

**МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ЧЕЧЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**ИНАЛКАЕВА К.С.**

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО КАК  
СИСТЕМА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ  
ВЛАСТИ**

**Монография**

**Грозный**

2023

УДК 342  
ББК 67.4  
И

*Печатается по решению Научно-технического совета ФГБОУ ВО «Чеченский государственный педагогический университет» (протокол № 5 от 28.08.2023 г.) в рамках внутривузовского конкурса грантов инициативных научных исследований ФГБОУ ВО «Чеченский государственный педагогический университет»*

**Иналкаева К.С.**

«Избирательное право как система органов публичной власти»: Монография. Грозный: Чеченский государственный педагогический университет, 2023. – 232 с.

**Рецензенты:**

**И.Д. Мальцагов**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, процесса и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет им. А.А. Кадырова»

**Л.А. Тхабисимова**, профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры права Чеченского государственного педагогического университета, руководитель Северо-Кавказского центра избирательного права и процесса, Почетный работник сферы образования РФ, Заслуженный юрист Республики Адыгея

В монографии исследуются фундаментальные научные проблемы становления и развития современного избирательного права и избирательного процесса в России, детально рассматриваются принципы избирательного права, основные виды избирательных систем, международные избирательные стандарты, освещаются правовой статус и роль участников избирательного процесса и иные составные элементы организации и проведения выборов, а также референдумов различных уровней.

В работе рассмотрены и прокомментированы основные федеральные законы, касающиеся регулирования проведения референдумов и выборов, учтены положения и выводы, содержащиеся в научных трудах и разработках ученых-конституционалистов и специалистов в области избирательного права, а также отражены собственные взгляды автора на те или иные актуальные проблемы избирательного права.

Предназначена для студентов и преподавателей вуза, научных и практических работников.

ISBN

© ФГБОУ ВО «Чеченский государственный педагогический университет», 2023  
© Иналкаева К.С., 2023

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВВЕДЕНИЕ

### ГЛАВА I. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА.....

- 1.1. Выборы в Афинском государстве и Римской республике
- 1.2. Формирование и эволюция избирательного права в Западной Европе
- 1.3. Выборы и избирательное право в истории России
- 1.4. Исторические корни возникновения и развития института избирательного права субъекта Российской Федерации (на примере Чеченской Республики)
- 1.3. Российская избирательная система в XX-XXI веках...
- 1.4. Правовое обеспечение баланса интересов в системе народовластия в России...

### ГЛАВА 2. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК УЧАСТНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА.....

- 1.5. Реализация избирательного права в Российской Федерации.....
- 1.6. Конституционно-правовые принципы избирательного права
- 1.7. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России.....
- 1.8. Конституционно-правовой анализ избирательного законодательства Российской Федерации.....
- 1.9 Разновидности выборов в зарубежных странах.....

### ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ И РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

- 2.1. Избирательная система как составной элемент избирательного права....
- 2.2. Избирательные комиссии.....
- 2.3. Основные стадии избирательного процесса.....
- 2.4. Выборы в системе публичной власти.....
- 2.5. Некоторые проблемы реализации гласности в избирательном процессе Российской Федерации.....
- 2.6. Глобальная компьютерная сеть и ее организационное значение в избирательном процессе современной России.....

2.7. Конституционно-правовые гарантии избирательных прав граждан в Российской Федерации.....	
2.8. Избирательный спор как факультативный элемент избирательно-го процесса в Российской Федерации.....	
2.9. Административный порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федера- ции.....	
2.10. Судебный порядок разрешения избирательных спо- ров.....	
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	
<b>СПИСК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>	

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Целью данной работы является формирование у обучающихся теоретических знаний об институтах народного представительства и выборов, об историко-теоретических предпосылках и основах становления и развития избирательного права и избирательного процесса, представлений о выборах как формы высшего непосредственного выражения власти народа, как института народовластия, как способа формирования государственных органов и органов местного самоуправления, наделения полномочиями выборных должностных лиц; знаний о роли выборов в обществе и государстве, месте выборов в системе народовластия, гарантиях избирательных прав граждан на каждой стадии избирательного процесса. Неотъемлемой частью реформ, осуществляемых в современной России, являются преобразования в сфере избирательного права и процесса.

Усилиями органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов, представителей политической и правовой науки за последние 20 с лишним лет создана современная, в целом соответствующая международным избирательным стандартам, избирательная система, в том числе организационный механизм выборов органов публичной власти на всех трех уровнях: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальном, а институт выборов сегодня регулируют несколько сотен законов и подзаконных актов. Новым законодательством существенно расширен круг субъектов избирательного права за счет наделения избирательной правосубъектностью новых лиц и социальных образований.

Многопартийная система Российской Федерации в целом сложилась, она стала стабильно функционирующим, общенациональным политическим институтом, важнейшим инструментом, обеспечивающим фундаментальные права и свободы нашего народа, в том числе и его исключительное право на власть. Политические партии прошли испытание временем, они окрепли в борьбе за голоса избирателей, завоевали их доверие, стали по-настоящему массовыми. Их программы отражают весь спектр существующих в обществе политических взглядов, в то же время многие аспекты политической жизни подвергаются общественной критике.

Актуальность исследования проблемы субъектов избирательного права для формирующейся науки избирательного права и практики конкурентных выборов органов публичной власти обусловлена рядом факторов, важнейшими из которых являются:

- значительный потенциал выборных институтов власти в развитии представительной демократии и управлении государственными и муниципальными делами, опирающихся непосредственно на волю и доверие народа (избирательного корпуса);

- отсутствие целостной теории, отражающей различные элементы содержания субъектов избирательного права как юридической категории;

- существенное изменение состава и расширение круга субъектов избирательного права современным законодательством о выборах, которые нуждаются в научном осмыслении их правовой природы, компетенции и порядка деятельности;

- возрастающая роль субъектов права в реализации материальных и процессуальных норм конституционного и избирательного права;

- фрагментарность (неполнота) правового регулирования действующим законодательством правового статуса отдельных субъектов избирательного права, что порождает на практике правовую неопределенность и в известной мере сковывает их инициативу, участие в избирательных действиях;

- отсутствие достаточно консолидированных, устоявшихся взглядов ученых и организаторов выборов на трактовку целого ряда вопросов, связанных с классификацией субъектов избирательного права: перечнем их видов, разграничением понятий «субъект избирательного права» и «субъект избирательного процесса», стадиями реализации их правосубъектности в рамках избирательного процесса и др.

Научная и практическая значимость формирования и утверждения целостной, разносторонне аргументированной концепции субъекта избирательного права как базовой категории данной отрасли (подотрасли) права является важнейшей предпосылкой реализации принадлежащей народу учредительной власти, совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с назначением, подготовкой, проведением и определением результатов выборов органов публичной власти,

должностных лиц и их легитимацией. Методологический характер категории «субъект избирательного права» предполагает комплексный подход к изучению этого феномена, сочетающий как общетеоретический анализ, так и научное обобщение богатого опыта реализации субъектами избирательного права принадлежащих им полномочий и юридических обязанностей.

Современное развитие демократических институтов в России во многом связано с вовлечением молодежи различного рода социальные практики, включая вовлечение в общественно-политическую деятельность. Во всем мире политические институты обращают все более пристальное внимание на вопросы привлечения молодежи к решению вопросов государственной важности, а также ее воспитания в духе патриотизма, гражданственности и приобщения к существующим демократическим ценностям и осознания важности и значимости институтов непосредственной демократии. Поэтому проблемы электоральной активности молодежи являются далеко не уникальными для многих государств мира. В ряде случаев это связывают с короткой «исторической памятью» молодого поколения, для которого существующие демократические институты, а в первую очередь всеобщее, равное, прямое избирательное право в условиях свободных и альтернативных выборов не кажется чем-то особенным, как результат ожесточенной борьбы многочисленных поколений за свои гражданские права. В таких условиях актуальность воспитания молодых избирателей в духе уважения к существующим институтам непосредственной демократии выходит едва ли не на первый план. Успешность будущего развития государства и общества в серьезной степени зависит от того насколько политическая элита смогла подготовить себе достойных преемников, которые имеют навыки взаимодействия с населением и институтами гражданского общества. С другой стороны, небрежное отношение к этим вопросам чревато разрушением существующей системы общественных связей, захвату или приходу к власти политических сил, которые не пользуются поддержкой населения и действуют исключительно в своем собственном интересе, и это, пожалуй, один из самых оптимистичных сценариев.

Степень развития демократии в государстве в первую очередь определяется и тем, насколько полно осуществляется выборность существующей государственной власти, то есть вся ли государствен-

ная власть выбирается избирателями снизу доверху и каким представительным государственным органам делегируется власть народа посредством всенародного голосования: единоличным или публичным.

Периодические, свободные, справедливые и не сфальсифицированные выборы, отвечающие признанным мировым стандартам, должны стать обязательным атрибутом современной российской государственности. В связи с этим объективно повышается роль и значение опосредующего их избирательного права, образующего юридический фундамент формирования и функционирования институтов системы представительной демократии. Избирательное право и сопутствующее ему законодательство без всякого преувеличения приобретает особый социально-политический статус и, как следствие, вполне обоснованно претендует на самостоятельное предназначение в политико-правовой системе России.

*Иналкаева Казбан Саматовна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой права ФГБОУ ВО «Чеченский государственный педагогический университет»*



# ГЛАВА I. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

## 1.1. Выборы в Афинском государстве и Римской республике

Стремление к демократии, управлению общественными делами через непосредственное волеизъявление народа было присуще представителям еще древнейших цивилизаций. Лучшие мыслители и ученые того времени мечтали о свободном обществе, где «народ пользуется верховной властью» (Цицерон). И считалось, что власть должна принадлежать народу, а уж от его имени мог бы управлять человек, облеченный доверием, в делах и поступках которого общество не сомневалось бы. История знает немало примеров, когда в поисках оптимального пути к демократии, свободным выборам лучшие представители народов шли на костер, сражались на баррикадах и добивались, казалось бы, вожделенной цели: избирали своих правителей – приводили их к власти демократическим путем<sup>1</sup>.

Для того чтобы выбрать наиболее оптимальную форму организации государственной власти и подобрать наиболее эффективные методы ее осуществления следует обратиться к опыту прошлых лет. У разных народов в силу определенных факторов историческое развитие складывается по-разному.

Понятие «выборы» имеет различное содержание в различные эпохи. Нередко оно бывает весьма далеким от того значения, которое придается ему сегодня. Поэтому важно выявить конкретный смысл этого понятия в каждый исторический период.

Институты афинской демократии сформировались и функционировали в VIII-VI вв. до н. э. Для нас они важны, прежде всего, тем, что идеи и принципы народовластия, воплощенные в институтах афинской демократии, оказали большое влияние на теорию и практику государственного строительства последующих эпох. Именно здесь зародились фундаментальные понятия демократии: верховенство закона, выборность властных органов и должностных лиц, активное участие граждан в решении государственных вопросов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Выборы как важнейший институт организации и функционирования публичной власти. Вестник Чеченского государственного университета: научно-аналитический журнал. – Грозный. – 2012. № 1. – С.240

<sup>2</sup> См.: Егоров А.Б. Римское государство и право. Эпоха империи: Учебное пособие. — Санкт-Петербург, 2013. — 248 с.

В основе народовластия в Афинах лежала полисная демократия (полис – город-государство, особая форма социально-экономической и политической организации Древней Греции). Для полисной демократии характерным было участие населения в управлении. Политическими правами в Древней Греции обладала только определенная часть населения. В категорию полноправных граждан включались мужчины, достигшие совершеннолетия, обладавшие земельной собственностью, и способные нести военную службу. Каждый член полиса должен был проявлять политическую активность, выполнять военные, дипломатические или иные поручения, данные ему от имени общины. Существенной стороной полисного устройства было подчинение воли отдельного человека общему решению. Постановления, принятые большинством голосов, были обязательными к исполнению.

Система органов власти Афин включала Народное собрание, Ареопаг, Совет Четырехсот, коллегию архонтов и другие magistrатуры. Высшим властным институтом считалось Народное собрание, куда имели доступ все свободные люди, имевшие право носить оружие. Народное собрание решало важнейшие вопросы жизни государства. Ареопаг представлял собой совет старейшин родовой знати. Его члены (должность была пожизненной) наблюдали за соблюдением законов гражданами и должностными лицами, участвовали в формировании коллегии архонтов. Совет Четырехсот представлял Народное собрание в перерывах между его заседаниями. Реальная власть находилась в руках девяти архонтов (начальствующих), руководящих различными отраслями управления.

Афинская демократия была прямой и непосредственной. Любой гражданин теоретически имел право участвовать в решении важных государственных вопросов. Избирательные процедуры соответственно имели форму и содержание отличные от современных. Афинские граждане не делегировали свои властные полномочия депутатам, как это происходит сегодня в большинстве стран. Голосуя, они формировали государственные институты, утверждали или отклоняли кандидатуры на занятие выборных должностей. Однако эти институты не имели самостоятельной власти. Они выполняли решения Народного собрания, исполняли законы. Их полномочия были четко оговорены и ограничены временными рамками (не более одного года); должностные обязанности исполнялись, как правило, не единолично, а

коллегиально. Все, кто участвовал в управлении государством, должны были отчитаться о своей деятельности. Процедура избрания членов Совета других магистратур была тщательно разработана. В Афинах последовательно проводился принцип, согласно которому ни одно должностное лицо не могло приступить к исполнению своих обязанностей, минуя сложную избирательную процедуру. Власть должна быть дана ему лишь народом, но не другим должностным лицом. Понятия «должностное лицо» и «человек избранный» были тождественны. Понятия «право» и «обязанность» не разделялись. Гражданин, избранный народом на какую-либо должность, не мог от нее отказаться.

Античные принципы гражданской свободы, равенства активно использовали в Римской республике (V - I вв. до н. э.). Высшим носителем государственного суверенитета в республике считался римский народ, который выражал свою волю через народные собрания (комиции). Комиции принимали и отменяли законы, заключали мир и объявляли войну, избирали магистратов и жрецов, проводили культовые мероприятия, разбирали апелляции на решения суда.

Основным властным органом в Риме был сенат. Его решения носили обязательный характер. Сенат обсуждал и принимал постановления по важнейшим внутри- и внешнеполитическим вопросам. В V - I вв. до н. э. ведущей формой юридических установлений считались законы, поскольку они исходили от всего римского народа. В отдельную группу законов выделяется регламентация порядка проведения народных собраний, принятия законопроектов и выборов должностных лиц. Правовые нормы по этим вопросам должны были не только обеспечить политические права граждан, но и защитить общину от случайных и необдуманных решений. Законы формулировали требования к кандидатам в магистраты, регламентировали процедуру голосования и устанавливали ответственность соискателей за предвыборные интриги.

Предвыборная кампания начиналась задолго до дня голосования. Кандидат заранее уведомлял соответствующие магистраты о своем желании баллотироваться. От должностных лиц требовалось проверить, насколько отвечает требованиям закона заявленный соискатель, и принять решение о внесении его имени в список для голосования. Официальная регистрация считалась началом избирательной борьбы и проходила до дня выборов. Открытой подачей голосов из-

бирались должностные лица. Введение после 139 г. до н. э. тайного голосования принесло свободу выбора, отменило контроль за волеизъявлением граждан и позволило усилить борьбу с нарушителями избирательного законодательства.

Избирательные законы существенно изменили общественную жизнь в Древнем Риме. Они не только демократизировали властные институты, но и сделали управляемой политическую борьбу между отдельными гражданами и партиями.

## **1.2. Формирование и эволюция избирательного права в Западной Европе**

Период поздней Римской империи (III-V вв.) стал закатом эпохи Античности и одновременно зарождением новой – Средневековья. Зарождается средневековый Запад, где происходит эволюция государственных и общественных институтов. В период раннего средневековья (V-XI вв.) организация управления у германских племен носила характер «военной демократии». Каждый полноправный член германского племени лично и непосредственно принимал участие в управлении, выступал носителем народовластия. Народное собрание выбирало старейшин, военных вождей и королей, выносило решения по вопросам войны и мира и осуществляло суд. У франков эволюция народных собраний шла в направлении усиления государственной власти и соответственно все к большему устранению широких народных масс от участия в делах государства.

Эволюция институтов самоуправления в англосаксонских королевствах (V- XI вв.) шла по тому же пути, что и у франков, хотя в раннесредневековой Англии элементы «военной демократии» сохранились гораздо дольше, прежде всего, в системе местного самоуправления и судебно-административного устройства.

Таким образом, для раннесредневекового общества характерно слабое развитие избирательных принципов. Выборные элементы прослеживаются наиболее отчетливо в повседневной жизни. Процедура избрания нередко означала лишь согласие и одобрение предложенной кандидатуры.

В X - XIII вв. выборы и избирательные процедуры в Западной Европе получают значительный импульс к развитию. Это было свя-

зано с возникновением средневековых городов и новой организацией власти. Массовое возникновение городов пришлось на IX-XI вв. и связано было с ростом производительных сил. Крупнейшими городами были Аугсбург, Болонья, Гамбург, Лондон, Неаполь и другие. В них проживало от 50 до 100 и более тысяч человек. В городах стали формироваться собственные органы самоуправления и суды, что предопределило развитие выборов и избирательных процедур. Характерными институтами городского самоуправления были советы и возглавляющие их мэры. Избирательные правила были достаточно жесткими. Во многих коммунах избранные лица не могли отказаться от избрания.

Развитый характер носили выборы и избирательные процедуры во Флорентийской и Венецианской республиках. Для избирательной системы Флорентийской республики были характерны многоступенчатая жеребьевка и краткосрочность магистратур. В Венецианской республике народное собрание избирало дожа – пожизненного правителя республики и Совет мудрейших – орган с законодательными функциями<sup>1</sup>. В формировании политических институтов принимали участие все свободные граждане, достигшие 20-летнего возраста. Использовались особые избирательные процедуры.

В XIII-XVI вв. в Западной Европе возникают сословно-представительные учреждения и соответственно совершенствуются избирательные процедуры. Господствующей формой государственного устройства становится сословная монархия, которая пришла на смену феодальной раздробленности, появляется необходимость надежной социальной базы, которой стали относительно широкие слои населения, организованные в сословия. Сословия имели общественно значимые интересы, которые выражались через сословно-представительные органы. Сословно-представительные органы впервые возникают в Испании (кортесы), во второй половине XIII в. возникает английский парламент. В начале XIV в. появились Генеральные Штаты Франции. В XIV - XV вв. образуются ландтаги и рейхстаг в Германии, польский сейм, другие сословно-представительные. Появление сословных органов способствовало изменению выборной

---

<sup>1</sup> См.: Дож — титул выборного главы Венецианской республики на протяжении более чем десяти веков, с VIII по XVIII века. Возник в 697 году, когда Венеция входила в границы Византии. Первым дожем стал Пауло Лучио Анафесто.

практики. Она теряет свою локальность и постепенно становится неотъемлемым элементом государственной и общественной жизни.

В 1265 г. в Англии в разгар конфликта оппозиции с королем было созвано собрание, на которое, помимо знати, приглашались по два рыцаря от каждого графства и по два представителя от наиболее значимых городов. Так родился английский парламент. Упорядоченные парламентские сессии начались с 1295 г. когда королем Эдуардом I был созван «Образцовый парламент». С этого времени он обособился от королевских советов, приобрел особый статус и полномочия, разделился на две палаты верхнюю (палата лордов) и нижнюю (палата общин) Возникает должность спикера, который избирался депутатами из своих рядов и который представлял палату на переговорах с лордами и королем.

В XIV-XV вв. складывается представление и о статусе депутата, которое включало ряд юридических привилегий, прежде всего депутатскую неприкосновенность (охрана жизни и имущества, свобода от ареста). За первые столетия существования парламента система выборов в палату общин была унифицирована и представляла собой систему выборов в графствах и городах. В графствах выборы проводились в собраниях графств (орган местного управления). Большинство в собраниях составляли средние и мелкие феодалы и зажиточное крестьянство. Общее число избирателей составляло, примерно, 16,5 тысяч человек. Помимо имущественного ценза, устанавливалась обязательность постоянного проживания избирателя в соответствующем графстве. Голосовали поднятием рук, решение принималось простым большинством<sup>1</sup>.

Похожими были выборы и в городах, хотя имелись и свои особенности.

В середине XV в. в парламенте было представлено более ста городов, а число избирателей превышало 100 тысяч, что на порядок выше, чем в графствах. Процедура выборов зависела от местных традиций. Выборы проводились, как правило, на собрании городской общины. После выборов предписания с включенными в них именами новых депутатов возвращались в королевскую канцелярию.

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Методологические основы организации выборов в представительный орган публичной власти. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня окончания Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) «Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе». 30 апреля 2020 г. С.53-59

Генеральные Штаты во Франции, как высший орган сословного представительства возникли в начале XIV в. Франция, как и вся средневековая Европа, еще не знала избирательного права и значение слова «выборы» существенно отличалось от современного. Поэтому можно говорить лишь об элементах выборности. Выборы проводились по сословиям, число выборщиков было ограничено имущественным цензом. Генеральные штаты так и не стали неотъемлемой частью государственного аппарата, собирались крайне редко, а после 1654 г. больше вообще не собирались.

В период эпохи Великой Французской революции избирательное законодательство получило значительное развитие. В 1789 г. созываются после долгого перерыва Генеральные Штаты. Конституция 3 сентября 1791 г. впервые в истории предоставила значительной части населения страны реальную возможность непосредственно участвовать в выборах различных органов власти – от местных до государственных. Философские и политические идеи Просвещения (естественного права человека и гражданина, разделение властей) постепенно конституируются во французском законодательстве<sup>1</sup>. Изменения касаются и норм избирательного законодательства.

Был введен и широко использовался в юридических документах термин «активный гражданин». Для того, чтобы обладать всей полнотой гражданских прав, в том числе активным и пассивным избирательными правами, необходимо было отвечать основным требованиям: наличие французского гражданства, возрастного ценза (25 лет) и имущественного ценза (уплата обычных налогов), ценз проживания (не менее одного года). Женщины не имели выборных прав. Таким образом, произошла смена основных принципов выборности. В средневековье лишь территориальные образования и отдельные сословия выступали «избирателями», представители которых делегировались в органы власти. Теперь участие в выборах становится правом личности, а не сословия или части государства (города, провинции и т.д.).

---

<sup>1</sup> См.: Просвещение – это идейное (и общественное) движение эпохи перехода от феодализма к капитализму в странах Европы, Северной Америки и России. Просвещение стало идеологической платформой буржуазных революций. Исторические рамки Просвещения – 1689–1789 гг. (1689 г. – это год, следующий за годом 1688, когда совершилась революция в Англии, а в 1789 г. начинается Французская революция, воплотившая в своих лозунгах идеи Просвещения).

В конце 80-х начале 90-х гг. XVIII в. во Франции сложилась разветвленная структура новых представительных органов власти. Ее неотъемлемым элементом стали периодически проводимые избирательные компании, что давало возможность избирать и быть избранным в различные органы власти, действующие на выборной основе. Законодательство Великой Французской революции (1789-1884 гг.) имело огромное значение для формирования избирательных систем нового времени. Основные права личности, впервые сформулированные в «Декларации прав человека и гражданина», стали достоянием всего человечества. В организации государственной власти произошли изменения, положившие начало формированию современных избирательных систем на основе разделения властей, выборов законодательных и судебных органов. На этой основе на протяжении XIX в. в Европе активно проводились реформы избирательного законодательства. Реформы затронули всю сферу избирательного права. Во-первых, отменялись избирательные цензы, в том числе и имущественный, т.е. выборы становятся всеобщими. Во-вторых, выборы становятся прямыми. В Англии выборы парламента всегда были прямыми. Институт выборщиков отменяется во Франции, Германии, Бельгии и других государствах. Во второй половине XIX в. страны с наиболее передовым избирательным законодательством (Франция, Великобритания, Германия) ввели систему избирательных округов, основанную на численности населения. Упорядочивается важная часть избирательного права – процедура составления списков избирателей. Списки избирателей становятся постоянными. В-третьих, сформировались две основные выборные системы, которые применяются до сих пор: мажоритарная и пропорциональная. В-четвертых, голосование становится тайным. Избирательные урны вскрываются в присутствии наблюдателей представляющих кандидатов. Вводится единый образец избирательного бюллетеня. Можно говорить о том, что большинство современных избирательных процедур во многом было сформировано в XIX в. Обновленное избирательное законодательство стало одним из основных гарантов реализации гражданских прав и свобод человека.



### 1.3. Выборы и избирательное право в истории России

Историю выборов в России надлежит отсчитать с Великого Новгорода, какая бытовала в XII-XV в. Хотя и ранее вечевые собрания, разрешавшие существенные вопросы местного значения имелись на Руси, однако в Великом Новгороде в первый раз формировались институты именно в виде выборных институтов. Необходимо отметить, что Новгород состоял из пяти концов, то есть самостоятельных частей (районов). В каждом районе располагалось собрание, то есть вече, на котором принимались решения по разнообразным будничным вопросам, в том числе избирались староста и его помощники. Таким образом, власть хотя и формально, но принадлежала вечевому собранию – лица разных сословий, которые собирались по решению князя или посадника по мере надобности. На вече разбирались наиболее существенные вопросы государственной жизни, решения принимались выборным принципом, путем голосования, все присутствующие должны высказаться «за» или «против» предложений, выраженных исполнительной властью. Сформировались демократические традиции – это последовательность выборов, жесткий контроль за воздействиями выборных лиц, до смещения в случае жесткого нарушения общинных прав и обычаев<sup>1</sup>.

С образованием централизованного Российского государства (XVI в.) вече утратило значение. В 1549 году был создан первый Земский Собор, в его функции входило поддерживать власть и информировать ее о запросах общества. Институт Земских соборов просуществовал около 150 лет. Земские соборы, представляли собой сословно-представительный орган, который основывался по принципу участия, а также по принципу выборного территориального и сословного делегирования.

В состав Земских Соборов входили царь, Боярская Дума, «верхи» духовенства, которые составляли верхнюю палату и не избирались. Нижняя палата была представлена выборными лицами от дворян, духовенства и посада<sup>2</sup>. Выборы проводились каждый раз, когда объявлялось о созыве очередного Собора.

Земские соборы выбирали царей, оглашали войну или мир, ра-

---

<sup>1</sup>См.: Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК РФ. - 2003.- №2 (170). – С.64.

<sup>2</sup> См.: Посад — в Русском государстве XV- XVIII вв. предместье, торгово-ремесленная, первоначально не укрепленная часть городов.

тифицировали налоги, определяли должностных лиц и т.д., однако они не были стабильно действующим органом, собирались только по мере необходимости. Важнейшими событиями в работе Земских соборов были выборы царей, которые проходили в 1598 г. при избрании Бориса Годунова, в 1606 году – Василия Шуйского, 1613 г. – Михаила Романова. Они проходили в ситуации острой борьбы и сопутствовались обширной избирательной агитацией. Сам порядок этих выборов 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 монархию<sup>1</sup>.

Надо сказать, что выборы и избирательные процедуры в Русском государстве в XVI-XVII вв. принимают юридическое оформление, и это было связано с организацией единого Московского государства. В 1497 г. принимается общегосударственный Судебник, по которому функции выборных органов получили расширение. В первой половине XVI в. преобразовывается система местного управления, основываются новые органы самоуправления – губные и земские избы, какие были выборными органами, упорядочивается процедура выборов.

