполнить контрольный тест. Письменно в тетради указать ответы. Представить их для проверки
3. Быть готовым дать развернутые пояснения по учебным вопросам темы при устном опросе курсантов
4. Подготовить доклад по отдельному графику изучения практики Конституционного Суда РФ

Рассмотрена на заседании предметно-методической секции кафедры конституционного и международного права (Протокол № 9 от «02» сентября 2019 г.) Рекомендована для проведения учебных занятий.

Разработана доктором юридических наук, профессором П.А.Астафичевым