История возникновения и развития избирательных органов России подробно исследована многими учеными-конституционалистами, которыми выявлены основные закономерности возникновения и развития выборных институтов и соответствующих избирательных органов и их связь с существовавшим на каждом историческом этапе развития российского государства механизмом организации власти. В частности, А.А. Иванченко в своей монографии показывает, что законы, определяющие статус нынешних избирательных комиссий, создавались не на голом месте, а с учетом всей предшествующей практики государственных органов, организующих выборы в Российском государстве, и нормативного регулирования этой деятельности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Веденеев Ю. А., Миронов Н. М. Современное избирательное право: понятие и система // Вестник ЦИК РФ. - 2004 - М 8 (180). - С. 76.

<sup>2</sup> См.: Иванченко А.А., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. – М., 2016. – С. 188-189

**Конец XVII-начало XVIII вв.** В период абсолютизма (конец XVII-начало XVIII вв.) наблюдалась ликвидация выборных институтов на общегосударственном уровне. Сенат стал постоянным высшим правительственным законосовещательным органом страны. Его члены назначались непосредственно императором. Для контроля над выборами в 1699 г. была создана Бурмистрская палата.

**XVIII вв.** В период «просвещенного абсолютизма» (вторая половина XVIII в.), в результате реформ Екатерины II, выборные институты получили дополнительное развитие лишь на местном уровне.

Реформа 1775 г. положила начало формированию местного самоуправления и развитию избирательного права в России.

В 1796 г. на российский престол взошёл Павел I, главной своей задачей новый император считал укрепление государственной власти, и прежде всего самодержавия.

В рамках своей политики 5 апреля 1797г. Павел I опубликовал «Учреждение об императорской фамилии», согласно которому корона могла передаваться только по мужской нисходящей линии. Реформирование государственной системы повлекло резкое сокращение системы самоуправления и избирательных прав на местном уровне.

**XIX в.** В первой половине XIX века была предпринята попытка проведения реформы центрального государственного аппарата. 1 января 1864 г. царь Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Согласно положению, роль представительных органов, формируемых на основе имущественного ценза, выполняли губернские и уездные земские собрания, члены которых избирались по трем избирательным группам – куриям. Выборы организовывали и контролировали аппарат губернатора и полицейские управления. Происходит возврат к административной организации выборов, при которой основные функции делегированы исполнительным органам.

В сфере городского самоуправления была также проведена реформа. 16 июня 1870 г. Александр II утвердил «Городовое положение», согласно которому создавались органы городского самоуправления, избивающиеся населением на четыре года.

Представительным органом стала Городская Дума, а исполнительным – Городская Управа, которую возглавлял городской голова, одновременно являвшийся председателем Городской Думы.

Выборы организовывались и контролировались правительственной администрацией. Процедуры выборов начинают усложняться, наблюдается существенный рост участвующего в выборах населения. Все эти процессы вызывают необходимость привлечения дополнительных сил для выполнения избирательных процедур. Средствами по организации выборов по-прежнему обладала только централизованная административная власть.

**Начало XX в.** 6 августа 1905 г. был официально опубликован «Манифест об учреждении Государственной Думы». Выборы в Государственную Думу не были прямыми, равными и всеобщими. Избирательного права были лишены женщины, молодёжь до 25 лет, учащиеся, ряд национальных меньшинств, кочевые народы. Помимо этого, не участвовали в голосовании пролетарии, занятые на предприятиях с числом рабочих менее пятидесяти. Таким образом, более половины населения Российской империи лишалось права голоса.

3 июня 1907 г. было принято новое «Положение о выборах в Государственную Думу». При формировании первых Государственных Дум впервые употребляется официальный термин «избирательная комиссия». Избирательные комиссии являлись официальными органами: они проводили подсчет поданных голосов, определяли избранных уполномоченных и опубликовывали итоги голосования. Для проведения выборов составлялись списки избирателей. Списки регистрировались в полиции; внесенным в них лицам выдавались удостоверения, разрешавшие им участвовать в избирательной кампании.

В результате февральских событий Россия осталась без правительства. 2-го марта 1917 г. было создано Временное правительство. 22 марта 1917 года было сформировано Особое совещание для подготовки проекта Положения о выборах в Учредительное собрание. Работа по составлению избирательных списков возлагалась на существующие государственные учреждения и общественные организации. Исполнительные действия, необходимые для технической подготовки выборов возлагались на МВД.

1 сентября 1917г. Временное правительство официально оформило установление в России республики. В сентябре принимается ряд нормативных актов, которые вносили ряд изменений и дополнений в Положение о выборах. 2 октября 1917 г. Временное правительство утвердило «Инструкцию к разделу III Положения о выборах в Учредительное собрание» Положением о выборах предусматривало созда-

ние при Временном правительстве Всероссийской комиссии по делам о выборах в Учредительное собрание, на которую возлагались обязанности по общему наблюдению за подготовкой и ходом выборов. В состав комиссии должны были входить Председатель и 15 членов, назначаемых Временным правительством по представлению Особого совещания. Необходимо отметить, что созданная избирательная комиссия имела временный характер.

По окончании выборов депутатов Учредительного собрания избирательная комиссия прекращала свое существование. По представлениям комиссии Временное правительство издавало законодательные акты. Комиссия выступала не просто исполнителем механизма организации выборов в Учредительное собрание, а обладала и правом законодательной инициативы, что отличало ее от избирательных комиссий в последующие периоды отечественной истории.

На местах организация и проведение выборов возлагались на окружные, столичные, уездные и городские участковые избирательные комиссии, а также на городские, поселковые и волостные земские управы. Таким образом, организация и контроль за проведением выборов были возложены на специально образуемые органы – избирательные комиссии, которые, несмотря на их официальное подчинение системе центральной исполнительной власти, были относительно независимы от нее.

**Советское время.** В 1918 г. V Всероссийским съездом Советов принят текст Конституции РСФСР. Конституция декларировала выборность органов снизу-вверх, закрепляла основные принципы избирательной системы и, прежде всего, принцип многостепенности выборов. Прямые выборы проводились только в сельские и городские Советы.

Конституция предоставляла избирательные права рабочим и крестьянам, но лишала этих прав всех, кто использовал наёмный труд, а также бывших полицейских и священнослужителей. Избирательные комиссии образовывались на уровне губернии, города, села и волости; назначались они соответствующим исполнительным комитетом; деятельность членов избирательной комиссии не оплачивалась.

Конституция не фиксировала порядок проведения голосования, не устанавливала единого для страны, губернии, уезда дня выборов, оставляя решение этого вопроса на усмотрение местных Советов, от-

вечавших за организацию, проведение и оглашение итогов голосования. Процедура голосования могла быть как тайной, так и открытой.

О ходе и результатах выборов составлялся протокол за подписью членов избирательной комиссии и представителя местного Совета. По окончании избирательных кампаний в селе и волости вся отчетность о ходе выборов поступала на контроль в уездные, а затем губернские избирательные комиссии, которые в свою очередь информировали о результатах выборов президиумы исполкомов. В случае обнаружения фактов нарушений установленного порядка выборов отделы управления были обязаны их расследованию. По материалам расследования исполком мог принять решение об отмене результатов выборов.

Отличительными чертами данного периода развития избирательного процесса в России были: отсутствие единой системы избирательных комиссий; специфический характер деятельности органов внутренних дел по обеспечению избирательных прав и свобод трудящихся; закрепление в Конституции принципов организации избирательного процесса на местном уровне и проведение выборов на децентрализованных началах.

Объединение РСФСР с другими советскими республиками привело к изменению государственного устройства, претерпела изменения и избирательная система. 16 января 1925 г. была утверждена Инструкция о выборах в Советы. Формирование избирательных комиссий было по-прежнему возложено на соответствующие органы власти.

Вводится принцип централизации, когда нижестоящие избирательные комиссии подчиняются вышестоящим, которые были обязаны контролировать их деятельность. Зачастую это достигалось путём назначения представителя вышестоящей комиссии в качестве председателя нижестоящей. Появляется принцип равенства, подразумевавший вхождение в состав комиссий представителей общественных рабочих и крестьянских организаций, а также принцип ответственности, который гарантировал защиту избирательных прав и свобод граждан от нарушений со стороны избирательных комиссий, позволяя обжаловать их незаконные действия. 3 ноября 1930 г. была образована Центральная избирательная комиссия СССР, которая стала контролировать работу всех нижестоящих избиркомов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Выборы как важнейший институт организации и функционирования

Конституция СССР 1936 года изменила избирательную систему и структуру органов власти. Выборы стали проводиться только на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. В выборах могли участвовать все лица, достигшие 18 лет. Избирательных прав граждане лишались только по решению суда или состоянию здоровья. Выдвигать кандидатов могли партийные и молодежные организации, профессиональные союзы, культурные общества, а также коллективы предприятий, колхозов, совхозов и воинских частей. Огромное внимание стало уделяться агитационной работе на местах<sup>1</sup>.

В 1988 г. произошли коренные изменения в структуре государственного управления и избирательной системы. Для выборов в 1989 году была создана ЦИК СССР (председатель, два заместителя, секретарь и 31 член ЦИК со сроком полномочий – 5 лет), окружные избирательные комиссии (на них была возложена функция по выдвижению кандидатов), а также избирательные комиссии общественных организаций.

Комиссии формировались на основе предложений общественных организаций, трудовых коллективов, учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства. Но непосредственно формирование оставалось за соответствующими исполкомами.

Для проведения референдума 1991 г. была создана Центральная избирательная комиссия. Впервые на избирательную комиссию было возложено полномочие по проверке подписей избирателей, поддержавших инициативу о проведении референдума.

Выборы народных депутатов стали проводиться по одномандатным и многомандатным избирательным округам, причём число кандидатов в депутаты не ограничивалось. По новому законодательству образовывались как территориальные и национально-территориальные избирательные комиссии, так и избирательные комиссии общественных организаций.

В данный период происходило значительное расширение функций системы избирательных комиссий, что было связано с внедрени-

---

публичной власти /Вестник Чеченского государственного университета, 2012, выпуск 2, С. 240-244.; Иналкаева К.С. Институты прямой демократии. Международный научный журнал «Austria-science», 2017. №5. – С. 68-72

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С., Тепсуев М.С., Матыева А.Р. Региональные избирательные комиссии как институт прямой демократии (Regional electoral committees as a direct democracy institution). Journal of Fundamental and Applied Sciences. Vol 9, №о 2S (2017). – С.1375-1387 DOI: <http://dx.doi.org/10.4314/jfas.v9i2s.849>

ем альтернативных и экспериментальных начал в проведение выборов и возложением на избиркомы полномочий по организации референдумов.

**Развитие избирательных органов в новейшее время (с 1993 г. – по настоящее время).** 29 сентября 1993 г., накануне первых многопартийных выборов и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации был определен первый персональный состав Центральной избирательной комиссии.

В соответствии с предоставленными полномочиями Центральная избирательная комиссия 20 ноября 1993 г. своим постановлением одобрила Разъяснения о порядке заполнения бюллетеня для всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации.

12 декабря 1993 г. состоялось Всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации. Избраны депутаты Государственной Думы первого созыва, депутаты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

20 декабря 1993 г. Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» была сформирована Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России), действующая на постоянной основе и возглавляющая систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов федеральных органов государственной власти, референдума (всенародного голосования), выборов в представительные органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов<sup>1</sup>.

Первыми нормативными правовыми актами, внесшими коренные изменения в формирование новой избирательной системы, стали Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>2</sup>, а также утвержденное им Положение о федеральных органах власти на пере-

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Правовое регулирование выборов в Российской Федерации / Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2017. – №4(16). – С.147-150

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597



ходный период<sup>1</sup>. Важнейшим же правовым актом в этой связи была и остается до сих пор Конституция Российской Федерации<sup>2</sup>.

Избирательное право по своей природе является неотъемлемой частью любого демократического государства и выступает одним из критериев непосредственной демократии.

Распад Советского Союза и возникновение современного Российского государства обусловил объективную необходимость создания в России фундаментальных условий, благодаря которым можно было бы обеспечить изменение существовавшего на тот момент негативно-го отношения к действовавшей избирательной системе, так как выборы воспринимались лишь в качестве формальной процедуры формирования органов государственной власти, не предоставлявшей гражданам возможности реального влияния на исход голосования.

### **1.3. Исторические корни возникновения и развития института избирательного права субъекта Российской Федерации (на примере Чеченской Республики)**

Общественный строй чеченского народа характеризовался одновременным наличием феодальных владетелей и союзов вольных обществ чеченцев. Между тем феодальные отношения среди чеченцев резко отличались от феодальных отношений соседних народов, где феодал имел неограниченные права над зависимыми крестьянами. В класс зависимых крестьян (лай) попадали, как правило, военнопленные, которые впоследствии могли быть освобождены от зависимости<sup>3</sup>. Совместное правление государством реализуется Верховным правителем под прямым руководством Совета страны, который именовался Мехк Кхел. Таким образом по утверждению исследователей, с этого времени начинается становление избирательного права Чечни.

Мехк Кхел назначал Военного правителя, который подчинялся ему. Надо отметить, такое управление длилось около 800-900 лет, до

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Принята на референдуме Российской Федерации 12 декабря 1993 года (ред. от 01.07. 2020) //КонсультантПлюс

<sup>3</sup> См.: Матыева А.Р. Становление и развитие избирательного законодательства Чеченской Республики: Монография. – Махачкала:АЛЕФ, 2014. – 204 с.

тех пор, пока в 10-11 столетиях в Чечне не был утвержден военное феодальное правление во главе, которой стоял Великий князь – глава страны, он выбирался влиятельными князьями на особенном собрании Мехк-кхел.

Как утверждают исследователи, это было государство-сообщество отдельных народностей Кавказа. Данное сообщество горских стран располагало обширными связями с Грецией, Римом, позднее – Византией, восточно-европейскими, половецкими и другими государствами, и княжествами. Избиралось оно сроком на три года, в состав Совета страны входило от 12 до 25 человек, достигшие 30-летнего возраста. Выборы проводились на трех ступенях: села выбирали собственных представителей – выборщиков в зависимости от числа жителей. Однако всякий населенный пункт, как бы много или мало ни жило в этом месте жителей, в праве был выбрать только одного выборщика. Выборщики выбирали кандидатов в Мехк-кхел – ровно вдвое больше установленного Законом. Таким образом, количество выборщиков в течение столетнего срока раскачивалась от более 100 до 1200 делегатских мандатов. Со времени личного выбора выборщики обязаны были собраться не позже, чем в 7 дневной срок, для установления нового состава Мехк-кхел.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Гумашвили Л.Э. Становление законодательного (представительного) органа государственной власти и избирательного законодательства Чеченской Республики //Сборник научных трудов. Выпуск. М.: «Комтехпринт», 2009. – 598 с.



## **Исторические корни возникновения и развития института выборов народностей Кавказа**

Этнические процессы с участием нахских земель по объединению государства Грузии в XI-XII вв. тоже имели свои особенности. По мнению Л.Э. Гумашвили исторические сведения указывают, что нахи активное и весомое участие приняли в политической жизни Грузии в XI-XII вв.<sup>1</sup> Они вовлекались в военные мероприятия грузинских

---

<sup>1</sup> Здесь имеются ввиду предки чеченцев и ингушей

царей, им выдавалось жалование, ценные дары и часть военной добычи.

Как отмечает Л.Э. Гумашвили, христианское царство западных чеченцев и ингушей – Дзурдзукети (я) или Царство дзурдзуков сформировалось в 9 столетии н.э. и протянулось до середины 13 века, было целиком разбито монголами Мункэ. Данное царство было христианским: если соседи нахов – осетины относились к византийской православной церкви, то друзрдзуки относились к грузинской православной церкви. Дзурдзукети населяло всю территорию грузинской Тушетии (теперешнее расселение цова-тущинов, грузинских племен горцев Восточной Грузии), горной Ингушетии и горной Западной Чечни. Доподлинно известно, что в царстве Дзурдзукетии действовали традиционные для чеченского общества внутренние институты Совета страны, народных собраний, предводителя народа и др. Все они складывались выборным путем и отображали военно-демократический нрав организации и осуществления государственной власти. Мужское население Дзурдзукетии с 15 лет составляло народное ополчение, потребованное обеспечивать безопасность страны. Образцы необыкновенного героизма дзурдзуков основали им ареол великих воинов своего времени<sup>1</sup>.

Светская (гражданская) организация власти подразумевала наличие Совета страны (Мехк кьетушуо). Совет страны был собственно верховным органом, наделенным принимать исключительные решения, касающихся вопросов войны и мира, и взаимоотношений между тукхумами. Необходимо отметить, что никто не мог принять решения от имени вайнахов<sup>2</sup>, кроме Совета страны. В Совет страны входил Совет тукхумов, Главнокомандующий, Глава страны, Глава правительства страны, члены Высшего суда, Духовный совет и Военный совет, которые принимали решения большинством голосов, и они были обязательны для осуществления. Собственно, право заключения договоров было лишь у Совета страны<sup>3</sup>. В регионах функционировали советы тукхумов страны, которые могли принимать решения по любым вопросам, кроме как исключительной функции Со-

---

<sup>1</sup> См.: Гумашвили Л.Э. Становление законодательного (представительного) органа государственной власти и избирательного законодательства Чеченской Республики //Сборник научных трудов. Выпуск. М.: «Комтехпринт», 2009. – 598 с.

<sup>2</sup> Так зовут себя чеченцы и ингуши, что обозначает свои люди

<sup>3</sup> См.: Сайдумов Д.Х. Суд, право и правосудие у чеченцев и ингушей (XVIII–XX вв.) /дис. ...доктора юрид. наук, М., 2014

вета страны. Он руководил исполнительным аппаратом страны целиком и полностью организовывал правительство и мог распустить его.

Тукхум (регион) руководил официальный глава, получивший название предводитель тукхума и представлявший весь тукхум. Он выбирался лишь на Совете старейшин тукхума на неопределенный срок, данную должность присвоить было невозможно, наследственность не допускалось, лишь выборность. Только Совет старейшин тукхума имел право снять главу тукхума<sup>1</sup>.



**Заседание Совета страны (Мехк кьетушуо)**

Русско-чеченские отношения начинают складываться с 16 века, то есть с переменными успехами начинают стабильно развиваться. Некоторые чеченские общества выступали в качестве связующих звеньев между Грузией и некоторыми дагестанскими феодальными княжествами. В конце 18 века – в начале 19 века внешне общественно-политическое устройство Чечни напоминает федеративную республику. В анализируемый период времени система управления в

---

<sup>1</sup> См.: Там же

обществах Чечни, при сохранении видимого народоправства, то есть функционирования традиционного для чеченского общества общественного собрания – «Мехк-Кхел», должность старшин являлась выборной. Князья в Чечне не имели тех владельческих прав, что их соседи в Дагестане и Кабарде. Здесь на территории Чечни преобладали политические объединения типа отдельных «вольных» обществ, и данное положение общепризнанно. Вместе с тем, параллельно существовали феодальные владения с княжеским управлением. Все они обладали суверенностью. Внутреннее верховенство и проведение самостоятельного внешнего курса характерны их деятельности. Речь идет о феодальных владениях мурз Окоцких, князей «Чечни», брагунских беков и др.

В XVIII в. предгорно-плоскостные районы Чечни и часть Северного Дагестана, населенные чеченцами, делились между следующими владениями: Брагунское, Чеченское, Герменчикское (существовало в 40-50 –х гг. XVIII в.), Аксайское и Эндерейское (верховенство их власти и независимость признавали ауховцы) и общества Качкалык, Гехи и Карабулак, Малая Кабарда (известно, что отдельные карабулакские аулы имели с кабардинскими князьями отношения вассального характера)<sup>1</sup>. Известно, что богатые и знатные семейства играли активную роль на собраниях, как правило, одерживало верх мнение таких фамилий. К анализируемому периоду времени, когда в Чечне утвердились развитые феодальные отношения, не удивительно, что демократические по форме институты были пропитаны классовым духом. Решения «Мехк-Кхела» носили общеобязательный характер, следовательно, в случае неисполнения его решений применялись соответствующие меры принуждения.

В период с 1817 по 1864 год шла кровопролитная Кавказская война. Именно в этот период происходит значимое событие для чеченского народа – политическая организация чеченцев, следствием чего явилось образование государства – Имамат (во главе с имамом Шамилем) на территории Чечни и Дагестана. Так, государственная система Имамата создавалась постепенно и сложилась окончательно к 1843 году. Государственное устройство такого государства складывалось под влияние нужд ведения воин. Это и определило характер той государственности. Иمامу принадлежала как высшая законода-

---

<sup>1</sup> См.: Гапуров Ш.А. Россия и Чечня в первой половине 19 века. Монография. – Нальчик, 2003.

тельная, так и исполнительная власть. Он объединял несколько властей: военную, административную и духовную, в то время как здесь же функционировали совещательные органы. Судопроизводство осуществлялось на основе мусульманского права (норм шариата). В 1843 году на съезде Имам Шамиль добился всенародного согласия на беспрекословное повиновение всем его приказам и создал специальный орган, контролирующий исполнение его указаний.

Спустя три года, на съезде представителей народов принимается свод законов, именуемый «Низам». Данный свод законов вводил общие правила разрешения споров и порядок организации (деятельности) государственных органов. Высшее должностное лицо избирается из представителей духовенства, алимов и наибов, может быть только мусульманином по рождению старше 40 лет.

Финансовые вопросы на территории тогдашней Чечни имели прерогативу разрешения всех вопросов, в том числе и финансовые. Так, основным и важным источником доходов в казну был «закат», то есть десятая часть урожая, взимаемая на всей территории имамата. Также помимо «заката» существовали иные источники доходов в казну:

- налог с некоторых селений – «Харадж»;
- налог с горных пастбищ;
- 1/5 часть военной добычи.

На подвластной имама Шамиля территории была проведена социальная реформа, ударившая по феодальным устоям. «В частности, им была отменена власть ханов, беков, князей, в 1843 г. Шамиль отменил феодальную зависимость крестьян<sup>1</sup>». В 1859 году с пленением имама Шамиля прекратил свое существование и имамат.

Огромное историческое значение для России и народов Северного Кавказа оказало окончание Кавказской войны и присоединение Северного Кавказа к Российской империи. До того, как Северный Кавказ присоединился к Российской империи, в сложившихся тогда условиях чеченский народ и его территория могли бы быть в составе России, тем самым обеспечивая перспективный и прогрессивный путь своего развития (вопреки политике царизма) либо могли бы продолжать оставаться самостоятельными, но при этом продолжать подвергаться угрозам со стороны иноземцев.

---

<sup>1</sup> См.: Кровяков Н. Шамиль: очерк из истории борьбы народов Кавказа за независимость. Грозный, 1941. С.82.

Февральская буржуазно-демократическая революция и события Октября в 1917 году послужили отправной точкой в создании нового советского государства с новой системой государственного аппарата. Чечне предстояло пройти новый этап своего общественно-политического и конституционного развития, когда вся политико-правовая система подверглась качественно новому строительству в рамках единой советской конституционной государственности. Как отмечалось классиками «...Революционные массы после 25 октября 1917 г. вступили на верный путь и доказали жизнеспособность революции, начав устраивать свою рабочую и крестьянскую власть, еще до всяких декретов о роспуске буржуазно-бюрократического государственного аппарата»<sup>1</sup>. Это были элементы становления или первоначальные этапы будущего конституционного развития не только России, но и Чечни.

Прежде чем исследовать ситуацию, сложившуюся в государственно-правовой и политической системе в Чечне после революции 1917 г., нужно рассмотреть процесс зарождения новой власти в центре страны как определяющий общий вектор развития страны в целом, так и конституционного развития Чечни в соответствии с положениями конституций Советской России.

Реформировалась и создавалась не только политическая система, формулировались и некоторые новые принципы устройства государства. 7 мая 1917 года принимается Конституция Союза объединенных горцев Кавказа, в соответствии с которой органами власти являются Съезд Делегатов и Центральный комитет. Съезд Делегатов является высшим распорядительным органом Союза. Съезд осуществляет высший надзор за союзным управлением, устанавливает способ избрания союзных властей, выбирает членов Центрального Комитета и Духовного управления, утверждает отчеты Центрального Комитета.

Съезд Делегатов составляется из делегатов горских народов, ногайцев и туркмен, по 1 представителю на 20 тыс. душ населения. Делегаты выбираются путем прямого голосования на один год. Таким образом Конституция Союза горцев Кавказа явился документом, где закреплялись избирательные права граждан. Первоначально органы власти на Северном Кавказе организовывались согласно положению

---

<sup>1</sup>См.: Эльбиздукаева Т.У. Социально-экономическое, политическое и культурное развитие Чечни и Ингушетии в 20-30-е годы XX века /дис. доктора ист. наук, Ростов н/Д, 2013



от 30 ноября 1918 года. в виде комиссий, которые избирались городскими Советами рабочих и крестьянских депутатов или исполнительными комитетами уездных съездов советов<sup>1</sup>.

**Организационные меры по созданию государственности и развитию избирательного законодательства Чечни.** Возникшие вслед за революционным переворотом и последовавшие после 1917 года события, привели Чечню к кардинальным переменам. Изменениям подверглась вся государственная и правовая система Чечни. Согласно положениям первой Конституции РСФСР 1918 г., куда входила и Чечня, устройство государства относилось сугубо к вопросам, входящим в компетенцию, как и в имперский период, федеральных органов власти. Но советская власть не собиралась отказываться от роли и значения специфических особенностей, в том числе и ряде национальных районов, каковыми являлись автономные области Чечни. Об этом свидетельствуют, многочисленные выступления руководителей советской власти в рассматриваемый период. К примеру, слова С.М. Кирова, – «Выбор шариатского суда в качестве органа по отправлению правосудия, для горского населения был его правом»<sup>2</sup>. Конкретное содержание по исследуемому вопросу несут другие его слова: «Если будет доказано, что будет нужен шариат, пусть будет шариат»<sup>3</sup>. Эти слова революционного демократа, характеризует власть, от имени которой он выступал.

В январе 1918 г. в г. Моздок состоялся первый съезд народов Терека, принявший важные решения для национальностей, в том числе и чеченского народа, и его дальнейшего правового развития. В частности, была принята Декларация первого народного съезда Терской области<sup>4</sup>. Вслед за этим, 17 марта 1918 г. Съездом народов Северного Кавказа, который проходил в г. Пятигорске, была принята первая Конституция Терской Советской Республики. Это был начальный период первого этапа конституционного развития всей республики, куда входила по территориальному признаку Чечня.

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Становление и развитие национальной государственности Чеченской Республики. Государственная власть и местное самоуправление. – Москва. – 2016. - №2. – С. 60-64

<sup>2</sup> См.: Киров С.М. Избранные речи и статьи. Грозный, 1962.

<sup>3</sup> См.: Бугаев А.М. Советская автономия Чечни – Чечено-Ингушетии: очерки истории становления и развития. Грозный. 2012. С. 34; Сталин И.В. Сочинения. Т. 4. С. 402.

<sup>4</sup> См.: Бугаев А.М. История национально-государственного строительства в Чечено-Ингушетии. 1917–1936 гг. (Некоторые вопросы исследования). Великий Октябрь и социалистические преобразования в Чечено-Ингушетии. Грозный, 1987. С. 35

В начале января 1919 г. в Терской Республике, с началом Гражданской войны произошли первые изменения. Например, в республике произошел процесс преобразования судов в военно-шариатские суды, а уже в 1920 году в Назрани был открыт новый советский шариатский суд под председательством Т. Гарданова<sup>1</sup>. Однако, создаваемые новые органы власти, фактически не имели ничего общего с традициями того или другого народа, за исключением своего названия. Даже созданное якобы шариатское судопроизводство не имело никакого отношения к народному праву, они, скорее всего, носили характер военных трибуналов под другим названием.

Советская же власть пыталась использовать религию и военно-шариатскую систему власти, чтобы затем перейти твердо к советским федеративным отношениям и продолжить конституционное развитие народов в составе России. В целях централизации деятельности органов советской власти в ноябре 1918 г. были приняты ряд новых положений<sup>2</sup>.

Окончание Гражданской войны в Северо-Кавказском регионе весной 1920 года привело к завершающей фазе установления советской власти и дальнейшего твердого конституционного и правового развития народа Чечни. Это коренным образом способствовало строительству всех органов власти в регионе. Отметим, что социально-политическая обстановка в целом по стране сказывалась на неравномерности территориального охвата происходивших преобразований в государственной системе власти. Одна из причин, которая замедляла процесс строительства новой системы власти на Северном Кавказе в частности в Чечне, была связана с острой нехваткой специалистов с юридическим и политическим образованием. Ситуация была настолько парадоксальной, что если же можно найти человека, владеющего арабским языком и базовыми понятиями, для каждого населенного пункта, то специалистов в области светского законодательства с советским политическим образованием катастрофически не хватало.<sup>3</sup>

Нельзя обойти стороной в рамках данного исследования один нормативно-правовой акт, касающийся деятельности органов власти на Северном Кавказе, – это приказ Революционного комитета Тер-

---

<sup>1</sup> См.: Боков А. Тарко-хаджи Гарданов // Грозненский рабочий. 1998. 5 ноября.

<sup>2</sup> См.: Гакаев Д. Путь к чеченской революции // Чечня и Россия: общества и государства. М.: «Полиформ-Табури, 1999. С. 15--151

<sup>3</sup> См.: Кониев Ю.И. Автономия народов Северного Кавказа. Орджоникидзе, 1973. С. 46.

ской области № 74 от 28 мая 1920 г., согласно которому на основании Положения в Терской области учреждались единые органы власти с местопребыванием в городе Владикавказ. Его полномочия распространялись на Революционные Комитеты Владикавказского, Грозненского, Кизлярского, Моздокского и Пятигорского районов Нальчикского Ревкома.

После завершения Гражданской войны была образована Горская Республика, которая просуществовала три года как самостоятельное государство. Советская власть приложила все усилия, чтобы вернуть Горскую Республику в состав РСФСР. Строительство государственности Чеченской Республики дала исторический отчет истории конституционного развития чеченского народа.

Важной вехой в развитии национально-государственного строительства в Чечено-Ингушетии стало объединение на основе взаимного желания Чечни, города Грозный и Сунженского автономного округа в единую Чеченскую автономную область. Вопросы образования единой Чеченской автономной области были в соответствующем порядке обсуждены в центральных, краевых и местных партийных и советских органах, на собраниях общественности. Было принято решение объединить Чеченскую автономную область, г. Грозный и Сунженский округ в единую Чеченскую автономную область<sup>1</sup>.

В 1934 году чеченская и ингушская автономии были объединены в единую Чечено-Ингушскую автономная область.

**Развитие института народовластия в ходе становления ЧИАССР.** Рассмотрим вопрос о первой конституции СССР 1936 года согласно которой Чечено-Ингушская автономная область преобразовалась в Чечено-Ингушскую Автономную Советскую Социалистическую Республику. Именно в конституции устанавливаются конституционно-правовые нормы общего характера, являющиеся основополагающими для конституционно-правового регулирования<sup>2</sup>.

Для того чтобы понять сущность ныне действующей Конституции Чеченской Республики, нужно пройти по историческому пути

---

<sup>1</sup>См.: Дерлугьян Г. Чеченская Республика и Чеченская история // Сборник статей. Чечня и Россия: общества и государства. М.: «Полиформ-Талбури», 1999. URL: [http://old.sakharov-center.ru/chr/chrus10\\_1.htm](http://old.sakharov-center.ru/chr/chrus10_1.htm)

<sup>2</sup> См.: Вешняков А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 8. – С. 2-9.

становления и развития основного закона республики. Исторические перемены советского общества и укрепление СССР обусловили необходимость дальнейшей демократизации советского государственного строя, усиления роли местной власти в решении задач культурного строительства, в развитии творческой активности масс.

Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР повысило политическую и общественную активность трудящихся Чечено-Ингушетии. В выступлениях подчеркивались значения новой Конституции как основного закона СССР, анализировали работу депутатов в Советах.

Проект новой Конституции СССР, в которой нашла отражение и законодательное закрепление победа социализма в нашей стране, предусматривал преобразование Чечено-Ингушской автономной области наряду с другими национальными областями страны в автономную республику. Чечено-Ингушская автономная область, в составе РСФСР, образованная 15 января 1934г, была преобразована в Чечено-Ингушскую Автономную Советскую Социалистическую Республику 5 декабря 1936 г. В течение пяти с половиной месяцев весь чеченский и ингушский народ с большой активностью обсуждал проект своей новой будущей Конституции. Обсуждение проекта Конституции вызвало новый подъем активности трудящихся масс Чечено-Ингушетии. Оно проходило на общих собраниях трудящихся, на различных заседаниях Советов и их исполкомов, в секциях и депутатских группах. Согласно отчетам Грозненского горсовета и 24 райсоветов Чечено-Ингушской автономной области, проект Конституции СССР обсуждался на 361 пленуме Советов и на 884 собраниях, на которых присутствовало соответственно 40103 и 113033 человека. В процессе обсуждения в прениях выступило 9337 человек, было внесено более 170 предложений, поправок и дополнений к проекту Конституции ЧИАССР. Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР повысило политическую и общественную активность трудящихся Чечено-Ингушетии. В выступлениях подчеркивались значения новой Конституции как основного закона СССР, анализировали работу депутатов в Советах. С 15 по 17 ноября 1936 года проходил III Чрезвычайный съезд Советов Чечено-Ингушской автономной области, который обсудил проект Конституции и избрал делегатов на краевой и Всесоюзный съезды Советов. III съезд одобрил проект основного закона и отметил, что проектом новой Конституции предусмот-

рено преобразование Чечено-Ингушетии в Автономную Советскую Социалистическую Республику.

22 июня 1937 года постановлением III Чрезвычайного съезда Советов Чечено-Ингушской АССР был утвержден проект Конституции Чечено-Ингушской Автономной Советской Социалистической Республики, отразивший победу социализма в Чечено-Ингушетии, в котором проявляется главная сущность Конституции Республики ЧИАССР<sup>1</sup>. Конституция является основой правовой системы, т.е. определяет ее нормативную составляющую (законодательство и иные источники права), систему государственных учреждений, правовую идеологию, правовое сознание.

Таким образом, принятие Конституции ЧИАССР было следствием введения в действие Конституции СССР 1936 года. В ней были развернуты и закреплены принципы вхождения ее в РСФСР так и в СССР. Была включена норма о том, что ЧИАССР осуществляет государственную власть в пределах своей компетенции.

От Чечено-Ингушетии в Верховный Совет СССР предстояло избрать 2 депутатов в Совет Союза и 11 – в Совет Национальностей. В подготовке и проведении выборов в Верховный Совет СССР приняли активное участие участковые и окружные комиссии. 12 декабря 1937 года состоялись выборы в Верховный Совет СССР, в которых приняло участие 95,2% всех избирателей Чечено-Ингушетии, участвовавшие в выборах, 90% отдали свои голоса за блок коммунистов и беспартийных. Само участие Чечено-Ингушских народов означало, что этот народ в составе РСФСР и СССР на правах автономии на тот период является руководящей и направляющей силой общества.

В ходе избирательной кампании в соответствии с новой Конституцией СССР, РСФСР и ЧИАССР Чечено-Ингушский облисполком в апреле 1938 года принял решение о подготовке и проведении выборов в Верховный Совет РСФСР и Чечено-Ингушской АССР. День выборов был назначен на 26 июня 1938 года. Конечно в период подготовки была проведена огромная работа по созданию избирательных участков, округов, комплектованию избирательных комиссий, составлению списков избирателей, подготовке необходимой документации.

---

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 года). [Электронный ресурс]. <http://base.garant.ru>.

Подготовка и проведение выборов в Верховные Советы РСФСР и ЧИАССР проходил на высоком уровне. Об этом говорит тот факт, что на 35 843 избирателя области в голосовании приняли участие 99,5%. За кандидатов блока коммунистов и беспартийных голосовало 99,42% всех избирателей, участвовавших в голосовании. На первой сессии Верховного Совета ЧИАССР, состоявшейся 25-29 июня 1938 года, были избраны постоянные комиссии, Президиум, его председатель и заместитель, образован Совет Народных Комиссаров. Избрание Президиума Верховного Совета, образование Совнаркома ЧИАССР явилось одним из главных факторов перестройки государственного аппарата республики. После сессии новые органы государственной власти республики активно включились в работу по претворению в жизнь задач третьей пятилетки. Вторая сессия Верховного Совета Чечено-Ингушской АССР состоялась в августе 1939 года. Она рассмотрела и утвердила закон о государственном бюджете Чечено-Ингушской АССР и Положение о выборах в местные Советы депутатов трудящихся.

Государственный бюджет, построенный в соответствии с задачами третьей пятилетки, ярко отражал рост экономики и культуры республики. Вложения в народное хозяйство Чечено-Ингушетии с 1934 года только за счет бюджета выросли в 5,7 раза, а расходы на социально-культурные мероприятия – в 3,7 раза. Доходная часть госбюджета Чечено-Ингушской АССР на 1939 год, как и в предыдущие годы, состояла в основном (78% всего объема доходной части бюджета) из доходов социалистического хозяйства.

В конце 1939 года прошли выборы в городские, районные, поселковые, аульные, станичные Советы депутатов трудящихся Чечено-Ингушской АССР. В их состав было избрано 5300 депутатов. В выборах в (местные Советы приняло участие 99,41% всех избирателей. За кандидатов блока коммунистов и беспартийных голосовало 99,33%.

Выборы в Верховные Советы РСФСР, ЧИАССР и в городские, районные, поселковые, аульные и станичные Советы депутатов трудящихся явились яркой демонстрацией укрепления морально-политического единства, дружбы и советского патриотизма народов Чечено-Ингушской республики. Советы депутатов трудящихся, избранные на основе новой Конституции СССР, воплотили в себе законодательную и исполнительную власть, стали еще более окрепшими

и демократичными органами власти. При помощи многочисленных постоянно действующих комиссий они решали жизненно важные вопросы, направленные на дальнейшее развитие экономики и культуры республики<sup>1</sup>.

Исторические перемены советского общества и укрепление СССР обусловили необходимость дальнейшей демократизации советского государственного строя, усиления роли местной власти в решении задач культурного строительства, в развитии творческой активности масс, которые были отражены в Конституции ЧИАССР 1937 г. В указанной Конституции избирательному праву посвящена 9 глава «Избирательная система». В ней отмечалось, что выборы депутатов во все Советы – всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании (статья 101); выборы депутатов являются всеобщими: все граждане Чечено-Ингушской АССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза... имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав (статья 102)<sup>2</sup>.

Далее Чечено-Ингушская АССР ликвидирована и образуется Грозненский округ в составе Ставропольского края (7 марта 1944 год). Чечено-Ингушская АССР упраздняется и преобразовывается в Грозненскую область (22 марта 1944 год).

Чеченский, ингушский и другие народы подвергаются депортации, и 26 ноября 1948 года данная депортация объявляется вечной по Указу Президиума Верховного Совета СССР. Национальные автономии репрессированных народов стали восстанавливаться после раскрытия культа личности Сталина И.В, что подтвердилось Постановлением (24 ноября 1956 год). Чечено-Ингушская АССР восстановлена на сессии Верховного Совета СССР 11.02. 1957 г. Провозглашена Декларация о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики (27 декабря 1990 год). «Декларация о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики провозглашала Чечено-Ингушскую Республику как суверенное государство, при этом суве-

---

<sup>1</sup>См.: Бугаев А.М. Советская автономия Чечни – Чечено-Ингушетии: очерки истории становления и развития. Грозный, 2012. С. 56; Газ. «Грозненский рабочий». 1936 г., 16 ноября.

<sup>2</sup> См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР. Конституции (Основные Законы) Автономных Советских Социалистических Республик, входящих в состав РСФСР. М.: Изд-во «Известия Советов депутатов трудящихся», 1972. 3.

ренитет Чечено-Ингушской Республики рассматривался как естественное и необходимое условие существования государственности Чечено-Ингушетии. Декларацией о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики устанавливалось верховенство Конституции и законов Чечено-Ингушской Республики на всей ее территории<sup>1</sup>».

Принимается несколько нормативно-правовых актов в сфере территориального устройства и политического строя российского государства (1989 год). С этого момента автономные республики считались субъектами союзных республик и одновременно субъектами Союза ССР, причем входили в их состав автономные республики на основе «свободного самоопределения народов».

Далее раздел Чечено-Ингушской АССР на Чеченскую Республику и Республику Ингушетию (1991 год). На части бывшей территории Чечено-Ингушской АССР (РСФСР) образуется Чеченская Республика Ичкерия. 25 декабря 1993 года вступила в силу Конституция российской Федерации, которая подтвердила существование Чеченской Республики. Принятие Конституции Чеченской Республики (23 марта 2003 год), что знаменовало возвращение Чечни в конституционное поле Российской Федерации. Активизация процессов совершенствования конституционных положений Конституции Чеченской Республики (2 декабря 2007 год). Снятие режима контртеррористической операции (15 апреля 2009 год). Чечня продолжила свой путь в составе Российской Федерации и продолжает находиться в ее составе в качестве субъекта Российской Федерации – Чеченской Республики по сегодняшний день.

Таким образом, можно сказать, что к демократической организации общества и государственного устройства народ Чеченской Республики прошел сложный и тернистый путь. В ходе трансформации жизни менялись формы управления, правовые и моральные ориентиры. Постоянно меняющиеся формы представительства народа в управлении привели к ныне действующей избирательной системе<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Информационный бюллетень №1 Верховного Совета Чечено-Ингушской Республики.

<sup>2</sup> См.: Иналкаева К.С. Выборы как важнейший институт организации и функционирования публичной власти /Вестник Чеченского государственного университета, 2012, выпуск 2, С. 240-244.



В январе 2000 года, на основании федерального закона, ЦИК России формирует Избирательную комиссию Чеченской Республики в количестве 14 членов с правом избирательного голоса.

С 2000 года по настоящее время Избирательной комиссией Чеченской Республики проведены следующие мероприятия:

- выборы Президента Российской Федерации 26 марта 2000 года;

- повторные выборы депутатов Государственной Думы третьего созыва 20 августа 2000 года по Чеченской Республике;

- общенародный Референдум Чеченской Республики 23 марта 2003 года по принятию Конституции Чеченской Республики, Закона Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и Закона Чеченской Республики «О выборах Парламента Чеченской Республики»;

- выборы Президента Чеченской Республики 5 октября 2003 года;

- выборы депутатов Государственной Думы четвертого созыва 7 декабря 2003 года;

- очередные выборы Президента Российской Федерации 14 марта 2004 года;

- досрочные выборы Президента Чеченской Республики 29 августа 2004 года в результате трагической гибели Президента Чеченской Республики А.А. Кадырова;

- выборы в Парламент Чеченской Республики 27 ноября 2005 года;

- проведен Референдум Чеченской Республики по внесению изменений и поправок в Конституцию Чеченской Республики в целях приведения ее в соответствие с федеральным законодательством, а также проведены очередные выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва 2 декабря 2007 года. Здесь необходимо отметить, что депутаты Парламента Чеченской Республики, а также руководители и сотрудники структурных подразделений аппаратов палат Парламента Чеченской Республики приняли активное участие в подготовительных мероприятиях, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы и Референдума Чеченской Республики по принятию поправок в Конституцию Чеченской Республики. Была проведена огромная разъяснительная работа среди населения. С этой целью в предвыборные дни было проведено свыше 190 встреч в

учреждениях и предприятиях, в высших и средних учебных заведениях, мечетях, офисах общественных организаций и политических партий и т.д. Следует отметить, что избрание депутатом Государственной Думы Председателя комитета Парламента Чеченской Республики по социальной политике А.К.Яхихажиева свидетельствует об определенном авторитете законодательного органа республики, с которым население продолжало связывать надежды на улучшение своего благосостояния. Всего разъяснительной работой было охвачено около 30-ти тысяч человек. Высокая активность избирателей на этих выборах была обеспечена, в том числе, благодаря активной разъяснительной работе представителей Избирательной комиссии Чеченской Республики;

- выборы Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года;
- выборы в Парламент Чеченской Республики 2-го созыва 12 октября 2008 года;

- выборы в представительные органы местного самоуправления Чеченской Республики 11 октября 2009 года;

- очередные выборы депутатов Государственной Думы шестого созыва и очередные выборы в представительные органы местного самоуправления Чеченской Республики 4 декабря 2011 года;

- выборы Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года.
- выборы в Парламент Чеченской Республики 3-го созыва 8 сентября 2013 года.

- 2016 год будет ознаменован проведением выборов трех уровней; федеральный уровень – проведение выборов депутатов Государственной Думы. В связи внесенными изменениями в федеральное законодательство выборы пройдут по смешанной избирательной системе, то есть 225 депутатов будут избираться по пропорциональной избирательной системе, остальные 225 – по мажоритарной избирательной системе. Необходимо отметить, что действующий состав Государственной Думы был избран по пропорциональной избирательной системе, то есть по партийным спискам;

- региональный уровень – проведение выборов Главы Чеченской Республики. Согласно внесенным изменениям в Конституцию Чеченской Республики от 20 мая 2012 года, Глава Чеченской Республики избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Чеченской Республики и обладающими активным избирательным правом, на основе прямых выборов;

в связи с самороспуском парламентского корпуса третьего созыва проводятся досрочные выборы депутатов Парламента Чеченской Республики четвертого созыва<sup>1</sup>;

местный уровень – проведение выборов депутатов представительных органов местного самоуправления Чеченской Республики на основе Закона Чеченской Республики от 29 декабря 2014 года №59-РЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Чеченской Республике»;



- очередные выборы Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года. Это шестые по счету президентские выборы в стране, начиная с 1991 года. В выборах участвуют восемь кандидатов. Сергей Бабурин, Павел Грудинин, Владимир Жириновский, Владимир Путин, Ксения Собчак, Максим Сурайкин, Борис Титов и Григорий Явлинский;



<sup>1</sup> Иналкаева К.С. Становление Парламента Чеченской Республики / Материалы III международной научно-практической конференции «Научный потенциал молодежи в решении задач модернизации России. 24-25 апреля 2014 /Под ред. Н.Н. Киселевой. – Пятигорск: Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, 2015. – С. 30-36.

- проведение Референдума Российской Федерации по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 года;

- 2021 год – выборы трех уровней: депутатов Государственной Думы; Главы и депутатов Парламента Чеченской Республики; депутатов представительных органов местного самоуправления Чеченской Республики.

В разработке и принятии избирательных законов и нормативно-правовых актов, регулирующих отношения субъектов избирательного процесса, определяющее значение имеет тесное взаимодействие Избирательной комиссии и Парламента Чеченской Республики.

К основным законам, принятым Парламентом Чеченской Республики относятся законы, закрепляющие «...права участвовать в управлении делами Чеченской Республики как непосредственно, так и через своих представителей; право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления» (статья 29 Конституции Чеченской Республики).

Статус, порядок формирования и деятельности, а также полномочия Избирательной комиссии Чеченской Республики регулируются Законом Чеченской Республики «Об Избирательной комиссии в Чеченской Республике». Согласно данному закону срок полномочий Избирательной комиссии Чеченской Республики составляет 5 лет, установлено 12 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Членом избирательной комиссии может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет и обладающий избирательным правом.

Избирательную комиссию Чеченской Республики с момента ее основания успешно возглавлял Исмаил Байханов. За огромный вклад в развитии избирательного процесса на территории Чеченской Республики Исмаил Байханов был не раз отмечен высокими наградами Чеченской Республики и Российской Федерации.



### **Заседание Избирательной комиссии Чеченской Республики**

В данное время Председателем Избирательной комиссией Чеченской Республики является Умар Байханов. Его работа отмечена медалью «За заслуги перед Чеченской Республикой». Награда присвоена Указом Главы Чеченской Республики за безупречный и добросовестный труд, активное участие в подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации 18 сентября 2018 года. Высокую награду вручил Глава Чеченской Республики Рамзан Ахматович Кадыров на торжественном собрании, посвященном Дню гражданского согласия и единения в Парламенте Чеченской Республики.

«Для меня большая честь получить награду от Главы Чеченской Республики Р.А. Кадырова, - заверил Умар Байханов. Я благодарен Рамзану Ахматовичу за столь высокую оценку нашего труда и при этом прекрасно осознаю, что вся наша работа по организации и проведению выборов на территории Чеченской Республики не была бы такой эффективной, если бы не всесторонняя поддержка со стороны руководства республики».

За заслуги в организации выборов Умар Байханов не раз был поощрен Центральной избирательной комиссией и Президентом Рос-

сийской Федерации, также награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством II степени».

Избирательная комиссия Чеченской Республики – это современная высокотехнологичная комиссия, сочетающая в себе новейшие технологии оказания услуг и лучшие традиции избирательного сообщества. Институт Избирательной комиссии Чеченской Республики закреплен в Конституции Чеченской Республики в общей форме. Представляется целесообразным включение в Конституцию Чеченской Республики самостоятельной главы под названием «Избирательная система Чеченской Республики». Важность внесения данной поправки в Конституцию Чеченской Республики обусловлена тем, что именно избирательная система является показателем подлинности демократии. Избирательная система представляет собой совокупность норм, регулирующих права граждан избирать и быть избранными, закрепляющих принципиальные положения, на основании которых осуществляются формы непосредственной (прямой) демократии. Отсюда и актуальность регулирования этих вопросов на конституционном уровне<sup>1</sup>. Конституционное закрепление избирательной системы позволит избежать ограничения избирательных прав граждан, закрепляемых законодательными актами, как повышенные возрастные цензы, срок проживания на определенной местности – ценз оседлости и т.д.

#### **1.4. Российская избирательная система в XX-XXI вв.**

Развитие институтов непосредственной демократии в Российской Федерации идет не первый год. Именно с продуктивным реформированием избирательной системы Российской Федерации связано успешное развитие всего государства в целом, идущее по пути модернизации механизмов реализации прав человека и гражданина, и, как следствие, повышение международного авторитета России<sup>2</sup>.

В настоящее время общественное представление о необходимости и практической значимости выборов дают возможность рассмат-

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Институты прямой демократии / Международный научный журнал «Austria-science» №5, 2017. – С. 68-72

<sup>2</sup> Тхабисимова Л.А. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд / Университетские чтения – 2021: материалы научно-методических чтений ПГУ. – Пятигорск: Изд. ПГУ. – 2021. – С. 164-168.

ривать избирательный процесс в нескольких значениях: во-первых, как основы конституционного строя; во-вторых, как один из важных инструментов народовластия (непосредственная демократия); в-третьих, как возможность свободного осуществления гражданами своей политической воли.

С каждым годом избирательное законодательство подвергается все большему влиянию политической практики, что способствует развитию юридической и политологической теории об отдельных институтах избирательных и политических систем. Новые реалии демократических институтов народовластия потребовали принятия соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих проведение выборов.

Избирательное право демократически развитых государств как правовая категория – это институт публичного права, представляющий собой систему правовых норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах, которые регулируют общественные отношения, деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, устанавливает их права и обязанности в сфере осуществления народовластия – выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участие в референдумах<sup>1</sup>.

В Российской Федерации действует избирательное законодательство, прошедшее этапы становления, развития и совершенствования. Нормативные правовые акты, регулирующие проведение выборов в Российской Федерации, соответствуют международным избирательным стандартам и нацелены на дальнейшее развитие демократических институтов.

Конституция 1993 года, провозгласив современную Россию в качестве свободного демократического государства, определяет независимые и демократические выборы как одну из фундаментальных и неотъемлемых основ государственного строя российского государства. Конституция устанавливает основное и наиболее важное значение для практического применения властных полномочий, формирования органов государственной власти и принятия особо важных решений общегосударственного масштаба. Указанное положение определяет важное значение и высокий уровень потребности выборов в

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Система выборов в органы власти Российской Федерации. Материалы XIV международной научно-практической конференции 1 часть: «Достижения и проблемы современной науки» г. Санкт-Петербурга: сборник со статьями (уровень стандарта, академический уровень). – С-П. : Научный журнал «Globus», 2016.- С.69-73

структуре системы народовластия. Совершенно очевидно, что в Конституции исход голосования на выборах или референдуме, результаты их проведения рассматриваются как решения, обладающие наибольшим значением и важностью, так как путем свободного голосования находит выражение мнение граждан по рассматриваемому вопросу либо избранию конкретного кандидата.

1994г. – принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», закрепивший постоянный статус ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, установивший порядок их формирования.

Началась разработка Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Учрежден Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России (РЦОИТ при ЦИК России).

1995г. – приняты федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». В опытно-режимном режиме начинает работать Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы». Для эксплуатации и развития ГАС «Выборы» создан Федеральный центр информатизации при ЦИК России.

1995-1996гг. – состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва, выборы Президента Российской Федерации. На этих выборах впервые в российской избирательной практике организован Информационный центр «Выборы-95», действовавший впоследствии на всех федеральных выборах, а с 2008 г. – и на региональных выборах.

1996г. – созданы первые сканеры обработки избирательных бюллетеней (СИБ).

1999г. – приняты новые федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

1999-2000гг. – прошли выборы депутатов Государственной Думы третьего созыва и Президента Российской Федерации.

2001г. – принят Федеральный закон «О политических партиях».



2002г. – принят новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2003г. – принят новый Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»; разработаны комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ-2003).

2005г. – изготовлена первая партия комплексов для электронного голосования (КЭГ). Осуществлен переход к двум единым дням голосования в субъектах Российской Федерации.

2010г. – усовершенствование КОИБ (КОИБ-2010), впервые КОИБ-2010 использовались в единый день голосования 10 октября 2010 года.

2011г. – принята Программа технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации.

2012-2013гг. – либерализация законодательства о политических партиях, увеличение количества политических партий. Переход к образованию избирательных округов сроком на 10 лет, формирование постоянно действующих участковых избирательных комиссий со сроком полномочий 5 лет, резерва составов участковых комиссий.

2012г. – установлен единый день голосования; возврат к прямым выборам высших должностных лиц регионов.

2013г. – переход к проведению выборов в единый день голосования во второе воскресенье сентября.

2014г. – принят новый Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

2020г. – принят новый Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

2018 – проведены выборы Президента Российской Федерации.

За последние годы выборы прочно вошли в жизнь российского общества в качестве реально функционирующего института формирования представительных основ народовластия. По сути, на наших глазах происходит становление и развитие избирательной системы Российской Федерации, сопровождаемые активным поиском и апробацией на практике юридических формул осуществления и защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Процесс

формирования избирательного законодательства охватил все уровни правового регулирования – федеральный, региональный и муниципальный, в него включены не только законодательные (представительные) органы власти, но и президентские и правительственные структуры, а также избирательные комиссии<sup>1</sup>.

Законодательство о выборах претерпели серьезные изменения, были апробированы и внедрены многочисленные новации.

В настоящее время функционируют 85 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Российская Федерация принадлежит к числу государств с устойчивой, стабильной избирательной системой. Выборы депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации проходили в установленные законом сроки. Лишь однажды в истории современной России Президента Российской Федерации выбирали досрочно (в 2000 году).

Безусловно, выборы – это первостепенный элемент непосредственной демократии, в котором выражен действенный способ устранения разногласий, царящих в обществе, разрушающих взаимовыгодные отношения между индивидом (гражданином) и органами власти, создающих проблемы в сфере экономики, политики, общественного расслоения, которых в свою очередь образуют благодатную почву для серьезных противоречий между самими людьми. «Подобного рода трудности – это противоречия, которые могут привести к серьезным осложнениям в системе правопорядка и соблюдения законодательных предписаний»<sup>2</sup>. Следовательно, для недопущения перечисленных выше проблем и основания демократического общества, все стороны (прежде всего, государство и народ), не утрачивая собственных прав и независимости реализации правосубъектности, должны действовать посредством непрерывной коммуникации и взаимного наблюдения, в случаях, когда действует осуществимое средство вовлечения личности в деятельность по созданию, обсуждению, одобрению решений, благодаря которым разрешаются задачи в разнообразных направлениях преобразования общества и государства.

---

<sup>1</sup> См: Иналкаева К.С. Избирательная система как составной элемент избирательного права Российской Федерации / Вестник Чеченского государственного университета, 2015. – №4(20). – С. 236

<sup>2</sup> См: Волошин С.Е. Избирательная система России: актуальные вопросы и задачи.: С-Пб, Норма, 2015 – с. 201

Принимая во внимание особую значимость избирательных прав российских граждан в качестве единственного легитимного средства, обеспечивающего воспроизводство электоральных основ государственной и муниципальной власти, нельзя не учитывать, что поддержание надлежащей юридической взаимосвязи и взаимозависимости электората и политической публичной власти невозможно без соответствующей правовой регламентации, находящей выражение в нормах избирательного права. Очевидно, что эта задача не может быть решена без разработки теоретической концепции современного российского избирательного права и учета как отечественного опыта правового регулирования выборов, так и международных избирательных стандартов в их организации и проведении, адекватно отвечающих тем социально-политическим процессам, которые обусловлены осуществлением радикальных реформ государственного и общественного устройства Российской Федерации и нацелены на поступательное и результативное развертывание демократического потенциала избирательной системы.

18 февраля 2016 года в Пятигорском государственном лингвистическом университете (ныне ПГУ) состоялось открытие Северо-Кавказского Центра избирательного права и процесса. Целью создания Центра является подготовка и обучение наблюдателей для участия в предстоящих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и последующих выборах, а также организация профессиональной подготовки членов избирательных комиссий, осуществляющих свою работу на территории Северо-Кавказского федерального округа. В связи с этим в 5 субъектах СКФО создаются Региональные центры избирательного права и процесса.



В рамках открытия Северо-Кавказского центра состоялось подписание Договора о сотрудничестве с ООД «Корпус» «За чистые выборы». Был проведен обучающий семинар по вопросам избирательного права и процесса для студентов и преподавателей вузов Северо-Кавказского федерального округа, а также торжественно открыт клуб молодого избирателя «Право выбора».



В студии Медиацентра Пятигорского государственного университета члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Шапиев Сиябшах Магомедович и Панышин Денис Игоревич, которые принимали участие в открытии центра.

«Это первый опыт в стране, когда окружной центр объединяет региональные. Открытие центра – идея общественная, это инициатива «снизу», от студентов, преподавательского состава», – отметил на церемонии открытия член Центризбиркома РФ Денис Панышин. Создание центра поможет повысить правовую культуру избирателей и политическую активность молодежи. Центр организует профессиональную подготовку членов избирательных комиссий в регионах округа, также здесь будут обучаться наблюдатели, которые примут участие в предстоящих выборах в Государственную Думу.



Региональные центры избирательного права и процесса были созданы в числе других в Чеченской Республике и Республике Ингушетия. Руководителями были назначены кандидат юридических наук, доцент Иналкаева Казбан Саматовна и Руководитель Совета молодых юристов при региональном отделении Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» по Республике Ингушетия Цечоев Руслан Мусаевич.

Периодические, свободные, справедливые и не сфальсифицированные выборы, отвечающие признанным мировым стандартам, должны стать обязательным атрибутом современной российской государственности. В связи с этим объективно повышается роль и значение опосредующего их избирательного права, образующего юридический фундамент формирования и функционирования институтов системы представительной демократии. Избирательное право и сопутствующее ему законодательство без всякого преувеличения приобретает особый социально-политический статус и, как следствие, вполне обоснованно претендует на самостоятельное предназначение в политико-правовой системе России.

Однако приходится признать, что до настоящего времени избирательное законодательство и правоприменительная практика значительно опережают теорию избирательного права. Нередко динамика развития федерального и регионального законодательства о выборах ориентирована исключительно или преимущественно на чрезмерную

детализацию и конкретизацию частных аспектов избирательного процесса, что при заметном увеличении объема действующего в сфере организации и проведения выборов нормативного правового массива отнюдь не всегда способствует целостному, системному и непротиворечивому законодательному закреплению правового режима реализации и защиты избирательных прав граждан. Как следствие, многие принципиальные вопросы юридической регламентации электоральных отношений до сих пор не получили необходимого научного осмысления и обоснования. Именно это обстоятельство обусловило обращение авторов к проблемным аспектам теории и практики становления и развития современного российского избирательного права<sup>1</sup>.

Главной задачей государства является превращение народовластия в реально действующий политико-правовой институт, а формой его реализации должны быть свободные и справедливые выборы в представительные органы государственной власти и местного самоуправления. Это во многом определяет роль и значение избирательного права, которое можно рассматривать не только как подотрасль конституционного права (традиционный подход), как основной институт конституционного права (альтернативный вариант), но и как самостоятельную отрасль права, имеющую свой предмет и метод (современный подход). Также необходимо отметить, что все избирательное право и процесс, будучи элементом конституционного строя, динамично развиваются, имеют систему источников, принципы регулирования и формирования, что также подтверждает отраслевую самостоятельность.

Избирательное право, в свою очередь, является источником создаваемой государством «избирательной системы» по выборам государственной власти, механизмом которой является избирательный процесс, а результативностью – способы избрания. Чем большее количество раз пройдут выборы, чем более открыто и честно они будут проводиться и чем более достоверными в глазах общества будут их результаты, тем, более необратимым, станет переход страны к подлинной народной демократии.

---

<sup>1</sup> См: Иналкаева К.С., Тепсуев М.С., Матыева А.Р. Regional electoral committees as a direct democracy institution /Journal of Fundamental and Applied Sciences. Vol 9, No 2S (2017). – С.1375-1387 DOI: <http://dx.doi.org/10.4314/jfas.v9i2s.849>

Российский многонациональный народ реализует свой суверенитет, осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Эти органы в основном образуются посредством выборов, которые, наряду с референдумом, являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3 Конституции).

Выборы и избирательные права граждан во всяком демократическом обществе являются одним из важнейших институтов народовластия. Избирательные права граждан и процесс их реализации в ходе избирательной кампании характеризуют степень политической свободы личности, ее возможности участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (избранных депутатов). Не случайно на конституционном уровне избирательные права граждан закрепляются в статье 32 Конституции, как составная часть нормативного содержания прав граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства. Таким образом, избирательные права рассматриваются как разновидность субъективных политических прав граждан. Эти права закрепляются за каждым гражданином Российской Федерации и реализуются в соответствии с индивидуальными (субъективными) политическими симпатиями и антипатиями самого гражданина на добровольной основе, так как никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, равно как недопустимы и какие бы то ни было формы контроля за свободным волеизъявлением гражданина.

Большую актуальность приобретает вопрос о статусе и правовой природе избирательных комиссий и их взаимодействии с правоохранительными органами. Действующее законодательство не включает все избирательные комиссии в единую систему органов государственной власти.

Подводя итог можно сказать, что современное избирательное право должно соответствовать определенным международно-правовым стандартам, выработанным в основном после Второй мировой войны, когда интенсивно начался процесс переосмысления значения основных политических и гражданских прав и свобод. Важнейшие из этих прав получили закрепление в международных правовых актах. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, гласит «Воля народа должна быть



основой власти правительства; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования (статья 21). С ней перекликается Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей в 1966 году, провозгласивший для каждого гражданина право «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

#### **1.4. Правовое обеспечение баланса интересов в системе народовластия в России**

Как мы указали выше, в Конституции России закреплена модель народовластия, воплотившая в себе, по сути, революционные идеалы. Её авторы выразили в ней требования социально-экономического характера пришедшей к власти части общества, отрицающей все советское, так или иначе связанное с коммунизмом, социализмом, что предопределило на долгое время государственную идеологию народовластия. Между тем в Конституции России сохранилось понятие «народовластие», являвшееся фундаментом всей политической организации советского общества.

Народовластие с точки зрения конституционной модели в количественном отношении не имеет четко определенного социально структурированного содержания. В статье 3 Конституции субъектом народовластия определен народ как некая единая субстанция: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ<sup>1</sup>. «Народ» и «многонациональный народ» в контексте статьи 3 Конституции являются синонимичными понятиями, равнозначными по содержанию. И даже

---

<sup>1</sup> См: Чиркин В.Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // Государство и право. – 2011. – №6. – С. 5

тогда, когда в тексте используется лаконичное «народ», подразумевается его многонациональность.

В соответствии со статьей 10 Конституции дифференциация народа в его политически активной части осуществляется с учетом разделения властей – на законодательную, исполнительную и судебную, носители которой обладают специфическим социальным и политическим статусом. Дополнительным средством разделения этих групп населения – носителей трех разновидностей власти – является принцип самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, который обеспечивается рядом других конституционных гарантий. Здесь реализуется принцип «горизонтального» разделения народа (властвующей части) по видам (формам) государственной власти.

В целях сохранения государственного единства, достижения социальной гармонии, ослабления внутренней неопределенности государственно-организованного общества, с одной стороны, требуется анализ модели конституционно-правовых основ российского народовластия, выявление всех его специфических характеристик, факторов и источников нестабильности, дисбаланса интересов.

С другой стороны, необходимо определение и построение логической системы инструментов обеспечения сбалансированности, а в конечном итоге – гармоничности системы народовластия как всеобъемлющего механизма выражения воли и интересов народа во всем многообразии его социальных, экономических, политических, духовных характеристик. Задача состоит в выработке политико-правовых инструментов, способствующих нейтрализации негативных процессов в системе народовластия, ликвидации условий для социальных межгрупповых конфликтов, минимизации деструктивных влияний на процесс формирования и выражения властной воли народа через механизмы прямой и представительной демократии.

Поскольку системе народовластия свойственна социальная структурированность, как носителей власти (различные социальные группы), так и их интересов, постольку в инструментарии обеспечения баланса интересов этих групп должны быть средства учета интересов максимального количества политически (партии, общественные объединения типа народного фронта и т.д.), экономически (бизнес, наемные работники, государственные и муниципальные служа-

щие и т.д.), духовно (религиозные, творческие и т.п. группы) различающихся социальных групп в составе народа<sup>1</sup>.

Прежде всего, следует оценить мотивы проведения инновационных мероприятий в сфере правотворчества, целеполагание инициированных политических преобразований. В какой степени выбранные методы изменения политической системы соответствуют интересам народа, его отдельным группам? К примеру, предметом анализа должны стать новые подходы в партийном строительстве, которое непременно скажется на системе народовластия, способности новых политических структур обеспечивать отражение в полной мере интересов различных социальных групп.

Казалось бы, облегчение процедуры создания политических партий должно привести к свободе действий политически активных граждан – всего нужно 500 членов партии, и более точному выражению интересов даже самых незначительных по составу социальных слоев, групп населения. Между тем, сложившаяся политическая практика не позволит малым партиям на федеральном уровне получать мандаты в Государственной Думе – при сохранении даже 5-ти процентного заградительного барьера партии-малютки не в состоянии получить поддержку нужного количества избирателей. И поданные за большое количество мелких партий голоса избирателей будут потеряны для учета интересов граждан – они будут распределены между партиями-великанами. Такова избирательная технология, закрепленная Федеральным законом №67-ФЗ<sup>2</sup>. В конечном итоге это приведет к значительному дисбалансу интересов в системе народовластия, а не наоборот, если имелась в виду забота о гармонизации интересов населения, когда замасливались соответствующие реформы, в частности, в плане формирования партийной системы.

Другой пример с инициативами действующей государственной власти и ее партийной основы – переход на выборы глав субъектов Российской Федерации непосредственно населением. В первом приближении видится расширение демократических основ участия народа в формировании институтов публичной власти – помимо партий

---

<sup>1</sup> См: Иналкаева К.С. Народовластие в конституционной системе демократического государства. Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2016. №4(16). – С.5

<sup>2</sup> См: Федеральный закон от 12 июня 2002 года №N 67-ФЗ (от 05.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс

свое мнение выскажет каждый избиратель соответствующего субъекта Российской Федерации. Однако не следует забывать, что выборность должностных лиц в отсутствие доступного населению и эффективного инструментария влияния на деятельность выборного должностного лица размывает, микширует ответственность не только этого лица, но и населения за свой выбор. При законодательно закрепленной системе выборности по факту Президент России освобождается от ответственности за выбор главы субъекта Российской Федерации и последствия его деятельности, снижается степень ответственности Российской Федерации в лице ее руководства за положение дел в субъектах – население само определило свой выбор, а, следовательно, само отвечает за его последствия. Такое положение противоречит принципу единства государства как всеобщей организации народа, формы реализации народовластия через все виды публичной власти – государственной, самоуправленческой, партийной (по мнению некоторых ученых).

Анализ ситуации с уровнем сбалансированности интересов в российском обществе и степенью их гармонизации в публично-властном механизме дает основание сделать вывод о том, что одних политико-правовых инструментов, средств в этом деле недостаточно – необходимо формировать и использовать как существующие так инновационные ресурсы обеспечения сбалансированности, гармонизации интересов в системе народовластия. К числу таковых следует отнести социально-психологические, нравственно-духовные, в том числе религиозные, экономические инструменты, которые могут быть определяющими в достижении поставленных целей и решении задач сохранения мира и социального благополучия в государственно-организованном обществе.

Ценность правовых средств обеспечения сбалансированности в системе публичной власти состоит в том, что они создают устойчивые формы воплощения инструментов балансирования интересов посредством установления ограничений, стимулов к позитивному поведению, мер ответственности (в частности, за коррупционные проявления в деятельности органов и должностных лиц публичной власти).

Для сбалансирования интересов в системе народовластия важен вопрос выбора форм демократии, с помощью которых должны обеспечиваться интересы населения, их гармонизации. Эти формы должны иметь юридическое закрепление. Прежде всего, они должны быть

разумными, защищенными от злоупотребления правом. Например, «митинговая демократия» при всей ее исторической значимости может использоваться в манипулятивных целях, корпоративно-эгоистических интересах. Вследствие этого возникает проблема позитивной эффективности таких форм демократии с точки зрения объективного, адекватного, сбалансированного выражения воли населения. Нельзя ожидать от этих форм демократии учета мнения и интересов всех групп населения, однако цели их использования, лозунги и требования их организаторов, участников не должны провозглашаться как чаяния всего народа, что нередко имеет место в современной практике. Как действующая власть использует метод манипуляций, так и ее противники не брезгают такими инструментами, например, мобилизацией на митинги, шествия через электронные СМИ так называемых «интернет-хомячков», проведения массовых публичных мероприятий под названиями, не закрепленными в российском законодательстве<sup>1</sup>.

Политико-правовые средства сбалансированности интересов населения принято считать наиболее эффективными, поскольку их использование находится под контролем государства, гражданского общества. Однако без иных средств и условий, как, например, социально-психологической готовности населения к самоуправлению, гражданской инициативе в борьбе с коррупцией (по некоторым данным более 60% российских граждан терпимо относятся к взяткам) и другими противоправными явлениями, политической культуры и традиций (например, демонстрация политической воли руководителями государства), политической морали, социальной этики (уход в отставку должностных лиц в результате опубликованных и не опровергнутых обвинений в средствах массовой информации) обеспечить сбалансирование интересов в системе народовластия невозможно. Все институты публичной власти, гражданского общества, отдельные граждане должны в публично-властных отношениях опираться на комплекс мер, средств гармонизации интересов в системе народовластия.

---

<sup>1</sup> Практикой стали так называемые гуляния, которые собирают значительные массы «присоединившихся» к ним, что фактически является разновидностью шествия, однако не названное в таком виде в действующем законодательстве они позволяют организаторам злоупотреблять правом на проведение публичного мероприятия, избегать ответственности. При этом организаторы не заботятся о безопасности «гуляющих», интересах других граждан (как, впрочем, и в случаях организации «палаточных» протестов).

Таким образом, решение задачи сбалансирования, гармонизации интересов в системе народовластия диктуется целью защиты прав и свобод человека и гражданина, построения мирного будущего, обеспечения политического равноправия, экономического и социального благополучия, справедливости.

### **1.5. Реализация избирательного права в Российской Федерации**

Демократия – это политический режим, в основе которого лежит метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход процесса. Представление о народе как исходном и конечном пункте демократической легитимации является базовым в понимании демократии<sup>1</sup>. Однако принцип народовластия характеризует Российскую Федерацию не только как демократическое государство, но и как государство конституционное. Это проявляется, прежде всего, в том, что Конституция содержит критерии позволяющие оценивать свободное осуществление народом власти, а также порядок формирования самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа.

Анализ статей Конституции позволяет сделать вывод о том, что народ представляет собой совокупность равных граждан с гарантированными для всех правами и свободами. Поэтому можно говорить о том, что народовластие осуществляется народом путем волеизъявления граждан в форме всеобщего голосования (референдума) и в форме свободных выборов.

Право избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право) и право быть избранным в эти органы (пассивное избирательное право) являются необходимой и существенной составной частью конституционного права граждан Российской Федерации. «Будучи элементом конституционного статуса избирателя, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов, в них отражается как личный интерес каждого кон-

---

<sup>1</sup>См.: Кутафин О.Е. Избранные труды в 7 томах. Том 7. Российский конституционализм. – М.: Проспект, 2011. – С. 208

кретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти»<sup>1</sup>.

В конституционном праве понятие «избирательное право» рассматривается в двух значениях. Во-первых, избирательное право рассматривается в субъективном значении, как субъективное право граждан Российской Федерации участвовать в выборах. Активное и пассивное избирательные права, как и другие права и свободы человека и гражданина, не являются абсолютными. Они ограничены Конституцией и федеральными законами. Ограничения или избирательные цензы участия граждан в выборах существуют во всех странах. На российских особенностях ограничения избирательных прав граждан мы остановимся чуть позже. Во-вторых, избирательное право рассматривается в объективном значении, как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу выборного формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностных лиц.

Избирательное право имеет свои источники, ими являются нормативные акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, определяющие порядок проведения выборов. К ним относятся:

Конституция Российской Федерации, конституции республик в составе Российской Федерации, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; Федеральный закон №67-ФЗ; другие федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации; 3) Федеральный конституционный закон №5-ФКЗ<sup>2</sup>; указы и распоряжения Президента, постановления Правительства, постановления Государственной Думы, решения Центральной избирательной комиссии, акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), решения избирательных комиссий разного уровня, решения

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П // Российская газета. 2013. 30 апреля

<sup>2</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О референдуме Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

судебных органов, муниципальные правовые акты по вопросам организации и проведения выборов и референдума.

Таким образом, *выборы* – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

*Референдум* – форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право голосовать на референдуме Российской Федерации, участвовать в выдвижении инициативы проведения референдума, а также в иных законных действиях по подготовке и проведению референдума. Не имеет права участвовать в референдуме гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

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

На референдум не могут выноситься вопросы:

1) об изменении статуса субъекта Российской Федерации, закрепленного Конституцией;

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

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

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

5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответ-



ствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

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

7) отнесенные Конституцией, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Решение, принятое на референдуме, обладает полной юридической силой, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении.

На референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. Примером референдума субъекта Российской Федерации является принятие Конституции Чеченской Республики 23 марта 2003 года.

*Местный референдум* – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией, федеральными законами, конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения<sup>1</sup>.

Рассмотрим активное избирательное право, так как реализация этого права позволяет:

- конкретному гражданину, выступающему в качестве избирателя, отдать свой голос в поддержку того или иного кандидата;

- обеспечить выражение воли многонационального народа России;

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций / отв. ред. И.Я. Эльмурзаев. – Грозный: издательство Чеченского государственного университета, 2015. – С.121-123

- выборным органам народного представительства получить необходимую демократическую легитимацию.

Таким образом, активное избирательное право, предусмотренное Конституцией Российской Федерации, относится к основным правам и свободам гражданина, а также является важнейшим элементом его конституционного статуса.

Активное избирательное право базируется на конституционных принципах свободного и добровольного участия избирателей в выборах на основе всеобщего и равного избирательного права. Указанные принципы являются не только конституционными, они находят закрепление в международных нормах. В частности, в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>1</sup>, а также в статье 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>. Развитие и детализацию указанные принципы получили в федеральном законодательстве (Федеральный закон №67-ФЗ).

Принципы реализации гражданами избирательных прав имеют универсальное значение для всех видов выборов в Российской Федерации и должны неукоснительно обеспечиваться органами государственной и муниципальной власти. Более того, реализуя эти основные принципы, государство получает возможность:

- обеспечить и защитить электоральные права граждан;
- гарантировать демократический и легитимный процесс свободного, равноправного и основанного на Конституции волеизъявления граждан.

Основополагающие принципы – всеобщее и равное избирательное право – означают, что каждый гражданин, достигший возраста 18 лет, имеет возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в выборах путем голосования. Равенство на выборах обеспечивается еще и тем, что избиратель может быть включен в списки только по одному избирательному участку и участвовать в голосовании только один раз. Каждому гражданину выдается одинаковое количество бюллетеней, а его волеизъявление имеет такое же значение, как и волеизъявление других граждан<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Библиотечка Российской газеты. 1999. № 22-23

<sup>2</sup> См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. № 005 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>3</sup> См.: Иналкаева К.С. Реализация избирательных прав граждан в Российской Федерации / 66

Таким образом, реализация в Российской Федерации активного избирательного права возможна при соблюдении требований, указанных в Конституции и статье 4 Федерального закона №67-ФЗ. Эти требования касаются прежде характеристики лица, реализующего активное избирательное право. Помимо уже указанных нами выше необходимости иметь гражданство и достигнуть определенного возраста.

В соответствии с внесенными изменениями в федеральное законодательство, активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, правом голосовать на референдуме субъекта Российской Федерации обладает также гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, не имеющий регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, зарегистрированный по месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума не менее чем за три месяца до дня голосования, в случае подачи им заявления о включении в список избирателей, участников референдума по месту нахождения<sup>1</sup>.

Однако Федеральный закон №67-ФЗ закрепляет ряд ограничений: не имеют права избирать, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Свое активное избирательное право граждане осуществляют на выборах посредством заполнения избирательного бюллетеня в день голосования в помещении для голосования на избирательном участке по месту жительства, где он включен в список избирателей. Однако отсутствие гражданина Российской Федерации во время проведения выборов в месте его жительства не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Федеральный закон №67-ФЗ предусматривает дополнительные способы реализации своего активного избирательного права при возникновении подобных обстоятельств:

- статья 62 – голосование в день выборов по открепительным удостоверениям;

---

Вестник Чеченского государственного университета: научно-аналитический журнал. – 2017. – № 2 (26) – С.155-158

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс

- пункт 14 статьи 64 – голосование по почте;
- статья 65 – досрочное голосование.

Возможность использования открепительных удостоверений на выборах федерального уровня предусмотрена, в том числе и Федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>1</sup> (статья 68) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup> (статья 74). На региональных выборах такая возможность может быть предусмотрена непосредственно законом субъекта Российской Федерации, но прямой обязанности регионального законодателя по ее установлению не закреплено.

Если избиратель не может прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, то он вправе получить открепительное удостоверение и принять участие в голосовании на том избирательном участке, где он будет находиться в день голосования.

Для голосования по почте необходимо, чтобы закон субъекта Российской Федерации предусматривал такую возможность. Порядок проведения голосования по почте установлен Постановлением ЦИК РФ от 5 октября 2011 года № 41/353-6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума»<sup>3</sup>. Право голосования по почте предоставляется гражданину, обладающему активным избирательным правом, не имеющим возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования избирательного участка, где он включен в список избирателей. Данная процедура является новой как для законодателя, так и для правоприменителя, поэтому необходимо отметить ее недостатки.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ (от 05.12.2022) «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> Постановление ЦИК РФ от 5 октября 2011 года № 41/353-6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, референдума субъекта РФ, местного референдума» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 2011. – № 15.

Во-первых, голосование по почте не допускается, если избиратель имеет возможность проголосовать досрочно, проголосовать в день голосования вне помещения для голосования, либо предусмотрена возможность голосования по открепительному удостоверению.

Во-вторых, данный способ голосования невозможно применять на выборах в органы государственной власти Российской Федерации.

В-третьих, процедура подготовки к голосованию таким способом является довольно затруднительной как для избирателя, так и для избирательной комиссии. Так, избиратель должен заранее обратиться в соответствующую избирательную комиссию с обращением о предоставлении возможности голосовать по почте. В обращении избирателя указываются личные данные и причина, по которой он не имеет возможности проголосовать на избирательном участке. Одновременно с письменным обращением избиратель предоставляет документы, подтверждающие эту причину. В случае непредставления избирателем документов или предоставления подложных документов комиссия отказывает избирателю в возможности проголосовать по почте.

В-четвертых, практическая реализация данной формы голосования зависит от работы почты, так как при составлении протокола об итогах голосования учитываются голоса избирателей, содержащихся в бюллетенях, поступивших по почте в соответствующую комиссию не позднее времени окончания голосования.

В настоящее время при проведении выборов в федеральные органы государственной власти может быть предусмотрена процедура досрочного голосования для лиц:

- проживающих или работающих в труднодоступных или отдаленных местностях;
- находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено;
- проживающих за пределами территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в последние годы данное право было существенно ограничено, в связи с чем ряд граждан лишались возможности участвовать в голосовании. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №11 нормы, ограничивающие избирательные права граждан, которые по ува-

жительной причине не могут прибыть на избирательный участок в день голосования, признаны неконституционными<sup>1</sup>.

Так же, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что впредь до внесения в избирательное законодательство изменений, «избирателям, которые в день голосования будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором они включены в список избирателей, по такой уважительной причине, как отпуск, командировка, режим трудовой или учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья» должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно.

Итак, свободные выборы в Российской Федерации являются высшим непосредственным выражением власти народа. Поэтому государство обязано создать условия для реализации избирательных прав граждан без каких-либо необоснованных ограничений. Наличие в законодательстве норм, разрешающих применять иные способы голосования, обеспечивает дополнительные гарантии реализации активного избирательного права.

### **1.6. Конституционно-правовые принципы избирательного права**

Для избирательного права как совокупности правовых норм, самостоятельного элемента правовой системы характерно наличие и собственных первооснов – принципов, в соответствии с которым развивается весь институт избирательного права. Принципы избирательного права – это условия, соблюдение которых придает выборам демократический характер и делает их результаты легитимными, то есть основополагающие, руководящие начала, пронизывающие всю отрасль права в целом и находящие свое воплощение в каждой отдельной норме. Для принципов характерна императивность, то есть

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 11 «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 65 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом Законодательного собрания Владимирской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 4.

обязательность следования их положениям. Не является исключением из этого правила и правовая структура избирательной системы<sup>1</sup>.

Предусмотренные действующим российским законодательством механизмы осуществления избирательных прав граждан Российской Федерации направлены на реализацию конституционных положений, устанавливающих, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Для обеспечения надлежащей реализации гражданами Российской Федерации конституционных властных полномочий необходимо обеспечить соблюдение в ходе проведения выборов и референдума ряда основополагающих, ключевых установлений и правил, именуемых в общей теории государства и права принципами. С точки зрения науки конституционного права, конституционные принципы представляют собой непосредственно или опосредованно выраженные в Конституции Российской Федерации, а также сложившиеся в конституционной практике (прежде всего в практике конституционного правосудия) высшие нормативно-ценностные императивы.

Принципы избирательной системы Российской Федерации именуются в статье 3 Федерального закона №67-ФЗ как принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума.

К примеру, Ю.В. Иванченков под принципами избирательного права понимает:

- систему правовых гарантий, направленных на обеспечение проведения честных, законных избирательных процедур, реализацию и защиту избирательных прав граждан России;

- основополагающие начала, правила-требования, являющиеся фундаментом правового регулирования избирательных отношений, главным содержанием избирательного права, служащие критерием законности и правомерности действий всех участников избирательных правоотношений<sup>2</sup>.

По мнению Е.В. Корчиги, принципами избирательного права являются основополагающие начала (идеи), отражающие демократиче-

---

<sup>1</sup> См.: Постников А.В. Избирательное право России. – М., 2010.

<sup>2</sup> См.: Корчиги Е.В. Принципы и субъекты избирательного процесса // Дамаскин О.В., Е.В. Корчиги, Р.Р. Сеченова. Назв. соч., 2010. – С. 94

скую природу выборов как конституционной основы народовластия и определяющие фундамент правового регулирования избирательных прав, гарантий, процедур и технологий, обеспечивающих императивное, внутренне сбалансированное и нефальсифицированное проведение различных видов выборов в Российской Федерации.

М.В. Баглай отождествляет принципы избирательного права и принципы избирательной системы, и рассматривает их как обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными. Изучение содержания и юридической природы данных принципов является необходимым условием для исследования предусмотренных российским законодательством правовых гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации и механизмов реализации, в том числе и судебной защиты<sup>1</sup>.

Принципы избирательной системы Российской Федерации закреплены лишь отчасти в Конституции Российской Федерации, и в основном в федеральном законодательстве. Непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации установлены принципы проведения выборов Президента Российской Федерации (статья 81). Следует согласиться с мнением тех исследователей, считающих, что даже имеющиеся в Конституции немногочисленные, и «разбросанные» по ее тексту, принципы, не отражают основных начал избирательной системы. В связи с этим свою роль в заполнении данного пробела играют как законодатель, так и судебная система Российской Федерации, и в первую очередь Конституционный Суд Российской Федерации.

Принципы проведения в Российской Федерации иных выборов и референдума закрепляются и раскрываются в различных федеральных законах. Как уже отмечалось, наиболее системно и подробно данные принципы изложены в статье 3 Федерального закона №67-ФЗ.

В науке конституционного и избирательного права разработано множество классификаций принципов избирательной системы (избирательного права), причем ряд принципов являются традиционными для российского права, некоторые взяты из норм международного права, другие разработаны юридической наукой и практикой.

---

<sup>1</sup>См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для ву-зов. 4-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2009. – С. 358



Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин писали о принципах избирательного права как о принципах проведения выборов, к которым правоведы относят: всеобщее избирательное право; равное избирательное право; прямое избирательное право; тайное голосование; свободное и добровольное участие граждан в выборах; периодичность выборов<sup>1</sup>.

М.В. Баглай из данного перечня исключает принцип свободного и добровольного участия в выборах, рассматривая его в качестве составной части всеобщности выборов.

Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян делят рассматриваемые принципы на две группы: принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах<sup>2</sup>. В первую группу входят принципы обязательности, периодичности, свободы, альтернативности выборов, допустимости различных избирательных систем. Ко второй группе относятся всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании.

С.Д. Князев предлагает аналогичную классификацию с одним дополнением: к первой группе ученый относит также принцип независимости органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов<sup>3</sup>.

Сравнительный анализ действующего избирательного законодательства, норм международного права и юридической литературы позволяет выделить следующие конституционно-правовые принципы избирательного права Российской Федерации, в основу которых легла классификация, предложенная С.Д. Князевым, Ю.А. Дмитриевым и В.Б. Израеляном.

Принципы избирательной системы – важные и необходимые нормативно-юридические постулаты, характеризующиеся универсальностью и социальной обусловленностью. Принципы избирательной системы являются составной частью государственного (конституционного) права России. Будучи ведущей отраслью национальной системы права, конституционное право включает основополагающие принципы, провозглашающие национальный суверенитет, верховенство закона, господство права, равную ответственность перед зако-

---

<sup>1</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009

<sup>2</sup> См.: Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.

<sup>3</sup> См.: Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: (проблемы теории и практики): Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 6.

ном и тому подобное. Помимо этого, конституционное право устанавливает и порядок осуществления политической власти, процедуры формирования и деятельности органов власти, экономический базис, форму государственного устройства, определяет круг полномочий, предоставленных органам государственной власти высших (федеральных и региональных) и местных органов государственной власти, перечень прав и обязанностей граждан, избирательное право и избирательную систему Российской Федерации.

В содержании Всеобщей декларации прав человека 1948 года (статья 21) провозглашается, что воля народа «должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»<sup>1</sup>. Указанное выражение вбирает в себя практически все основные и общепризнанные принципы избирательного права современности. Российская Федерация, будучи демократическим и современным государством, руководствуется данными принципами, принимает на себя обязательства по их гарантированию и охране. Эти принципы непосредственно закреплены в Конституции Российской Федерации и их соблюдение является прямой обязанностью всех без исключения субъектов, обладающих правосубъектностью, вплоть до первых лиц государства. В качестве конституционных принципов правового комплекса России признаются принципы всеобщности, равенства, тайного голосования и свободы участия в выборах и ряд иных.

Принцип всеобщности – предусматривает возможность граждан избирать (активное избирательное право) и быть избранными (пассивное) при наступлении совершеннолетия (либо иного возраста, установленного федеральным законодательством) вне зависимости от гендерной принадлежности, той или иной расы, национальности, независимо от вероисповедания и убеждений, имущественного и должностного положения, языка или членства в общественных объединениях. Отсутствие дискриминации в отношении избирателей весьма актуально, особенно для Российской Федерации, население которой отличается сильным разнообразием национальных, религи-

---

<sup>1</sup> См.: Всеобщая декларация прав человека 1948 года (статья 21) (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)

озных и расовых особенностей. Наличие на территории государства не менее 200 коренных национальностей, а также представителей иных народностей придает вопросу соблюдения принципа всеобщности особую важность. В избирательной системе России допущение нарушений в этой области абсолютно недопустимо и социально опасно, так как неизбежно приведет к очень острой и болезненной реакции со стороны многонационального российского общества.

«Избирательный корпус» и общее число граждан, достигших избирательного возраста, но в силу тех или иных причин, лишенных права участия в голосовании в различных зарубежных странах, отличается. Иными словами, гражданская правоспособность автоматически не влечет за собой право на участие в голосовании, поскольку потенциальный избиратель должен отвечать еще целому ряду условий или цензов. Отстранение от участия в голосовании целых категорий граждан соответствующего государства по различным основаниям (цензы оседлости, возраста, грамотности и т.д.), в соответствии с доктриной зарубежного избирательного права, не лишает его принципа всеобщности, хотя эта всеобщность может принимать довольно относительный характер.

Следующим принципом, закрепленным в таких важных документах международного характера, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году и содержащийся в Конституции Российской Федерации, является *принцип равного избирательного права*. Это означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям избирательных законов и не отстраненные от участия в голосовании по формальным основаниям, имеют равные права и равные обязанности как избиратели, т.е. принимают участие в выборах на равных друг с другом основаниях. Принцип равного избирательного права – это правовой постулат, который можно рассматривать в нескольких аспектах. В первом случае, благодаря данному конституционному принципу гарантируется равенство голосов избирателей, то есть устанавливается справедливый принцип «один человек – один голос». Избирателям даются одинаковые возможности в голосовании, различия в имущественном, должностном или ином отношении нивелируются и не рассматриваются как обстоятельства, дающие преимущество голоса одного гражданина перед голосом другого, занимающего более низкое общественное положение. Таким образом, со-

блюдается паритет, воплощается в жизнь принцип равенства гражданских прав и свобод. Равное избирательное право включает в себя и требование равенства избирательных округов, в которых проводятся выборы, с тем, чтобы каждый депутат избирался равным числом избирателей, т.е. чтобы избирательная квота или «цена» одного мандата в голосах избирателей была примерно одинаковой.

Из истории мировой и отечественной практики избирательного права известны многочисленные факты, когда голос человека более высокого сословного положения приравнивался к нескольким голосам рядовых граждан. Таким образом, на государственном уровне бытовало мнение о том, что мнение отдельных категорий граждан имеет больший вес и значение, нежели представителей низших слоев, использовалось как хороший способ уменьшения влияния отдельных категорий граждан, отдающих предпочтение нежелательным во власти лицам и партиям. Так, на выборах в первую Государственную Думу Российской Империи устанавливалось следующее соотношение голосов избирателей: голос землевладельца был равен 3 голосам горожан, 15 голосам крестьян, 45 голосам рабочих.

*Принцип прямого избирательного права* и права на прямое волеизъявление на референдуме – право избирателей напрямую избирать, а также избираться в качестве кандидатов, принимать непосредственное голосование относительно конкретных вопросов, поставленных перед гражданами в ходе референдума (плебисцита). Прямые выборы предусматривают, что между избирателем и кандидатом на выборную должность нет промежуточных инстанций, опосредствующих волеизъявление избирателя. Помимо непосредственных выборов, предусматриваемых приведенным принципом, необходимо рассмотреть системы, противоположные прямому голосованию (непрямое избирательное право). Во-первых, многоступенчатые выборы – разновидность не прямых выборов, представляющих собой систему избрания депутатов посредством нижестоящих выборных органов либо избирательных коллегий. В Советском Союзе примером многоступенчатых выборов была процедура формирования Советов (представительных органов власти) нижестоящими Советами. Такая практика действовала в СССР до 1936 года, то есть до принятия новой, так называемой «сталинской» Конституции. В настоящее время данная система применяется в Китае.

Иной разновидностью непрямого избирательного права являются

косвенные выборы. Косвенные выборы предусматривают, что воля избирателей опосредуется через специальных лиц – выборщиков или специальный орган – избирательную коллегию либо парламент. Косвенные выборы – это процедура, при которой посредством голосования граждан за выборщиков, которые впоследствии образуют так называемые коллегии выборщиков и голосуют за конкретного кандидата. В Российской Федерации применение косвенных выборов не получило широкого распространения и не имеет важного государственного предназначения.

Образцом косвенных выборов служит действующая в настоящее время в США процедура избрания Президента. Архаизм действующей системы косвенных президентских выборов в США стал особенно очевидным в эпоху научно-технической революции. Кандидаты на должность главы исполнительной власти вынуждены вести не одну общенациональную избирательную кампанию, как, например, во Франции, а пятьдесят одну – по отдельности в каждом штате и округе Колумбия, поскольку результаты президентских выборов определяются большинством выборщиков, избираемых в каждом штате. И хотя тотальное использование средств массовой информации создают одну общенациональную политическую аудиторию, президентские выборы в США проходят по наиболее старой консервативно-архаичной системе, зачастую не отражая волю большинства американских избирателей. Результатом действия такой избирательной системы может быть ситуация, когда численное большинство рядовых избирателей голосуют за одного кандидата, а президентом становится другой, получивший большинство голосов выборщиков.

*Принцип тайного голосования* применяется в настоящее время практически повсеместно, поскольку отвечает требованиям демократических процедур и не позволяет непосредственно воздействовать на волеизъявление избирателей, а, следовательно, и на конечные результаты голосования и определение победителей.

Избирательное право зарубежных стран характеризуется таким явлением, как *абсентеизм*. Это означает, что часть избирателей, удовлетворяющая всем установленным цензам и официально допущенная к участию в голосовании, тем не менее, не является на избирательные участки и не участвует в голосовании. Основная причина неявки избирателей на выборы – безразличие и разочарование в возможных результатах выборов. Официальная доктрина обвиняет аб-

сентеистов в непонимании «ценности демократических выборов». Действительно, многие рядовые избиратели не понимают вопросов предвыборной борьбы, конкретных политических программ и обещаний кандидатов на выборные должности, нечетко представляют свои права и обязанности на выборах и т.д. С другой стороны, чтобы поднять активность и явку избирателей на выборах, некоторые страны в законодательном порядке вводят принцип обязательного вотума, когда участие избирателей в голосовании квалифицируется в качестве «общественного долга», который включает в себя не только право, но и обязанность граждан голосовать. Обязательное голосование с различными вариациями применяется в Австралии, Австрии, Бельгии, Нидерландах, Италии, латиноамериканских странах и др. За отказ избирателя без уважительной причины принять участие в голосовании налагаются определенные санкции, чаще всего в виде денежных штрафов. Обязательность голосования на практике действительно поднимает активность избирателей и помогает более достоверно определять расстановку политических сил в стране.

Имеются законодательные ограничения пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, имеющих двойное гражданство: не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Что касается возрастных ограничений, то кандидат в Президенты Российской Федерации должен быть не моложе 35 лет, кандидат в депутаты Государственной Думы и законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации – не моложе 21 года, кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – не моложе 30 лет.

Что касается ограничения пассивного избирательного права, связанного с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, то Конституцией установлено лишь одно ограничение пассивного избирательного

права на основе ценза места жительства – в отношении выборов Президента. Президентом может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет.

### **Принципы организации и проведения выборов.**

*а) Принцип свободных, добровольных и справедливых выборов.* Об этом принципе мы поговорим в следующем параграфе.

*б) Принцип открытости и гласности выборов,* в том числе открытости и гласности деятельности избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума способствуют обеспечению достоверности и правильности определения волеизъявления граждан-избирателей.

Соккрытие информации о деятельности избирательной комиссии и препятствование деятельности независимых наблюдателей, как правило, свидетельствует о допущенных нарушениях законодательства и нарушении избирательных прав граждан. Причем как показывает практика, именно нарушения рассматриваемого принципа часто становятся предметом судебной защиты.

Одним из новых элементов данного принципа, представляется, должно быть следующее положение, предложенное Н.А. Бобровой: законодательно предусмотреть обязательную публикацию в официальном издании судебных решений по избирательным делам, поскольку избирательные дела – «это своеобразное продолжение избирательных правоотношений, а все они обладают свойством гласности, открытости, поэтому обязательное опубликование судебных решений по избирательным делам (за счет госбюджета) должно стать законодательной нормой»<sup>1</sup>. Целесообразность данного предложения, с определенными оговорками, будет обоснована в следующих параграфах настоящего исследования.

*в) Принцип периодичности и обязательности проведения выборов.*

В нормах международного права не содержатся конкретные временные рамки относительно периодичности проведения выборов, однако из смысла международных актов следует, что власть должна постоянно выражать волю народа, а не в разовом, единичном порядке.

---

<sup>1</sup> См.: Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 62-66.

Данный принцип содержится в документе Копенгагенского совещания конференции по «человеческому измерению» ОБСЕ, пункт 7.1, которого говорит о необходимости проведения свободных выборов с разумной периодичностью, установленную законом<sup>1</sup>. Аналогичное положение содержится в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950<sup>2</sup>.

Непосредственно в Конституции Российской Федерации периодичность проведения выборов закреплена только для замещения должностей Президента Российской Федерации (6 лет) и депутатов Государственной Думы (5 лет).

Периодичность проведения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления закреплена также в преамбуле Федерального закона №67-ФЗ что, как считает А.Г. Шин, придает этому принципу особенную значимость<sup>3</sup>.

Реализация принципа периодичности проведения выборов обеспечивается своевременным проведением выборов после завершения, в том числе в случае досрочного прекращения, срока полномочий соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. Представляется, что периоды между выборами должны иметь такой временной характер, чтобы с одной стороны, обеспечить стабильность и эффективность работы представительных органов, а с другой – не допустить «узурпацию» власти и гарантировать ее сменяемость.

Обязательность выборов означает, что органы государственной власти и местного самоуправления, имеющие соответствующие полномочиями по принятию решений о назначении и проведении выборов в установленные законом сроки, не правомочны уклоняться от принятия такого решения, а также отменять назначенные выборы либо переносить их. Таким образом, выборы являются императивным и

---

<sup>1</sup> См.: Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ. Принят 29 июня 1990 года 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

<sup>2</sup> См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950. Вместе с Протоколом № 1. Подписан в г. Париже 20.03.1952 // Собрание законодательства РФ. – 08.01.2001. – № 2. – ст. 163

<sup>3</sup> См.: Шин А.Г. Принципы обязательности и периодичности проведения выборов: идеальная модель и соотношение с практикой отмены (переноса) положения: некоторые проблемы законодательного регулирования // Академический юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 52.



единственным легитимным способом формирования избираемых населением органов публичной власти<sup>1</sup>.

Срок, на который избираются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливаются соответственно конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом №67-ФЗ срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления не может составлять менее двух и более пяти лет.

Решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении досрочных выборов указанные сроки, а также сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки, а также если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствует, выборы назначаются: в федеральные органы государственной власти - Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом; в органы государственной власти субъекта Российской Федерации - избирательной комиссией субъекта Российской Федерации не позднее чем за 80 дней до дня голосования; в органы местного самоуправления - соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 70 дней до дня голосования. Решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установлен-

---

<sup>1</sup> См.: Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 20-31.

ного срока официального опубликования решения о назначении выборов.

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

В соответствии с положениями пункта 7 статьи 3 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>1</sup> верховные суды республик, краевые суды, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суд автономной области и суды автономных округов рассматривают в первой инстанции с обязательным участием прокурора дела об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Причем Верховный Суд Российской Федерации, основываясь на указанной норме, разъяснил, что перечисленные суды рассматривают в том числе заявления уполномоченных лиц о назначении даты проведения выборов в орга-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс

ны государственной власти и органы местного самоуправления (пункт 3 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года)<sup>1</sup>. Как видно, в связи со сложностью, неоднозначностью и неоднородностью норм избирательного законодательства, органы судебной власти осуществляют дискреционное правоприменительное толкование этих норм, в целях разрешения спорных вопросов, устранения и нивелирования возможных нарушений, и таким образом, реализации гражданами своих избирательных прав. Это еще один признак функционирования судебной системы как конституционной гарантии избирательных прав граждан. В контексте исследования дискреционных полномочий судебной власти В.И. Анишина справедливо отметила, что конституционные положения статьи 46 о гарантированности судебной защиты прав и свобод каждого опосредуют обязанность судебной власти обеспечить судебной защитой не только согласно установленным нормам и процедурам, но и в случае отсутствия соответствующим норм и правил. Более того, эта обязанность существует и тогда, когда такие нормы и процедуры являются явно недостаточными для надлежащей реализации названной конституционной гарантии<sup>2</sup>.

Определенной гарантией организации периодических выборов является то обстоятельство, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не имеют законной возможности произвольно продлевать срок своих полномочий, в том числе посредством проведения референдума. Федеральный конституционный закон №5-ФКЗ и Федеральный закон №67-ФЗ прямо запрещают выносить на референдум вопросы продления полномочий действующих органов власти и должностных лиц, а также запрещают путем референдума формировать состав выборных органов власти, утверждать на должность выборных лиц. Таким образом, периодичность выборов является важной правовой гарантией, которая препятствует незаконному и необоснованному продлению органами власти своих полномочий.

---

<sup>1</sup>См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.03.2007 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – № 6 – 2007 (ч. II). 50

<sup>2</sup> См.: Анишина В.И. Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 27-31

г) *Принцип независимости избирательных комиссий.* Принцип независимости, по мнению С.Д. Князева, является важным элементом, обеспечивающим наиболее эффективную реализацию своих полномочий избирательными комиссиями. Напротив, Л.А. Нудненко рассматривает независимость избирательных комиссий как гарантию другого принципа – свободных выборов<sup>1</sup>.

По справедливому замечанию Т.Д. Зражевской, Конституция вообще не содержит упоминание о какой-либо роли избирательных комиссий в организации и проведении выборов, что является серьезным правовым и политическим пробелом, поскольку фактически в Российской Федерации сформирована и функционирует система государственных органов, организационно не входящих ни в одной из трех ветвей власти, и обладающих своими специфическими признаками и характеристиками<sup>2</sup>.

Федеральный закон №67-ФЗ запрещает вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан (пункт 7 статьи 3). Значение данного принципа сложно переоценить. В условиях, когда прямо или опосредованно на избирательную комиссию в целом или на отдельных ее членов оказывается давление со стороны третьих лиц, нельзя вести речь о каких-либо гарантиях соблюдения иных принципов избирательного права. Члены избирательных комиссий, будучи непосредственно вовлеченными в процедуры организации и проведения выборов, принимая участие в обработке бюллетеней и подсчете голосов избирателей, могут существенным образом исказить результаты волеизъявления избирателей.

Несмотря на все современные технические средства обеспечения деятельности избирательных комиссий человеческий фактор по-прежнему играет значительную роль. В свете этого реализация принципа независимости избирательных комиссий имеет существенное значение для реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации. Мы согласны с мнением тех ученых, считающих что, исходя из роли и значения избирательных комиссий для совре-

---

<sup>1</sup>См.: Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 11. – С. 27-31.

<sup>2</sup>См.: Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. 2001 – № 1. – С. 24-35.

менной системы, причем не только избирательной, но и всей политической, основы их статуса должны быть урегулированы конституционно.

д) *Принцип конституционной законности.* Данный принцип должен быть в обязательном порядке включен в систему принципов избирательной системы и избирательного права, несмотря на всю фрагментарность в правовом регулировании избирательной системы в Конституции Российской Федерации.

Законность в теории конституционного права представляет собой режим общественной жизни, который основан на системе требований по соблюдению законодательства всеми государственными органами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями и гражданами – то есть это соблюдение всеми субъектами права законов и подзаконных актов. Законность предполагает две стороны: наличие правовых, справедливых, научно обоснованных законов (содержательная сторона) и их выполнение (формальная сторона)<sup>1</sup>. Верховенство закона является необходимым атрибутом правового государства. Обратим внимание, что исследованию правовой природы, содержания, принципов законности посвящено достаточное количество научных исследований, в то время как конституционная законность не получила еще должного научного внимания.

Поскольку потенциал данной научной сферы еще не использован полностью, постольку в правовой науке содержится мало подходов к определению понятия и природы конституционной законности. В.Е. Чиркин дает такое видение конституционной законности – соответствие законов Конституции<sup>2</sup>. М.А. Ибрагимова считает, что под конституционной законностью следует понимать соответствие законов и иных нормативно-правовых актов Конституции, а также единообразное применение конституционных норм всеми субъектами права<sup>3</sup>.

В.П. Волков и О.В. Дамаскин понимают под конституционной законностью не только простое соблюдение норм Конституции, но и

---

<sup>1</sup> См.: Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

<sup>2</sup> См.: Чиркин В.Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // Государство и право. – 2011. – №6. – С. 5

<sup>3</sup> См.: Ибрагимова М.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 7.

всю сферу федеративных отношений, функционирование всей системы государственных и правовых институтов, из которых она состоит и которые организует и дифференцирует в правовом отношении<sup>1</sup>.

По мнению исследователей, содержание конституционной законности составляют следующие требования:

- верховенство Конституции, ее прямое действие и применение на территории всего государства;

- соблюдение Конституции и ее исполнение всеми субъектами – государством и его органами, должностными лицами, гражданами и их объединениями;

- осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную;

- соблюдение и защита прав человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, равенство граждан перед законом и судом;

- независимое правосудие;

- осуществление судебного и государственного контроля и надзора за соблюдением и исполнением Конституции Российской Федерации.

Применительно к отрасли избирательного права, конституционную законность как принцип избирательной системы можно рассматривать как специальный правовой режим на всех стадиях избирательного процесса, в соответствии с которым конституционно закреплены, реализуются и обеспечены основополагающие принципы избирательной системы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, избирательных комиссий, а также избирательные права всех участников избирательного процесса<sup>2</sup>.

Следующим конституционным принципом избирательной системы является *принцип открытости и гласности деятельности избирательных комиссий*. В соответствии с действующим законодательством, избирательная комиссия – это самостоятельные коллегиальные органы, образуемые исходя из действующего избирательного права в целях обеспечения организации проведения выборов. В случае, когда речь идет о референдуме, комиссия именуется как комиссия рефе-

---

<sup>1</sup> См.: Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. – М.: РЦОИТ: Крона, 2009. – С. 24-25.

<sup>2</sup> См.: Джагарян А.А. О природе конституционных принципов в национальной правовой системе // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 2-4.

рендума, при этом функции остаются схожими. Открытость и гласность функционирования избирательной комиссии (комиссии референдума) в период избирательного процесса (проведение выборов или референдума) – гарантия и необходимое условие, создающие объективные предпосылки осуществления свободных и демократических выборов. Соответствующее положение содержится в пункте 5 статьи 30 Федерального закона №67-ФЗ. Бесспорность и законность совершения всех действий в процессе протекания любой стадии выборов обеспечивается путем участия в избирательном процессе членов участвующих в выборах партий, либо зарегистрированных в соответствии с требованиями закона наблюдателей, в чью компетенцию включается контроль за точностью соблюдения действующего избирательного законодательства. Основные требования к наблюдателям, претендующим на участие в выборах в Государственную Думу, содержатся в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Положения указанного нормативно-правового акта в сильной мере сужают перечень субъектов, обладающих правом выдвижения своих наблюдателей в избирательном процессе. Так, исходя из данного федерального закона, можно отметить, что правом направлять наблюдателей на избирательные участки обладают лишь российские политические партии, принимающие участие в выборах данного уровня. Следовательно, рядовые российские граждане, желающие самостоятельно принимать участие в выборах в качестве наблюдателей без обращения к партии, лишены подобной возможности. Подобное положение представляется как серьезная недоработка и упущение законодателя, так как существенно ограничивает возможности граждан контролировать законность осуществления избирательного процесса.

*Альтернативность и состязательность выборов* означает, что избирателю предоставляется право выбора одного из нескольких кандидатов.

В Российской Федерации выборы по одной кандидатуре возможны только в двух случаях:

- при повторном голосовании, если во втором туре остается один кандидат, например, на выборах Президента, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главы муниципального образования;

- на выборах представительных органов местного самоуправления, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

Реализация принципов избирательной системы – гарантия формирования и проведения в России действительно демократических и свободных выборов, позволяющих гражданам непосредственно реализовать свое конституционное право на участие по управлению государством. Учитывая процессы конституционного реформирования в области избирательного права, внесение множества поправок и изменений в действующее избирательное законодательство, можно предположить, что в Российской Федерации складываются хорошие перспективы демократического развития системы общественных отношений.

Особую роль в обеспечении режима конституционной законности в избирательном процессе играет Конституционный Суд Российской Федерации.

### **1.7. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России**

Прямое закрепление свободного участия граждан Российской Федерации в выборах получило в части 3 статьи 3 Федерального закона №67-ФЗ. Проблема свободы участия в выборах была актуальной для науки конституционного права еще в дореволюционный период истории России. Так, Б.Н. Чичерин отмечал, что если демократическая школа в конституционном праве рассматривает выборное начало как права каждого свободного лица на участие в общих делах и в качестве основания власти полагает личную волю каждого человека, то авторы «охранительного направления» видят здесь не столько право, сколько обязанность, которую граждане должны выполнять для общественной пользы.

«Охранительное направление» в трактовке в соотношении свободы и обязанности в рамках избирательного законодательства сохранилось в науке и законодательстве ряда зарубежных стран, закрепляющих обязанность граждан на участие в выборах представительных учреждений (Австрия, Греция, Турция и т.д.). Административное и уголовное законодательство этих стран устанавливают юри-



дическую ответственность за неучастие в выборах. Установление обязанности граждан участвовать в выборах преследует цель борьбы с абсентеизмом.

По мнению Б.Н. Чичерина, подобное различие взглядов «происходит из того, что выборное право имеет две стороны. Как само представительство, оно является вместе и выражением свободы, и органом власти. Но начало свободы здесь преобладает; в этом отношении демократическая школа вернее смотрит на дело. Выборное право, прежде всего, есть право; оно дается гражданину не как должностному лицу, а как члену общества, дабы он мог приводить свои мнения, защищать свои интересы. Но источник всякого права есть свобода. Право есть именно определенная законом свобода или возможность действовать». Таким образом, выборное право тождественно политической свободе или свободе граждан как членов государства. Именно такая трактовка принципа свободного участия граждан в выборах характерна для современной науки конституционного права и российского законодательства. По мнению Г.Н. Андреевой и И.Н. Старостиной «свободное участие в выборах означает, что сам гражданин решает, принимать ему участие в выборах или нет. Эта трактовка принципа свободы выборов производна от либеральных идей устройства общества как реализации идеи свободы. С либеральной точки зрения свобода является определяющим принципом во всех сферах жизни общества, в том числе и в сфере избирательного права: никто не может быть принужден к участию в выборах в свободном обществе».

Конституционной основой принципа свободных выборов является право каждого на свободу мысли и слова (часть 1 статьи 29 Конституции Российской Федерации).

Право обладателя пассивного избирательного права на свободу мысли и слова предполагает: право беспрепятственно придерживаться своих мнений и убеждений и право на свободный отказ от них; право на свободное выражение своих мнений и убеждений; право на общение в устной или письменной форме, включая право воздержаться от общения; право на свободный выбор языка общения. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений.

Каковы роль и место свободы слова в реализации принципа свободных выборов? Для определения места свободы слова важны слова Б. Чичерина, который писал, что «свобода мысли и слова, без сомне-

ния, составляет одно из драгоценнейших достояний человечества. Без нее нет настоящего умственного развития, и те правительства, которые ее подавляют, действуют во вред духовной жизни народа и подрывают собственную силу».

С.А. Муромцев, один из основателей и лидеров партии кадетов в марте 1880 году писал: «В обществе есть запас самостоятельных суждений, стремящихся к свободному выражению. Чем сильнее будут отменять это законное стремление, тем скорее оно бросится по пути незаконному; и чем резче обнаружится несоответствие между стремлениями общества и образом действий власти, тем распространеннее и ярче станут формы незаконного протеста. Помимо того никакие репрессалии не в состоянии убить свободного развития мысли».

Итак, в демократических обществах свобода слова существует не потому, что эта высшая ценность или это право имеет абсолютный характер, а потому что без нее нельзя обеспечить выживаемость и экспансию этого общества. «Свободно выраженную мысль государству легче контролировать, чем мысль невысказываемую»<sup>1</sup>.

Свобода политической дискуссии составляет стержень избирательной кампании. Соответственно, границы приемлемой критики, направленной против политического деятеля как такового, шире, чем для критики в адрес частного лица. В отличие от последнего первый неизбежно и сознательно ставит себя в такое положение, при котором каждое сказанное им слово и каждое его действие становятся предметом самого тщательного изучения как журналистом, так и широкой общественностью. Европейский суд указал, что любая информация и мнение, которое имеют отношение к выборам и распространяется во время избирательной кампании, должны рассматриваться как часть дебатов по вопросам, интересующим общественность. При этом в соответствии с прецедентной практикой Европейского суда для оправдания ограничения «политической речи» требуются очень веские причины.

Неразрывная связь свободных выборов и свободы слова неоднократно подчеркивалась в правовых позициях Европейского Суда по

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Выборы как фактор политической стабильности в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня окончания Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) «Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе». 30 апреля 2020 г. С.47-53

правам человека. В частности, в Постановлении от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства» отмечено следующее: право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы; свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы; оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга, поэтому особенно важно, чтобы в период, предшествующий выборам, всякого рода информация и мнения циркулировали свободно; однако при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых – обеспечить свободное выражение мнения народа при избрании законодательной власти, могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях; устанавливая равновесие между этими двумя правами, государства – участники Конвенции достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы.

Таким образом, если свобода мысли в соответствии со статьей 9 Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод имеет абсолютный характер и не подлежит каким-либо ограничениям, то свобода слова не является абсолютным правом, не подлежащим никаким ограничениям.

Важной проблемой реализации пассивного избирательного права является соотношение свободы мысли и слова кандидата в депутаты, на выборную государственную, муниципальную должность с политкорректностью и толерантностью, свободой высказывать мнения, для какого-либо неприятные, но важные.

Анализ практики Европейского суда показывает, что оценочные суждения, выражаемые в сфере политической жизни, пользуются особой защитой, что является необходимым условием плюрализма мнений, столь важного для существования демократического общества. Мнения, выраженные в резкой или несколько утрированной форме, тоже пользуются защитой. Степень защиты зависит от контекста, в котором они употреблены, и от той цели, которую преследует критика. В вопросах касающихся политической борьбы или представляющих общественный интерес, в ходе политических дебатов,

предвыборных кампаний, резкие критические замечания не являются неожиданностью.

Из практики Европейского суда по правам человека можно вывести принцип, очень важный для России: оценочное суждение не следует рассматривать как клевету, если оно основывается на фактах, пересказанных достаточно точно и добросовестно, и, если цель его не состоит в том, чтобы внушить ложные представления, даже если такие представления могут возникнуть. Изложенное позволяет поставить под сомнение конституционность предписания части 2 статьи 48 Федерального закона №67-ФЗ об отнесении к агитации «описание возможных последствий» журналистом для общества прихода к власти определенного кандидата или политической партии в период избирательной кампании. Такие действия журналиста чреватые административной ответственностью. Данное предписание части 2 статьи 48 вышеуказанного закона не согласуется с толкованием статьи 10 Европейской Конвенции о правах и свободах. В решении Европейского суда по Лингенс против Австрии 1986 года сказано: «Свобода слова охватывает не только «информацию» или «идеи», которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но также и такие, которые оскорбляют, шокируют или внушают беспокойство. Таковы требования плюрализма, толерантности и либерализма, без которых нет «демократического общества». Эти принципы приобретают особое значение в том, что касается прессы. Необходимо проводить тщательное расследование между фактами и оценочными суждениями». Суд отметил, что журналисты могут быть привлечены к ответственности за распространение недостоверных сведений, если не смогут доказать истинность своих суждений. В отношении оценочных суждений выполнить это требование невозможно, и оно нарушает саму свободу выражения мнений, которая является основополагающей частью права, гарантированного статьей 10 Конвенции.

Данная ситуация актуальна и для обладателей пассивного избирательного права на выборах. Если в ходе выборов не обеспечена свобода политической дискуссии, не созданы надлежащие условия для свободного обмена мнениями, в котором участвуют не только кандидаты, их представители или представители избирательных объединений, но и граждане, журналисты, такие выборы нельзя признать

свободными, а образованные в результате их проведения органы – легитимными.

К числу важнейших условий подлинно свободных выборов относится информация, обеспечивающая избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления. Конституция России в части 4 статьи 29 закрепляет право каждого, в том числе и обладателя пассивного избирательного права, свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Равные и прямые выборы являются одной из важнейших конституционных основ Российского государства. Свободные выборы в Российской Федерации – прежде всего, альтернатива тоталитаризму, бюрократизму и олигархии, которые неприемлемы для современного демократического государства.

Развитие институтов непосредственной демократии в Российской Федерации идет не первый год. Именно с продуктивным реформированием избирательной системы Российской Федерации связано успешное развитие всего государства в целом, идущее по пути модернизации механизмов реализации прав человека и гражданина, и, как следствие, повышение международного авторитета России.

Свободные выборы предполагают честные сведения о каждом кандидате. Избиратели должны лучше знать кандидатов. Кроме того, что особенно важно подчеркнуть, при подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей, кандидатов, политических партий (коалиций) – к средствам массовой информации и телекоммуникациям (пункт 3 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года).

В результате каждый обладатель пассивного избирательного права на выборах в ходе избирательной кампании свободен реализовывать свое право на поиск, получение, передачу и распространение информации в любых формах и из любых источников в пределах, установленных законодательством Российской Федерации. Единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию – объективность и достоверность, то есть информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине. Это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не

только не находится в противоречии, а наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации.

Принцип свободных выборов применительно к содержанию и реализации пассивного избирательного права предполагает конкуренцию предвыборных программ кандидатов и избирательных объединений, изложенных в них идей. К сожалению, российские избиратели редко читают предвыборные программы кандидатов и избирательных объединений, и тем более не анализируют их содержание. В выборе кандидата они руководствуются личными симпатиями, харизмой, присущей тому или иному претенденту на выборную должность. Только реальная конкуренция идей, а не симпатий, при избрании кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности позволит впоследствии через институты представительной демократии успешно решить стоящие перед российским государством, субъектами Федерации, муниципальными образованиями задачи. Это возможно при наличии избирателей, обладающих политической и правовой культурой, а также гражданственностью.

К нарушениям принципа свободы участия в выборах является подкуп кандидата в депутаты на выборные государственные и муниципальные должности с целью заставить снять свою кандидатуру на выборах или под предлогом финансирования избирательной кампании впоследствии (после избрания на выборную должность) получить определенные материальные и организационные преференции. Избранные на такой основе кандидаты будут защищать не интересы своих избирателей, а обладателей толстых кошельков, из которых была оплачена их избирательная кампания.

Свободные выборы возможны при наличии самостоятельных, независимых избирательных комиссий. Закрепленный Федеральным законом №67-ФЗ в 2002 году порядок формирования избирательных комиссий усилил вертикальные связи в системе избирательных комиссий, однако не настолько, чтобы кардинально изменить ситуацию, при которой комиссии в большей степени связаны с местной властью, а не с вышестоящей инстанцией. Зависимость избирательных комиссий от исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления намного сильнее вертикальных связей между избирательными комиссиями различных уровней.

Кроме того, по мнению члена ЦИК РФ Е.И. Колюшина «объективные процессы партизации выборов поставили вопрос об обеспе-

чении самостоятельности членов избирательных комиссий по отношению к политической партии, имеющей большинство в составе государственных органов, формирующих и определяющих параметры деятельности комиссий; требует защиты коллегиальности в деятельности комиссий, который имеет тенденцию к деградации; ослаблена защита трудовых прав членов избирательных комиссий, работающих в них на непостоянной основе; права и обязанности избирательных комиссий организовывать и проводить выборы должны быть защищены от вмешательства под различными предлогами государственных органов и должностных лиц. Речь идет о вмешательстве и подмене деятельности избирательных комиссий под видом содействия их работе, о подчинении организации выборов функциям по обеспечению безопасности и охраны общественного порядка, о контроле правомерной деятельности комиссий и их членов».

Итак, выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений. Законодатель, обеспечивая указанные права, обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская при этом неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации, пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

## **1.8. Конституционно-правовой анализ избирательного законодательства Российской Федерации**

Федеративный характер Российского государства предопределяет не только двухуровневую систему органов государственной власти, но и двухуровневую систему законодательства. Вследствие этого электоральные правила и процедуры формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления устанавливаются как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Формирование российской государственности – непростая и противоречивая сфера, где происходят глубокие и быстрые переме-

ны: отказ от прежних стереотипов, поиск и определение новых форм общественно-политической жизни, переосмысление исторического опыта и конструктивная критика ставших традиционными догм. Отражением этих процессов, объективно проявляющих себя на современном этапе, явился и новый подход к способам и порядку формирования государственных органов.

Демократический тип легитимации власти, предполагающий законность и прозрачность процедуры выборов на конкурентной основе, в идеале является наилучшим гарантом согласия общества на власть и готовность ее добровольно поддерживать и ей подчиняться.

Основной тенденцией развития современного избирательного законодательства за последние двадцать лет является его нестабильность. Примером этому является изменение законодательства о выборах депутатов Государственной Думы. Каждым выбором депутатов Государственной Думы предшествовали изменения правил ее избрания. Каждому из этих этапов соответствовал основательный пересмотр механизма выборов и соответствующие корректировки законодательства. Вслед за введением Указом Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» принимался заново четыре раза<sup>1</sup>. В зависимости от содержания и направления проведенных реформ избирательного законодательства в период с 1993 по 2016 годы в его развитии можно выделить три периода.

Первый этап развития избирательного законодательства с 1993 по 2003 годы – этап демократизации избирательного законодательства ознаменовался законодательным закреплением возможности:

- выдвижения кандидатов в порядке самовыдвижения во все представительные органы государственной власти и местного самоуправления, что давало возможность реализации пассивного избирательного права беспартийным гражданам и наличие в парламенте группы независимых кандидатов, которые могли объединяться по критериям, не связанным с их партийной принадлежностью; законодательное закрепление принципа состязательности реализации пассивного избирательного права;

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 (ред. от 10.01.2003) «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс



- возможности регистрации кандидата, имевшего ранее судимость, о чем должно быть указано в заявлении о согласии баллотироваться, возможность избрания лиц с двойным гражданством;
- возможность внесения избирательного залога вместо сбора подписей в подписной лист, создания избирательных блоков для выдвижения кандидатов в депутаты;
- самостоятельного выбора субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием вида избирательной системы, используемой на выборах депутатов; наличие в избирательном бюллетене графы «против всех», наличие порога явки избирателей на выборы для признания их состоявшимися;
- избрание первого состава Совета Федерации путем прямого голосования избирателей;
- прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, закрепление в отдельных субъектах Российской Федерации возможности досрочного их отзыва.

Второй этап в развитии избирательного законодательства был пронизан идеей обеспечения «вертикали власти». Для достижения этой цели в избирательное законодательство был внесен ряд существенных изменений, многие из которых были направлены на повышение роли правящей политической партии. Прежде всего, это проявилось в повышении требований к численности политических партий. Если по Федеральному закону «О политических партиях»<sup>1</sup> численность политической партии должна была составлять не менее 10000 членов (позднее это норма изменена) политической партии, то Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях. Руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

С этой же целью на всех уровнях представительных органов государственной власти и местного самоуправления вводится пропорциональная избирательная система. Так, смешанные выборы депутатов Государственной Думы (225 депутатов – по одномандатным избирательным округам и 225 по федеральному избирательному округу) были заменены в 2005 году на пропорциональные выборы.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СПС КонсультантПлюс

Все 450 депутатов Государственной Думы избирались по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты<sup>1</sup>. В настоящее время Россия вернулась к смешанной системе выборов депутатов Государственной Думы (Выборы Государственной Думы седьмого и восьмого созывов прошли по смешанной избирательной системе – 2016г. и 2021г.).

Принята норма о том, что не менее половины депутатских мест в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации должны избираться по пропорциональной избирательной системе, а также обязательность избрания определенной законом части депутатов представительных органов местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе.

Для регистрации кандидата в порядке самовыдвижения в Президенты Российской Федерации, необходимо собрать 300 тысячи подписей избирателей.

В 2005 году была исключена возможность создания избирательных блоков, что исключало из избирательного процесса небольшие по численности политические партии, возможность их представительства в представительном органе государственной власти и местного самоуправления. Для этого пятипроцентный заградительный барьер был заменен на семипроцентный.

В июле 2005 года были установлены ограничения на распространение кандидатами критических материалов о своих оппонентах, уменьшено с 25% до 5% допускаемое для регистрации число подписей, признанных избирательной комиссией недостоверными.

В июле 2006 года была отменена графа в бюллетене «против всех кандидатов», в декабре 2006 года отменен порог явки избирателей на выборах представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также выборных должностных лиц, включая Президента Российской Федерации.

В феврале 2009 года была отменена такая форма регистрации политических партий и кандидатов для участия в выборах, как избирательный залог, который позволял им избежать сбора подписей, определенная часть которых могла быть впоследствии по различным,

---

<sup>1</sup> См.: Надененко Л.А. Новеллы Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации//Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – №6. – С. 41

в том числе и неуважительным причинам, признана недействительными.

Прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации были заменены назначением высшего должностного лица законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Эта тенденция была распространена на уровень муниципальных образований, где получила распространение отмена прямых выборов глав местных самоуправлений в крупных городах и в менее крупных муниципальных образованиях и замена их назначением представительными органами местного самоуправления.

Как отмечал Н.В. Витрук «утвердилась практика использования «паровозов» в списках кандидатов в Государственную Думу, в качестве которых выступали Президент Российской Федерации, члены федерального правительства, главы администраций субъектов Российской Федерации – все они, как правило, являлись членами проправительственной партии «Единая Россия», в действительности, не собирающиеся стать депутатами Государственной Думы. Все это позволяло общественности воспринимать такие выборы как нечестные и несвободные. В результате официальные итоги выборов не в полной мере отражали предпочтения избирателей, определенные социальные группы населения не получали представительства в органах государственной и муниципальной власти, тем самым не обеспечивалось адекватное народное представительство. Нечестные выборы подрывали, дискредитировали идею народного суверенитета и народовластия, парламентаризма»<sup>1</sup>.

Многие ученые констатируют, что перечисленные явления имели целью укрепление вертикали власти<sup>2</sup>. Понятие «вертикаль власти» отсутствует как в Конституции Российской Федерации, так и в российском законодательстве. Конституция провозглашает разделение власти, как по вертикали, так и по горизонтали. То есть фундаментальные принципы российской конституции вертикаль власти отрицают, за одним исключением. В Конституции есть упоминание о том, что исполнительная власть в стране образует единство. Исполнитель-

---

<sup>1</sup>См.: Витрук Н.В. Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине // Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. Харьков. 2012. С.22.

<sup>2</sup>См.: Гельман В. От местного самоуправления - к вертикали власти // Полит. РУ. 4 мая 2011 г. // [http://www.dp/volgograd.ru./prarh\\_160720](http://www.dp/volgograd.ru./prarh_160720).

ная власть, но никак не законодательная власть субъектов Российской Федерации, и никак не органы местного самоуправления.

Ряд недостатков имел существовавший до недавнего времени порядок назначения высших должностных лиц Президентом Российской Федерации. И главные из них – отстранение граждан от выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также отсутствие механизмов ответственности назначаемых губернаторов за ситуацию в субъекте Российской Федерации перед гражданами.

Под влиянием акций граждан под лозунгом «За честные выборы» в декабре 2012 года Дмитрий Медведев высказал идею о возвращении прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Формально, меньшая зависимость выбранных высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от федерального центра должна побуждать их уделять больше внимания проблемам своих регионов. Фактически выбранные губернаторы регионов, которые сильно зависят от центра, будут заинтересованы в нормальных отношениях с центром.

С 1 июня 2012 года вступили в силу положения Федерального закона №184-ФЗ, предусматривающие прямые выборы высших должностных лиц (глав исполнительной власти) субъектов Российской Федерации, что принципиально важно для реализации права граждан влиять на результаты выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

В 2012 году в России вновь прошли выборы глав субъектов, после их отмены в 2005 году. Особенностью является то, что все выборы в этом году (впервые) прошли в один день, в рамках Единого дня голосования 14 октября 2012 года и по официальным данным были переизбраны действующие главы региона и временно исполняющие обязанности (все они занимали посты глав регионов ещё до получения статуса и.о.) в первом туре. Все выборы проходили в регионах. Все кандидаты выдвигались от какой-либо политической партии. Количество кандидатов на руководящий пост ни в одном регионе не превысило четырёх.

А.В. Иваненко и А.Е. Любарев характеризуют изменения избирательного законодательства в последние годы как «избирательные

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс (утратил силу)

контрреформы» и делают вывод о том, что результаты выборов все меньше зависят от самих избирателей<sup>1</sup>.

Для успешной модернизации экономической системы общества необходима демократизация политической системы общества. «Чтобы люди стали доверять власти, «вертикаль власти», которая выстраивалась на протяжении последних десяти лет, целесообразно дополнить «горизонталью гражданского общества»<sup>2</sup>.

Необходимо наладить как диалог власти и общества, так и контроль власти со стороны общества»<sup>3</sup>. По завершению формирования Государственной Думы шестого созыва, руководством страны в очередной раз объявлено о необходимости проведения «комплексной реформы» политической системы, которая в первую очередь затрагивает избирательную систему. В 2012 году вступили в силу изменения в Федеральный закон «О политических партиях», сократившие число членов политических партий до пятисот членов, значительно упрощающие порядок создания и регистрации политических партий. Данная новелла избирательного законодательства была встречена в юридической литературе неоднозначно. Многие ученые ее приветствовали, считая данную правовую норму шагом на пути демократизации политической и избирательной системы. По мнению других авторов, упрощение создания и регистрации новых партий необходимо для того, чтобы они отбирали голоса друг у друга, что позволит усилить процесс размывания протестных голосов.

При создании политических партий впервые закреплена обязанность Министерства юстиции Российской Федерации оказывать содействие оргкомитетам в подготовке необходимых для регистрации партий документов. Изменения Федерального закона №67-ФЗ предусматривают освобождение партий от сбора подписей в поддержку выдвинутых ими кандидатов в депутаты, глав муниципальных образований. Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» было восстановлено избрание половины депутатов Государственной Думы по мажоритарной избирательной системе, что восстанавливает воз-

---

<sup>1</sup> См.: Иванченко А.А., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. – М., 2006. – С. 188-189.

<sup>2</sup> См.: Там же

<sup>3</sup> См.: Партугимов В.В. Построение гражданского общества в современной России как необходимое условие политической модернизации//Правовая политика и правовая жизнь. – Саратов, 2012. – № 2. – С. 12-13.

возможность для беспартийных граждан реализовать пассивное избирательное право на выборах в Государственную Думу. Был снижен размер заградительного барьера до пяти процентов, что увеличивает шансы политических партий на прохождение в состав Государственной Думы и, следовательно, повышает уровень представительности ее состава.

Федеральный закон устанавливает в качестве условия выдвижения кандидата наличие подписей в его поддержку от пяти до десяти процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований. Депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, учитываются только один раз.

Процедура выдвижения кандидата на должность выборного должностного лица субъекта Российской Федерации усложняется тем, что существует требование, согласно которому кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

Аналогично регулируется процедура сбора подписей в поддержку кандидата в городах федерального значения. При этом оговаривается, что с учетом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения законами этих субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные требования к поддержке кандидата в городе федерального значения.

Учитывая фактическую зависимость глав местного самоуправления от руководителей регионов, ставленниками которых они фак-

тически являются, трудно рассчитывать на их подписи в поддержку самовыдвиженцев и кандидатов от оппозиционных политических партий. Самовыдвиженцам кроме того необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации. И тому уже есть примеры. Некоторые действующие высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, которые намерены были переизбраться на свой пост, во время подготовки к выборам 14 октября 2012 года, собрали подписей гораздо больше, чем это нужно для регистрации. Так, и.о. Губернатора Рязанской области О. Ковалев собрал подписи полторы тысячи депутатов (для регистрации достаточно чуть больше 200 подписей), глава Новгородской области С. Митин также собрал значительное количество подписей «про запас». Их конкуренты жаловались на то, что не могут собрать подписи, так как свободных депутатов остается слишком мало<sup>1</sup>.

В связи с этим в пункт 20 статьи 37 Федерального закона №67-ФЗ была внесена поправка, в силу которой число подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представляемых в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не более чем на пять процентов. Это правило соответствует закрепленному статьей 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципу недопустимости нарушения прав и свобод других лиц, при осуществлении прав и свобод человека и гражданина, и означает, в том числе, запрет на злоупотребление правом.

С учетом того, что выборное лицо местного самоуправления может поддержать только одного кандидата на соответствующую должность, приведенная норма предполагает недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов путем сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в количестве большем, чем определенное законом субъекта Российской Федерации число подписей, необходимое для регистрации кандидата, превышенное на пять процентов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кандидатам в губернаторы ограничат количество «запасных подписей» / Lenta.Ru/22/09/2012

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих прин-

Наделение полномочиями сенатора Российской Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации зависит от порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Если он избирался гражданами соответствующего субъекта Российской Федерации, то каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего его кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Список кандидатов о кандидатурах представляются кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствующую избирательную комиссию одновременно с документами, необходимыми для его регистрации в качестве кандидата на указанную должность.

Если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на эту должность представляет в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации три кандидатуры, отвечающие требованиям, предусмотренным законом. Одна из этих кандидатур в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В октябре 2012 года в Страсбурге парламентской ассамблеи Совета Европы был заслушан доклад об исполнении Россией своих обязательств перед Советом Европы и голосование по соответствующей резолюции. Резолюция призывает российские власти вместе с Венецианской комиссией пересмотреть избирательное законодательство в части назначения членов избиркомов и работы независимых наблюдателей, отказаться от практики слияния правящей партии с государством, восстановить диалог с непарламентской оппозицией и изме-

---

циях организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы от 24.12.2012 г. № 32-П // Российская газета. 31.12.2012



нить законы так, чтобы не подавлялась свобода выражения мнений<sup>1</sup>.

По нашему мнению, необходимы меры для защиты кандидатов на выборах от административного произвола, который при современном избирательном законодательстве, изобилующем фильтрами и запретами, скорее является правилом, чем исключением. Будем надеяться, что избирательное законодательство будет меняться и совершенствоваться, отвечая на веяния времени.

### **1.9. Разновидности выборов в зарубежных странах**

Практика избирательных кампаний в зарубежных странах выработала несколько видов выборов. В частности, в зависимости от того, формируются представительные органы или избираются должностные лица непосредственно избирателями или путем дополнительных стадий, выборы делятся на прямые или косвенные. Прямые выборы – наиболее демократичные и поэтому наиболее распространены в зарубежных странах. Косвенные выборы менее демократичны, поскольку воля рядовых избирателей может быть искажена и прямо не выражена. Косвенными выборами могут избираться главы государств – президенты (США, ФРГ, Италии и других), парламенты или их верхние палаты (Китай, Франция), судьи Верховного суда и т.д. В зависимости от того, переизбирается целиком представительный орган или происходит его частичное обновление, выборы могут быть всеобщие и частичные (треть состава сената США, половина состава палаты советников Японии и т.д.)<sup>2</sup> Частичные выборы могут принимать форму дополнительных выборов, когда они проводятся для замещения депутатских мандатов, ставших вакантными до окончания срока полномочий выборного органа. Выборы могут делиться на общенациональные, проводимые на территории всего государства, и местные, проводимые в масштабах региональных единиц (штатов, провинций, земель, департаментов, регионов, общин и т.д.). К этой категории относится и система выборов органов местного самоуправления. В связи с созданием Европейского Союза всеобщие выборы стали разделять на национальные, проводимые в масштабах отдельных стран, и международные, проводимые сразу в группе стран. Напри-

---

<sup>1</sup> См.: Нарышкину рекомендовано не посещать Страсбург / Ведомости. 26/09/2012 //www.agregator.pro/naryishkinu\_re///urg893602.html

<sup>2</sup> См.: Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремьянской. Моск. гос. Ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. – М. : МГИМО – Университет, 2013. – 336 с.

мер, Европарламент избирается каждые пять лет сразу во всех странах, входящих в Европейский Союз, причем каждая страна избирает установленное для нее определенное количество депутатов на основе норм национального законодательства. Выборы могут быть очередные и внеочередные. Очередные выборы проводятся в сроки, установленные конституцией или специальным законодательством, или в связи с окончанием срока полномочий выборного органа либо должностного лица (например, президент США по конституции 1787 года избирается в первый вторник после первого понедельника ноября месяца високосного года сроком на четыре года). Внеочередные выборы могут проводиться в случае досрочного роспуска парламента или его отдельных палат, отставки, смерти или невозможности выполнения своих полномочий президентом страны, должностными лицами регионального или местного уровня. В случае проведения таких выборов, конституция данной страны может указывать порядок и сроки их проведения. Известен и такой вид выборов, как повторные. Они имеют место тогда, когда предыдущие выборы были объявлены несостоявшимися в силу отсутствия установленного законом числа избирателей на избирательных участках или возникших чрезвычайных обстоятельств, или недействительными, если результаты голосования были аннулированы судебными или специально установленными государственными органами по причинам допущенных серьезных нарушений. Кроме того, выборы могут проводиться в один, два или неограниченное число туров голосования. Так происходит, когда первый или последующие туры голосования не смогли выявить победителей и дать возможность распределить мандаты или объявить победителем кандидата на государственную должность. Порядок и количество туров голосования устанавливаются специальным избирательным законодательством. В конституционном праве зарубежных стран принято различать категории избирательного права и избирательной системы.

Зарубежное избирательное право – это институт конституционного права, который состоит из правовых норм, установленных правил и санкционированных государством обычаев, регулирующих порядок предоставления гражданам права участия в выборах, а также способ образования выборных государственных органов и избрания должностных лиц. Избирательное право включает в себя категории активного и пассивного избирательного права. Активное избиратель-

ное право представляет собой установленное и охраняемое законом право гражданина участвовать в выборах представительных органов и должностных лиц в качестве избирателя, т.е. выступать как равноправный участник общественных отношений, возникающих при проведении избирательных кампаний, начиная с права быть зарегистрированным в качестве избирателя на конкретном избирательном участке, голосовать или не участвовать в голосовании в установленный день, заканчивая правом осуществлять агитационную деятельность в пользу или против конкретных кандидатов или партий, осуществлять контроль за ходом проведения голосования, подсчета голосов и определения победителей, подачи исков на результаты голосования и т.д. Активное избирательное право шире категории пассивного избирательного права. Пассивное избирательное право – это установленное законом субъективное право гражданина выступать на выборах в качестве кандидата в представительные органы или на выборную должность, т.е. право быть избранным. Пассивное избирательное право включает в себя возможность гражданина быть зарегистрированным в качестве кандидата, участвовать в избирательной кампании, в распределении мандатов, обжаловать результаты голосования и распределения мандатов и пользоваться всеми правами кандидата, устанавливаемыми избирательным законодательством, в том числе на государственное финансирование и свободу от произвольного ареста. Предоставление активного и пассивного избирательного права обычно обусловлено целым рядом требований, устанавливаемых конституцией и специальным избирательным законодательством, в частности, это необходимость принадлежности к гражданству данной страны, определенный возрастной ценз (в пассивном избирательном праве он значительно выше) и другие условия. Статьями ряда зарубежных конституций вводятся требования несовместимости постов, когда гражданин, избранный в состав представительного органа или на определенную должность лишен права по закону одновременно занимать любые должности в государственном аппарате, административных и судебных органах и т.д. Если же он назначается на такую должность, его депутатский мандат должен быть прекращен. Если же гражданин занимает должность на государственной службе и намеревается выставить свою кандидатуру на выборах в представительный орган, он обязан в установленный законом срок до

дня голосования выйти в отставку или приостановить осуществление своих полномочий на период избирательной кампании.

## ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ И РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

### 2.1. Избирательная система как составной элемент избирательного права

Избирательная система Российской Федерации – это совокупность юридических норм, закрепляющих порядок организации и проведения выборов, избирательные права граждан и порядок определения результатов голосования. При этом имеется в виду выборы Президента, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов местного самоуправления.

В Российской Федерации применяются три вида избирательных систем.

Суть *мажоритарной избирательной системы* заключается в следующем, территория, на которой проводятся выборы (государство, субъект Российской Федерации, муниципальное образование), разбивается на один или несколько избирательных округов, от каждого из которых избирается один или несколько человек. Если в избирательном округе избирается один человек, это будет одномандатный округ. Если в избирательном округе избирается несколько человек, это будет многомандатный округ. Максимальное число мандатов, приходящихся на один многомандатный округ, не может превышать пяти.

Мажоритарная избирательная система предполагает подведение итогов выборов по большинству поданных за кандидатов голосов. Она в свою очередь различается на: систему абсолютного большинства, при которой для избрания кандидата требуется подача голосов более половины лиц списочного состава избирателей, принявших участие в голосовании (50%+1); систему относительного большинства, при которой для избрания кандидату требуется набрать голосов больше, чем другим.

Суть *пропорциональной избирательной системы* заключается в следующем, избиратели голосуют не за конкретных кандидатов, а за списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Избира-

тель отмечает список той партии, которой он симпатизирует. При подсчете голосов партии получают в парламенте количество мест, пропорциональное количеству поданных за эти партии голосов. В распределении депутатских мандатов принимают участие только те партии, которые преодолели установленный законом заградительный барьер: при выборах в Государственную Думу – 5%, при выборах в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления в размере, определяемом законами субъекта Российской Федерации.

Кроме основных избирательных систем применяется их комбинация, получившая название *смешанная избирательная система*. Практически это выглядит так: половина мест в парламенте распределяется по результатам выборов по одномандатным (многомандатным) округам (мажоритарная система), другая половина – по результатам голосования по партийным спискам (пропорциональная система).

В научных трудах понятие «избирательная система» применяется чаще всего в следующих толкованиях – объемном и ограниченном. В первом случае в качестве избирательной системы называют комплекс общественных отношений и связей, образующихся в результате процедуры выборов. Масштаб процессов, возникающих в результате выборов, очень обширен. Так, например, это организационные вопросы установления состава избирателей и, соответственно, списка кандидатов, планирование и проведение территориально-организационных мероприятий, например, созыв избирательных комиссий, техническое обеспечение избирательных участков и многое другое. Помимо перечисленного, в состав также входят и разнообразные отношения, которые возникают поочередно в течение всего периода реализации избирательного процесса. Такое толкование, по мнению известного исследователя избирательного права В.И. Червонюка, отождествляет термин «избирательная система» такому понятию как «избирательная кампания»<sup>1</sup>.

Избирательная кампания – это вся совокупность времени, включающая период со дня официального опубликования решения о назначении выборов от имени должностного лица, наделенного соответствующей компетенцией, либо органа государственной власти, либо органа местного самоуправления до дня официального опубли-

---

<sup>1</sup>См.: Червонюк В.И. Конституционное право России. М.: ИНФРА-М, 2014. – 170 с.

кования результатов выборов. В период избирательной кампании входит и комплекс мероприятий организационного направления, необходимых для проведения всех стадий голосования. Об избирательной системе в ее объемном толковании А.Е. Постников отзывался как о структуре, элементами которой можно назвать, во-первых, порядок выдвижения претендентов на избрание, во-вторых, процедуру голосования, в-третьих, обнародование итогов голосования, и, наконец, правовое и организационно-техническое обеспечение осуществления выборов<sup>1</sup>.

Ограниченное толкование термина «избирательная система» иллюстрирует данную систему в качестве правовых положений, правил и стадий, устанавливающих очередность реализации стадий, проведения и обнародования результатов выборов, проводимых с целью формирования органов государственной власти (федерального и регионального масштабов) и органов власти муниципальных образований. Выборы могут проводиться различными способами, применение которых позволяет классифицировать избирательную систему на несколько видов. Действующему избирательному праву известны мажоритарная, пропорциональная, смешанная избирательные системы.

Каждый способ проведения выборов представляется как выводной элемент от определенного типа и метода голосования, в связи с этим более верным и точным можно назвать мнение А.Е. Любарева, который выделяет несколько моментов, которые во взаимосвязи формируют в ограниченном толковании понятие избирательной системы как самостоятельного образования. Такими звеньями являются: содержание голоса (конкретный способ голосования, например, за одного человека либо список из нескольких кандидатов и так далее); площадь избирательного округа; процедура преобразования количества голосов в определенное количество мандатов (например, распределение депутатских кресел в Государственной Думе по итогам выборов).

Однако, при рассмотрении концепции избирательной системы в ее объемном толковании, руководствуясь научными изысканиями многих исследователей (З.М. Зотова, И.А. Соколов, В.И. Червонюк и иные), придерживающихся такой точки зрения, зачастую бывает трудно установить, что тогда образует понятие «избирательные правоотношения». Во многом это «детерминировано тем, что при рас-

---

<sup>1</sup> См.: Постников А.Е. Избирательное право России. М.: ИНФРА-М, 2011. С. 56-79

смотрении приведенного в подобных источниках определения избирательной системы в объемном широком толковании как системы общественных отношений, обуславливающих избирательный процесс, возникают противоречия, некоторые сложности в разграничении близких, но не идентичных понятий»<sup>1</sup>. Ясное и окончательное представление содержания избирательной системы позволит при дальнейшем раскрытии темы намного понятнее и глубже изучить то важное незаменимое значение, которое представляют собой конституционные принципы.

Избирательная система – центральный, наряду с иными, институт избирательного права, представляющего собой опорный и существенный компонент конституционного права нашей страны. Данная подотрасль определяется как родовое понятие в отношении избирательной системы.

В избирательном праве выделяется два составных и взаимообусловленных элемента: во-первых, объективное избирательное право, во-вторых, субъективное. Первое – совокупность исходящих от органов государства, местного самоуправления, избирательных комиссий, иных субъектов норм, содержащихся в актах действующего избирательного законодательства, с помощью которых устанавливаются и обеспечиваются личные и коллективные избирательные права граждан, упорядочиваются общественные отношения, которые могут проявиться во время подготовки и собственно проведения различного уровня выборов. Следующий элемент, то есть субъективное избирательное право, представляет собой обеспеченное и охраняемое государством право гражданина принимать участие в избирательном процессе. Приведенное выше право непосредственно закреплено в содержании статьи 2 Федерального закона №67-ФЗ, которая определяет избирательные возможности граждан как конституционное право граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти или местного самоуправления, помимо этого, в данном законе также устанавливаются правомочия лиц принимать непосредственное участие в выдвижении кандидатур, списков кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, деятельностью избирательных комиссий, в том числе и за правильно-

---

<sup>1</sup> См.: Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме: М. Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2011 г. – С. 271



стью и законностью подведения итогов выборов и установления окончательных результатов. Законом также уточняется, что данный перечень не является исчерпывающим и граждане вправе принимать участие в прочих процедурах, которые могут быть предусмотрены в Конституции, Федеральным законом №67-ФЗ, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Очевидно, что право выбора не ограничивается только формальной возможностью проставить «галочку» в избирательном бюллетене. Этот голос, выраженный в любой легальной форме, должен иметь определенный вес и юридическую силу, влиять наравне с другими на результаты выборов, иначе право избирать теряет свое содержание<sup>2</sup>.

Избирательная система в современных зарубежных государствах представляет собой сложный комплекс технико-организационных, материально-финансовых и политико-юридических приемов и механизмов, обеспечивающих установление результатов голосования, определение победителей, подготовку и составление большого объема статистических данных, утверждение местных, региональных и общенациональных итогов голосования и представление заключительного отчета по проведению выборов в центральные органы, осуществляющие общую организацию и контроль за проведением голосования. На современном этапе государственно-правового и политического развития зарубежных стран никакая другая сфера законодательства не претерпевает таких радикальных изменений и совершенствования, как избирательное законодательство. Фактически можно констатировать, что в развитии зарубежного законодательства о выборах наступил новый, совершенно особенный этап, который характеризуется такими чертами, которые не были свойственны для всего предыдущего периода развития одного из старейших институтов конституционного права – института выборов. Разумеется, многие особенности избирательного права современных зарубежных государств

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Правовое регулирование выборов в Российской Федерации / Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2017. – №4(16). – С.147-150

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2021 года № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова // СПС Консультант-Плюс

определяются факторами внутреннего характера, в том числе расстановкой политических сил и остротой партийных противоречий, влиянием системной оппозиции, степенью демократизации государственного режима и др. В целом ряде стран в последние годы политическая борьба была сфокусирована на результатах подсчета голосов по выборам главы государства – президента и законодательных органов, что в конечном итоге обернулось отменой сфальсифицированных итогов выборов и даже осуществлением, особенно в постсоветских государствах, т.н. «цветных революций» и сменой существующих режимов. Это наглядно доказывает значительно возросшую роль избирательного законодательства и те серьезные политические последствия, которые могут быть вызваны его нарушением. Современное избирательное законодательство зарубежных стран постоянно совершенствуется и модернизируется. Одна из основных его особенностей – усложнение норм избирательного права, более широкий диапазон их применения, более четкая и систематизированная система их государственной защиты и ужесточение санкций за их нарушение или неисполнение. Нормами избирательного права увеличивается количество субъектов избирательного процесса, отменяются некоторые традиционно существовавшие цензы активного и пассивного избирательного права или происходит их существенная либерализация. В первую очередь это касается гендерного равенства, активного вовлечения женского населения в избирательный процесс, результатом чего явилось появление женщин на политической арене в качестве глав государств – президентов, глав правительств, занятие ими важнейших постов в кабинете министров, вплоть до министров обороны, увеличение числа женщин – парламентариев и т.д. Законодательством ряда стран, в том числе и мусульманских, предусматриваются обязательные квоты, установленные для представительства женщин в парламентах и для включения в избирательные списки кандидатов политических партий. Так, например, в соответствии с нормами Закона о выборах 2005 года, не менее 25% членов Палаты представителей Ирака должны быть женщинами. Согласно этому же закону, по крайней мере, одна женщина должна быть среди первых трех номинантов списка кандидатов политических групп, и, по крайней мере, две женщины должны быть среди первых шести номинаций каждого списка. К разряду факторов либерализации избирательного законодательства можно отнести и снижение требований к цензу оседлости,

предоставление права голоса неграмотным лицам, не имеющим постоянного места жительства, иностранцам (на выборах в местные органы власти), военнослужащим и другим категориям граждан, которые раньше были лишены права голоса. Такие меры позволили существенным образом расширить избирательный корпус и привлечь к политической жизни значительно более широкие слои населения. Следует отметить, что в тексты новейших зарубежных конституций чаще стали включаться статьи, регулирующие избирательную систему и избирательный процесс. Также конституционные положения стали дополняться достаточно объемным и конкретным избирательным законодательством. Такое законодательство даже стало регулировать этические нормы избирательного процесса, правила политической борьбы, вопросы безопасности кандидатов на выборные должности и избирателей на предвыборных мероприятиях и в пунктах голосования, что способствовало вовлечению в избирательные кампании даже ранее пассивных граждан.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что избирательная система и избирательное право взаимообусловлены, но в то же время нельзя полностью отождествлять данные понятия, так как конституционно-правовые нормы, которые непосредственно формируют избирательное право, устанавливают и общую процедуру, систему взаимосвязанных стадий выборов, таким образом обеспечивая законодательный фундамент действующей избирательной системы. Избирательная система является результатом культурно-политической жизни государства, относится к его правовой системе, формируется в течение продолжительного времени, превращаясь в политическую традицию, а не предопределяет конкретное развитие государственности. С другой стороны, в последнее столетие наблюдается также привитие несвойственных политической традиции государств различных моделей избирательных систем, что, часто, вызывает отторжение обществом навязанных государственным механизмом или интервенционной группой политических нововведений. В связи с чем, целесообразно изучение избирательной системы именно в плоскости ее приемлемости для конкретного государства, что, вместе с тем, не исключает необходимости проведения сравнительного правоведения в данной сфере.

## 2.2. Избирательные комиссии

Согласно Федеральному закону №67-ФЗ, выборы и референдумы в России организуют и проводят избирательные комиссии.

Избирательные комиссии – это государственные или общественные органы, целями которых являются:

- обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации;
- осуществление подготовки и проведения выборов в Российской Федерации;
- рассмотрение обращений о нарушении законодательства о выборах, проведение проверок и принятие соответствующих мер;
- обеспечение избирателей информацией о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательных кампаний, кандидатах и избирательных объединениях.

Одни избирательные комиссии действуют на постоянной основе, другие создаются на период выборов.

К избирательным комиссиям, действующим на постоянной основе, относятся:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России);

- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- территориальные избирательные комиссии;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- участковые избирательные комиссии.

*ЦИК России* государственный коллегиальный орган, организующий проведение выборов в федеральные органы государственной власти и референдумы Российской Федерации, действует на постоянной основе и является юридическим лицом, срок полномочий составляет пять лет.

ЦИК России состоит из 15 членов, пять из них назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных депутатами, а также депутатскими объединениями в Государственной Думе, пять членов назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и остальные пять членов назначаются Президентом.

ЦИК России – это руководящий, организаторский, нормативно-методический и контрольный центр для всех избирательных кампаний в нашей стране, который:

- руководит деятельностью всех других избирательных комиссий;
- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан;
- непосредственно организует проведение выборов в федеральные органы государственной власти;
- распределяет выделенные из федерального бюджета средства на проведение выборов, контролирует их целевое назначение;
- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям, рассматривает жалобы, заявления на работу нижестоящих избирательных комиссий;
- издает инструкции по вопросам применения избирательного законодательства, обязательные для всех избирательных комиссий и т.д.

*Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации* самостоятельный государственный орган субъекта Российской Федерации, осуществляющий подготовку и проведение выборов в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формируется региональными органами государственной власти и отвечает за региональные выборы, действует на постоянной основе и является юридическим лицом, срок ее полномочий составляет пять лет.

Число членов региональной избирательной комиссии с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее 10 и более 14. Субъектами права назначения членов региональной избирательной комиссии являются высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Каждый из них назначает по половине состава избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации:

- осуществляет на территории субъекта Российской Федерации контроль за соблюдением избирательных прав граждан;

- организует подготовку и проведение выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, участвует в организации выборов в федеральные органы власти на территории субъекта Российской Федерации;

- осуществляет на территории субъекта Российской Федерации меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, распределяет выделенные из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует целевое использование указанных средств;

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

- рассматривает жалобы и заявления на решения и действия нижестоящих комиссий и принимает по ним мотивированные решения.

*Территориальные избирательные комиссии* действуют на постоянной основе, формируются на территории городов, районов в городах, муниципальных районов, участвуют в организации федеральных и региональных выборов на соответствующей территории. Территориальные комиссии формируются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в количестве 5-14 членов с правом решающего голоса, срок их полномочий составляет пять лет.

*Избирательные комиссии муниципальных образований* действуют на постоянной основе. Организуют подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, срок полномочий составляет пять лет. Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Избирательные комиссии муниципальных образований формируются представительными органами муниципальных образований в количестве:

- в поселениях – 6, 8 или 10 членов с правом решающего голоса;

- в муниципальных районах – 8 членов с правом решающего голоса;

- в городских округах – 10 членов с правом решающего голоса.

*Окружные избирательные комиссии* образуются при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, организуют проведе-

ние выборов и определяют их результаты в соответствующем избирательном округе, руководят работой участковых избирательных комиссий и принимают по ним решения, осуществляют иные полномочия в соответствии с Положением о выборах.

Число членов окружных избирательных комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Формирование окружной избирательной комиссии осуществляется вышестоящей комиссией.

Срок полномочий окружных избирательных комиссий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок подсчета голосов либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе.

*Участковые комиссии.* Для обеспечения процесса голосования избирателей, участников референдума и подсчета голосов избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума формируются участковые комиссии. Срок полномочий участковой комиссии составляет пять лет. Участковые комиссии формируются территориальными комиссиями<sup>1</sup>.

На избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, участковые комиссии формируются в порядке и сроки, установленные федеральным законом. Срок полномочий участковой комиссии устанавливается сформировавшими ее комиссией либо должностным лицом, но не может истекать ранее чем через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов, референдума, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования и (или) порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжа-

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций / отв. ред. И.Я. Эльмурзаев. – Грозный: издательство Чеченского государственного университета, 2015. – С.130-134

лования итогов голосования на соответствующем избирательном участке, участке референдума полномочия такой участковой комиссии прекращаются со дня, следующего за днем исполнения участковой комиссией решения вышестоящей избирательной комиссии либо вступившего в законную силу судебного решения. Полномочия участковой комиссии прекращаются досрочно решением территориальной комиссии в случае ликвидации избирательного участка, участка референдума в связи с уточнением перечня избирательных участков, участков референдума.

### **2.3. Основные стадии избирательного процесса**

**Назначение выборов, референдума.** Избирательный процесс состоит из ряда последовательных и взаимосвязанных стадий. Первой стадией избирательного процесса является назначение выборов. С 1 января 2013 года установлен единый день голосования в органы государственной власти и органы местного самоуправления – второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок их полномочий, а если сроки полномочий истекают в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва, - день голосования на указанных выборах. Если второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе воскресенье сентября объявлено в установленном порядке рабочим днем, днем окончания срока, на который избираются указанные органы или депутаты, является третье воскресенье сентября.

В случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий, за исключением досрочных выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которые проводятся в ближайшее время с учетом сроков назначения выборов.

Выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не



ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента и в котором шесть лет тому назад был избран Президент.

Выборы Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации назначает законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Выборы в орган местного самоуправления назначает представительный орган местного самоуправления. Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении досрочных выборов вышеуказанные сроки, а также сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум назначается и проводится в порядке и сроки, которые установлены соответственно Федеральным конституционным законом №5-ФКЗ, Федеральным законом №67-ФЗ, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Референдум Российской Федерации назначает Президент, в порядке установленным федеральным конституционным законом.

Инициатива проведения референдума не может быть выдвинута и референдум не может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

Референдум не проводится в последний год полномочий Президента, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа.

Проведение повторного референдума по вопросу, имеющему по смыслу или содержанию ту же формулировку что и вопрос, голосование по которому проведено на состоявшемся референдуме, не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования его результатов.

Инициатива проведения референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, - при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них. Инициатива проведения референдума реализуется посредством сбора подписей участников референдума.

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума. Такую инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме.

Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент направляет их в Конституционный Суд с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному вопросу референдума. Конституционный Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение Президенту.

Референдум субъекта Российской Федерации назначает законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации.

Местный референдум назначается в соответствии с уставом муниципального образования представительным органом муниципального образования, а в случае отсутствия указанного органа или не принятия им решения в установленный срок – судом.

Голосование на референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении референдума Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 60 дней до дня голосования, местного референдума – не менее чем за 45 дней до дня голосования.



**Образование избирательных участков, участков референдума.** Для проведения выборов образуются одномандатные или многомандатные избирательные округа либо определяется единый избира-

тельный округ; для проведения референдума определяется округ референдума.

Схема избирательных округов утверждается соответствующим законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации или представительным органом муниципального образования.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума образуются избирательные участки, участки референдума. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории, а в случае назначения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума они являются также участками референдума.

Избирательные участки, участки референдума образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией 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 на основании данных о числе избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума из расчета не более чем три тысячи избирателей, участников референдума на каждом участке. Избирательные участки, участки референдума образуются сроком на пять лет с учетом местных и иных условий исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей, участников референдума.

Избирательные участки, участки референдума для граждан Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания.

Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках, участках референдума. В воинских частях избирательные участки, участки референдума могут образовываться командирами воинских частей.



**Выдвижение и регистрация кандидатов.** Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, для проведения референдума определяется округ референдума.

Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющим в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях». Выдвижение кандидатов иными общественными объединениями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений.

О выдвижения кандидата (кандидатов), в том числе в составе списка кандидатов, избирательная комиссия уведомляется в установленном законом порядке с подачей определенного перечня документов.

Регистрация кандидата осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата.

Регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, осуществляется без сбора подписей избирателей за исключением выборов Президента.

Избирательная комиссия после получения заявления с необходимыми документами выдает удостоверение кандидата и разрешение

на открытие избирательного счета. С этого момента гражданин считается кандидатом и вправе проводить агитационную деятельность.

Избирательная комиссия обращается также с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах в соответствующие органы и доводит до избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, путем их опубликования в средствах массовой информации.



**Предвыборная агитация.** Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается. Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

От имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации.

Политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет». Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь, предоставляемая избирательным объединениям, кандидатам либо такая публикация оплачивается из средств избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией.

Информирование избирателей и участников референдума осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица.

Расходы на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов, фондов референдума в установленном законом порядке.

Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации и принимают меры по устранению допущенных нарушений.



**Голосование.** Вся политическая и организационная работа, проводимая в связи с выборами, завершается голосованием по выдвинутым кандидатурам и определением результатов выборов.

Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации соответствующего муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом, – командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации.

В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, информационный стенд, на котором размещают информацию обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях. При проведении референдума на информационном стенде размещаются информационные материалы о вопросах референдума, включая текст нормативного акта, вынесенного на референдум. Для участия в голосовании на выборах, референдуме избиратель, участник референдума получает бюллетень.

О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей, участников референдума не позднее чем за 10 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования - в порядке и сроки, которые предусмотрены законом, но не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом о проведении конкретных выборов. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени.

Обычно голосование осуществляется на избирательном участке. Бюллетени выдаются избирателям, участникам референдума, включенным в список избирателей, участников референдума, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель, участник референдума голосует по открепительному удостоверению, – по предъявлении также открепительного удостоверения.



Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте. При этом учитываются голоса избирателей, участников референдума, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования.

При проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК России или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных законом, соответствующая комиссия вправе разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 20 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации ЦИК России может разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, и (или) голосование групп избирателей, участников референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, участникам референдума, которые внесены в список избирателей, участников референдума на данном избирательном участке, участке референдума и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования. Участковая комиссия также обеспечивает возможность участия в голосовании избирателям, участникам референдума, которые внесены в список избирателей, участников референдума на данном избирательном участке, участке референдума и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

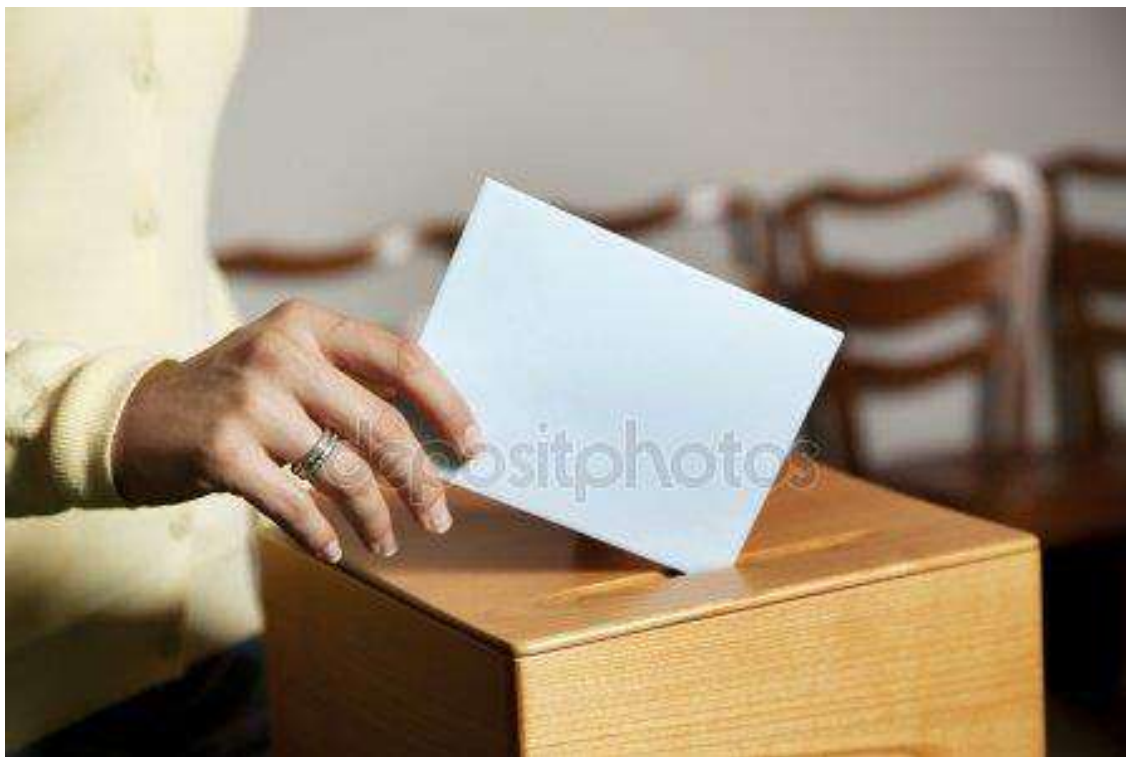
Информация о числе избирателей, участников референдума, проголосовавших досрочно, в том числе в помещении территориальной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, отдельно по каждому избирательному участку, участку референдума представляется до дня голосования участковой комиссией, территориальной комиссией, избирательной комиссией муниципального образования, окружной избирательной комиссией в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию и (или) избирательную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации, а избирательной комиссией субъекта Российской Федерации – в ЦИК России в порядке и сроки, установленные ЦИК России.

В день голосования председатель участковой комиссии перед началом голосования, но после подготовки и включения в режим голосования технических средств подсчета голосов (при их использовании) в присутствии членов участковой комиссии, наблюдателей, иных лиц, сообщает о числе избирателей, участников референдума, включенных в список избирателей, участников референдума на данном избирательном участке, участке референдума, проголосовавших досрочно, в том числе в помещении территориальной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с бюллетенями. После этого председатель участковой комиссии вскрывает поочередно каждый конверт.

Голосование проводится путем нанесения избирателем, участником референдума в бюллетене любого знака в квадрате, относящемся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Избирательный бюллетень, бюллетень для голосования на референдуме заполняется избирателем, участником референдума в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц.

Заполненные избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме опускаются избирателями, участниками референдума в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования.



**Подсчет голосов избирателей, участников референдума.** Число избирателей, участников референдума, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. Число участников референдума, принявших участие в референдуме, определяется по числу подписей участников референдума в списке участников референдума, проголосовавших в помещении для голосования в день голосования, и по числу отметок в списке участников референдума о том, что участник референдума проголосовал вне помещения для голосования либо досрочно.

Подсчет голосов избирателей, участников референдума начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии, а также наблюдатели.

Участковая комиссия оформляет свое решение об итогах голосования протоколом об итогах голосования на соответствующем избирательном участке, участке референдума.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, участников

референдума, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования. Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Протокол об итогах голосования, полученный с применением технического средства подсчета голосов либо с использованием комплекса для электронного голосования, приобретает юридическую силу после указанного подписания.

Первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах голосования после подписания его всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и выдачи его заверенных копий лицам, имеющим право на получение этих копий, незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования направляется для ознакомления наблюдателям, членам участковой комиссии с правом решающего голоса, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления.

Данные протокола об итогах голосования, в том числе полученные с использованием технических средств подсчета голосов, передаются в вышестоящую комиссию по техническим каналам связи ГАС «Выборы» либо иной технической системы передачи информации, а первый экземпляр протокола об итогах голосования и вся избирательная документация, документация референдума, включая бюллетени, при первой же возможности представляются в вышестоящую комиссию либо непосредственно, либо через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, либо иным способом, обеспечивающим сохранность избирательной документации, документации референдума и доставку ее по назначению.

Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), комиссии референдума, определяющие результаты референдума, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу, результатах референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов, референдума.



Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума осуществляется в течение двух месяцев со дня голосования. В течение трех месяцев со дня официального опубликования (обнародования) полных данных о результатах выборов в органы государственной власти, референдума Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации данные, которые содержатся в протоколах всех комиссий об итогах голосования и о результатах выборов, референдума, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

#### **2.4. Выборы в системе публичной власти**

Российское население реализуя свой суверенитет, осуществляя свою власть как непосредственно, так и через органы власти и местного самоуправления, формирует тем самым публичную власть в стране.

В отличие от непосредственной формы народовластия представительная форма используется для выполнения функций государственной власти, потому по всем признакам она считается более приоритетной. В Российской Федерации на федеральном уровне прямым

способом избираются глава государства и одна из палат Федерального Собрания – Государственная Дума, на выборной основе формируются органы власти в регионах Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Объектом пристального внимания и изучения в отечественной учебной и научной литературе являются проблемы обеспечения выборности как принципа формирования органов власти. Как отмечают исследователи, что «, во-первых, это вызвано тем, что, по мнению ряда ученых, право гражданина избирать и быть избранным в органы власти и органы местного самоуправления является основным элементом конституционного статуса личности. Во-вторых, построение основ демократического государства и общества невозможно без формирования органов государственной власти непосредственно народом как источником и носителем государственного суверенитета. В-третьих, данный принцип неразрывно связан с принципом конституционной ответственности, который отражает участие региона в отношениях, складывающихся в сфере организации, осуществления, принадлежности государственной власти и в сфере взаимоотношений государства и личности, а также отражает стремление субъектов к власти, влиянию на определение общей воли государства, руководящей роли в нем»<sup>1</sup>.

Новые реалии демократических институтов народовластия потребовали принятия соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих проведение выборов. В настоящее время в Российской Федерации действует избирательное законодательство, прошедшее этапы становления, развития и совершенствования. Нормативные правовые акты, регулирующие проведение выборов в Российской Федерации, соответствуют международным избирательным стандартам и нацелены на дальнейшее развитие демократических институтов<sup>2</sup>.

Выборный механизм в Российской Федерации отличается большой демократичностью вследствие того, что избрание руководителя государства, а также депутатов Федерального Собрания, региональных парламентов, депутатов представительного органа местного са-

---

<sup>1</sup> См.: Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2010. – С. 23.

<sup>2</sup>См.: Иналкаева К.С. Избирательная система как составной элемент избирательного права Российской Федерации / Вестник Чеченского государственного университета, 2015. – №4(20). – С. – 235-239

моуправления осуществляется путем прямых выборов самими избирателями. Важными показателями демократизма избирательной системы являются гарантии свободы выборов, участие в референдуме и совершенство их механизма, закрепленные в Федеральном законе №67-ФЗ.

Путем выборов население передает выбираемым органам власти и должностным лицам право на его реализацию в установленных Конституцией пределах. Итак, как мы видим все население, обладающее избирательным правом, участвует в формировании федеральных органов власти.

1. Население формирует федеральные органы власти.

Во-первых, на основе Основного закона государства и федерального законодательства население выбирает главу государства.

Во-вторых, население выбирает законодательный (представительный) орган страны, которая принимает законы, по которым населению страны необходимо жить.

В-третьих, выбранный населением страны Президент Российской Федерации вносит на утверждение в избранную населением России Государственную Думу кандидатуру Председателя высшего исполнительного органа Российской Федерации, после чего он назначается, а также после утверждения Государственной Думой назначаются Президентом заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры.

Таким образом, избранные населением представители формируют исполнительную власть на федеральном уровне.

Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом.

В-четвертых, верхняя палата Федерального Собрания – Совет Федерации, сформированный представителями народа, назначает Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации<sup>1</sup>.

Федеральное Собрание формирует иные органы власти – назначает Председателя Центрального банка Российской Федерации, формируют Счетную палату Российской Федерации, назначает Уполномоченного по правам человека Российской Федерации и т.д.

Избранные путем подобных косвенных выборов должностные лица выбирают из своего числа руководителей данных государственных органов.

Таким образом напрашивается вывод, что все российское население путем прямых выборов и через избранных им представителей формируют всю федеральную власть.

2. Население субъекта Российской Федерации участвует в становлении региональной власти.

Во-первых, население субъекта Российской Федерации сам путем прямых выборов выбирает депутатов региональных парламентов, формируя тем самым законодательный орган субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, в части регионов население путем прямых выборов избирает главу субъекта Российской Федерации, формируя тем самым высший исполнительный орган субъекта. Например, до 2012 года Глава Чеченской Республики назначался Парламентом Чеченской Республики по представлению Президента Российской Федерации, но с связи внесенными изменениями в федеральное законодательство, было внесено и изменение в Конституцию Чеченской Республики Конституционным законом Чеченской Республики от 20 мая 2012 года, на основании которого в данное время Глава Чеченской Республики будет избираться населением Республики<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Выборы в системе публичной власти / Гражданин. Выборы. Власть: Материалы III Международной научно-практической конференции. Пятигорск, 1011 ноября 2016 г. Изд-во ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет, 2016. – С.159

<sup>2</sup> Конституционный закон Чеченской Республики от 2 сентября 2010 года № 4-РКЗ «О внесе-



В-третьих, выбранные населением субъекта Российской Федерации депутаты и глава субъекта Российской Федерации назначают своих представителей в верхнюю палату Федерального Собрания – Совет Федерации.

В-четвертых, избранные населением субъекта Российской Федерации депутаты регионального парламента назначают мировых судей субъекта Российской Федерации, дают согласие на назначение прокуроров субъектов Российской Федерации.

Напрашивается вывод: население субъекта Российской Федерации путем прямых выборов и через своих представителей формируют все три ветви власти субъекта Российской Федерации.

3. Население, проживающее в пределах муниципального образования, также принимает участие в формировании муниципальной власти.

Во-первых, население выбирает депутатов муниципальных органов и главу муниципального образования.

Во-вторых, избранные населением депутаты формируют местную администрацию, каким является исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

Напрашивается вывод: население муниципального образования путем прямых выборов, то есть через избранных представителей формирует муниципальную власть.

Таким образом, многонациональное население Российской Федерации непосредственно и через избранных им представителей формирует всю власть в государстве, которая функционирует от имени народа и должна соответственно действовать в интересах его<sup>1</sup>.

Здесь необходимо указать, в связи с внесением изменений в федеральное законодательство, быть избранными в органы государственной власти как федерального уровня, так и регионального уровня могут только граждане Российской Федерации, не имеющие гражданство иностранного государства, вида на жительство в иностранном государстве или документ о праве на проживание в иностранном государстве.

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Роль выборов в политической системе общества / Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2017. – №4(16). – С.211-215

Ни один орган или должностное лицо не может считаться носителем суверенитета народа, они лишь осуществляют свои полномочия, определенные законом, в период, на который избраны.

Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство ограничивают возможность избрания одного и того же лица Президентом Российской Федерации двумя сроками. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может быть избран не более чем на два срока подряд. Государственная Дума и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, а также представительные органы муниципальных образований избираются на срок не превышающий пяти лет.

Выборы на всех уровнях естественно имеют большое значение, представляя форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление непосредственной демократии.

Как отмечает Л.А. Тхабисимова, достижению положительных результатов послужило бы широкое привлечение молодежи к участию в мероприятиях, связанных с преодолением правовой безграмотности и повышением уважения к праву и закону. Правовое воспитание всех категорий избирателей, преодоление правового нигилизма и абсентеизма в среде участников выборов могло бы, по нашему мнению, содействовать активной вовлеченности граждан в избирательный процесс за счет развития доверия к институту выборов в России<sup>1</sup>.

Реализуя свое избирательное право и право на участие в управлении государственными делами, население оказывает воздействие на то как формируются органы государственной власти. Как отмечает М.В. Баглай, – «гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, не в состоянии обеспечить добровольное законопослушание граждан, избежать острых социальных взрывов, а может, и кровавых столкновений, если органы власти не будут образованы на справедливой выборной основе с участием самих же граждан»<sup>2</sup>.

Таким образом, выборность выступает в качестве способов образования и самоорганизации государственных органов, заключающегося в избрании депутатов населением и соответствующих долж-

---

<sup>1</sup> Тхабисимова Л.А. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран /Учебное пособие под ред. И. А. Алексеева, Л. А. Тхабисимовой. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Проспект, 2019. — 272 с. ISBN 978-5-392-29922-5.

<sup>2</sup>См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2009. — С. 358

ностных лиц – населением или представительными органами. И.Б. Байханов отмечает: – «выборы дают высшую изначальную легитимность всей структуре органов государственной власти. Выборность предполагает осуществление народом власти через выборные учреждения, которые представляют граждан и наделены исключительным правом принимать законы»<sup>1</sup>.

Подводя итог можно сказать, что, реализуя свои конституционные права и свободы, российский народ формирует гражданское общество, с одной стороны, огражденное от необоснованного вмешательства государства, а с другой активно влияющее на принятие решений органами публичной власти через установленные Конституцией Российской Федерации формы непосредственной демократии.

## **2.5. Некоторые проблемы реализации гласности в избирательном процессе Российской Федерации**

В пользу выделения гласности как принципа проведения выборов свидетельствует наличие в Федеральном Законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» статьи 9, которая гласит, что подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляются открыто и гласно<sup>2</sup>. Аналогичная норма имеется в статье 10 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». Кроме того, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества независимых государств предусматривает, что организация избирательного процесса обеспечивается беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением (п.п. «д» п.2 статьи 10).

Открытость и гласность в реализации пассивного избирательного права позволяет устранять возможные ошибки и недочеты, ограничивать возможность фальсификации и подлога, укреплять доверие граждан к результатам выборов.

В качестве основного направления реализации принципа глас-

---

<sup>1</sup> См.: Байханов И.Б. Избирательный процесс в условиях глобализации. Учебное пособие. – М.: Проспект, 2012

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ, 2005. – №21. – С. 1919

ности следует отметить установление законодательством обязанности государства в целом обеспечить информирование избирателей о порядке и сроках подготовки и проведения выборов, о ходе избирательной кампании, об итогах голосования и о результатах выборов через государственные и муниципальные периодические печатные издания. Такая же обязанность возложена на избирательные комиссии, которые имеют собственные сайты в интернет-портале ЦИК России.

Начиная с президентских выборов 2012 года, на всех избирательных участках организовано видеонаблюдение. Средства видеонаблюдения устанавливаются таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей.

Открытости голосования также способствуют новые избирательные технологии. В числе таковых КОИБ – комплекс обработки избирательных бюллетеней, используемый для автоматизированного подсчета голосов избирателей, сохранения данных и печати протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования. Он представляет собой оптический сканер бюллетеней, расположенный над урной для голосования («накопителем бюллетеней») и интегрированный с компьютером. Избиратели обычным образом заполняют бюллетени, которые затем считываются сканером и попадают в урну для голосования. Применение КОИБ повышает объективность подсчета голосов за счет снижения влияния человеческого фактора, исключает возможность ошибок и подлогов при подсчете избирательных бюллетеней и фальсификацию итогов голосования на избирательных участках. На выборах 4 декабря 2011 года в 76 субъектах Российской Федерации применялось 5154 ОИБ<sup>1</sup>. Экспериментальное применение КОИБ на выборах в ряде регионов, например, в Чеченской Республике, Ставропольском крае, показало перспективность их использования, надежность и целесообразность дальнейшего применения.

---

<sup>1</sup> См.: Информационный центр ЦИК РФ «Выборы – 2011», «Журнал о выборах», 2012. – №1. – С.16-17



Избирательное законодательство ряда зарубежных стран допускает возможность электронного голосования, которое, однако, во многом пока носит экспериментальный характер. Практика применения электронного голосования выявила ряд недостатков, нарушающих принцип открытости и тайности голосования. Это, прежде всего: проблематичность обеспечения наблюдения и контроля за процедурой дистанционного электронного голосования со стороны, как участников избирательной кампании, так и общественности; необходимость вмешательства в системы обработки голосов избирателей, поданных при помощи дистанционных электронных способов голосования, и связанная с этим необходимость обеспечения неизменности информации о волеизъявлении.

В юридической литературе предложена следующая схема использования дистанционного электронного голосования в России. Если избиратель в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, ему предоставляется право, получив средства до-

ступа к электронному голосованию вне помещения для голосования, проголосовать дистанционно путем электронного голосования. Средство доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования данный избиратель может получить исключительно в территориальной избирательной комиссии, которые имеют возможность доступа к средствам ГАС РФ «Выборы», которые используются для подведения итогов электронного голосования вне помещения для голосования <sup>1</sup>.

Полагаем, что в приведенной схеме необходимо продумать такой механизм голосования, который, во-первых, исключил возможность неоднократного голосования одного избирателя: во-вторых, установил учет избирателей, проголосовавших с использованием средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования.



Отмечая достоинства новых технических средств в проведении выборов в России, следует заметить, что их не следует переоценивать. Правы авторы, полагающие, что они должны применяться наряду с обычными процедурами, т.е. использоваться параллельно, а при расхождении результатов выборов, полученных электронными

---

<sup>1</sup>См.: Байханов И.Б. Избирательный процесс: форма политического диалога в условиях глобализации. Монография. Международный издательский центр ЭТНОСОЦИУМ. 2011г.

средствами и с помощью традиционной системы, результаты должны быть перепроверены. То есть должно существовать не только электронное, но и материальное подтверждение того, что победитель выборов определен верно<sup>1</sup>.

Начиная с 2013 года участковые избирательные комиссии действуют на постоянной основе, срок полномочий пять лет. До этого они собирались накануне избирательной кампании и распускались по ее окончании. Почти половина (48,9%) желающих стать членами участковых избирательных комиссий была предложена политическими партиями, причем не только парламентскими. В процессе приняли участие 44 из 62 зарегистрированных политических партий, 7,3 % выдвинуты общественными объединениями, 3,8% - органами муниципальных образований, еще 40% - собраниями избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы<sup>2</sup>.

Норму о формировании участковых избирательных комиссий на постоянной основе нельзя оценить однозначно позитивно. С одной стороны, это позволит иметь подготовленные кадры для участия в избирательной кампании, проводить с ними лекции, семинары, практические занятия по вопросам организации избирательного процесса. С другой стороны, полагаем, что самостоятельность и независимость членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса уменьшится.

Следует отметить, что назначение членов избирательных комиссий с правом решающего голоса осуществляют две ветви власти: законодательная (представительная) и исполнительная. «Если следовать пресловутому разделению властей, то данный новый порядок формирования избирательных комиссий кажется вполне логичным. Но это логика административной власти, предостерегающей саму себя. В ракурсе иной логики, – логики народовластия, – избирательные комиссии должны находиться за пределами государственных и муниципальных структур как по своему составу, так и по правовому положению»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Кудряшов Е.О. Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств: Автореферат дис. канд. юрид. наук, Москва. – 2010. – С. 30

<sup>2</sup> См.: Новиков К. Завершается формирование участковых комиссий. Миллион комиссаров, «Российская газета» 28 марта 2013 г.

<sup>3</sup> См.: Белкин, А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. Санкт-Петербург, 2003. – С.261.

Полагаем, что избирательные комиссии должны быть органами общественности. Именно такое положение дел с формированием избирательных комиссий имело место в советский период истории России. Избирательные комиссии составлялись из представителей трудовых коллективов, общественных организаций, органов общественной самодеятельности, коллективов учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. Такие представители общественности слабо зависимы от государственных и муниципальных органов, что является предпосылкой их самостоятельности и независимости.

В юридической литературе неоднократно высказывалось сомнение в беспристрастности избирательных комиссий и их членов, так как граждане, входящие в состав избирательных органов, нередко непосредственно связаны с той или иной политической партией, представляют, прежде всего, ее интересы. Таким образом, установленный современным избирательным законодательством порядок формирования избирательных комиссий предполагает их политизированность. Кроме того, члены избирательных комиссий фактически несут политическую ответственность за свою деятельность перед субъектами, их назначившими. Исходя из данной позиции, предлагается передать некоторые полномочия по организации подготовки и проведению выборов органам судебной власти, которые априори должны быть деполитизированными (следовательно, бесстрастными), компетентными и независимыми<sup>1</sup>. Именно судебные органы осуществляют руководство избирательной кампанией в Бразилии.

В науке конституционного права было высказано сомнение в целесообразности института членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Причина состоит в том, что институт членов избирательных комиссий с совещательным голосом способен нарушить желательный здесь «баланс» конкурирующих сторон. Будучи необязательным, членство с совещательным голосом может оказаться по разным причинам неостребованным определенными кандидатами, а это уже создает внутри комиссии известный «совещательный» перевес в пользу части кандидатов. Поэтому А.А. Белкин полагает, что членство с совещательным голосом, при всей его привлекательности, все же является излиш-

---

<sup>1</sup> Кудряшов Е.О., указ. раб. с.23



ним для избирательного процесса. Задачи, выполняемые им, гораздо рациональнее закрепить за институтом доверенных лиц<sup>1</sup>.

Согласно статье 43 Федерального закона №67-ФЗ полномочия доверенных лиц прекращаются вместе с утратой статуса назначившим их кандидатом или с утратой статуса кандидатами, включенными в список кандидатов, который выдвинут избирательным объединением, назначившим этих доверенных лиц. Однако в современной России появилось новое явление – контакты доверенных лиц с кандидатом, ставшим выборным должностным лицом, то есть уже после окончания избирательной кампании. Так, десятого декабря 2012 года состоялась встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с доверенными лицами. Накануне встречи Президента Российской Федерации и его доверенных лиц ключевые члены Правительства Российской Федерации, администрации Президента и депутаты Государственной Думы информировали доверенных лиц о состоянии дел в стране и отвечали на довольно острые вопросы.

Первый заместитель главы администрации Кремля Вячеслав Володин, открывая дискуссионную панель по теме: «Демократия и качество государства», объявил, что формат встреч Путина с доверенными лицами будет постоянным. Он отметил, что неправильно заканчивать подобные встречи по окончании выборной кампании и нужно постоянно поддерживать контакт, узнавая, как решаются те или иные проблемы, как обстоят дела с вопросами, беспокоящими людей.

Полагаем, что такого рода контакты с доверенными лицами и после окончания избирательной кампании будут полезны и другим выборным должностным лицам, а также депутатам. Однако для этого нужно внести соответствующие изменения в статью 43 Федерального закона №67-ФЗ.

Открытости и гласности выборов в интересах реализации пассивного избирательного права способствует право политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, зарегистрированного кандидата назначить наблюдателя. Значимость деятельности наблюдателей подчеркивается в ряде международных документов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Белкин А.А., указ. работа, с.276

<sup>2</sup> См.: Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ст.8) // СПС КонсультантПлюс

Следует отметить, что в советский период истории России термин «наблюдатели» в законодательстве отсутствовал, а круг лиц, имеющих право наблюдать за ходом выборов, определялся законодательством более широко.

Так, в соответствии со статьей 8 Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 года «на заседаниях избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, пломбировании и опечатывании избирательных ящиков перед началом голосования, подсчете голосов на избирательном участке, определении результатов выборов по округу, подведении общих итогов выборов, а также на всех других собраниях и заседаниях, связанных с выборами, вправе присутствовать представители трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, окружных избирательных комиссий, органов государственной власти, доверенные лица, представители печати, телевидения, радио»<sup>1</sup>.

Таким образом, наблюдение рассматривалось законом как общепубличная функция, которую вправе были осуществлять представители общественности независимо от наличия или отсутствия юридически оформленных отношений с кандидатами в депутаты. И это было весьма существенной гарантией открытости и гласности реализации пассивного избирательного права. В настоящее время функция наблюдения из «общепубличной» переведена в разряд «персонально-субъектной»<sup>2</sup>, так как она осуществляется доверенными лицами и наблюдателями кандидатов в депутаты и избирательных объединений.

Присутствие на выборах наблюдателей, активно выполняющих свои полномочия, позволяет обеспечить гласность и открытость проведения избирательной кампании, а значит и повышает доверие граждан и общества к результатам выборов. Однако, на практике нередко ситуации нарушения принципа открытости и гласности проведения выборов. В день голосования наиболее распространенным способом нарушения принципа открытости является отказ членами избирательных комиссий в просьбе наблюдателя ознакомиться

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989. – №44. – С.1305

<sup>2</sup> Белкин А.А., указ. работа. С.274-275

со списком избирателей или с другими документами комиссии, содержащими персональные данные под предлогом, что данное требование нарушает Федеральный закон «О персональных данных»<sup>1</sup>.

Такой отказ прямо нарушает предписания пункта 10 статьи 30 Федерального закона №67-ФЗ, предусматривающего право наблюдателя знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений о голосовании вне помещения для голосования. Федеральный закон о персональных данных не распространяется на ситуацию выполнения наблюдателем прямо возложенной на него обязанности Федеральным законом №67-ФЗ.

Нарушение принципа открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий отметил Уполномоченный по правам человека Российской Федерации В. Лукин в докладе за 2012 год. Так, в декабре 2011 года Московская городская избирательная комиссия отказалась предоставить Уполномоченному информацию о проголосовавших по открепительным удостоверениям с безосновательной ссылкой на недопустимость вмешательства в деятельность избирательных комиссий. В целом подобная позиция избирательных комиссий в России, по мнению В. Лукина, стала уже традиционной<sup>2</sup>.

Соблюдению принципа открытости и гласности проведения выборов в России способствует предписание Федерального закона №67-ФЗ о том, что помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения не только членов участковой комиссии, но и наблюдателей.

При подсчете голосов избирателей вправе присутствовать члены участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели, которым должен быть обеспечен обзор действия членов комиссии с правом решающего голоса. При этом Федеральный закон №67-ФЗ прямо закрепляет право членов комиссии с совещательным голосом и наблюдателей ознакомиться с рассортированными бюллетенями

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О персональных данных» //СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. «Российская газета», 29 марта 2013 г., С.22

под контролем членов участковой комиссии с правом решающего голоса (пункт 21 статьи 68).

По требованию наблюдателя участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать заверенную копию протокола об итогах голосования. Названные нормативные предписания призваны предотвратить нарушение пассивного избирательного права на данной стадии избирательного процесса, которые имеют место на практике.

Гарантией принципа открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права является деятельность представителей средств массовой информации. О важности их роли в избирательной кампании, в реализации принципа открытости и гласности выборов свидетельствует регулирование их правового статуса в этой сфере международными документами<sup>1</sup>.

На выборах 19 сентября 2021 года в Информационном центре ЦИК России «Выборы – 2021» и в субъектах Российской Федерации было аккредитовано 3221 СМИ и 7294 журналиста, в том числе в Информационном центре ЦИК России: СМИ – 175, в том числе зарубежных – 95, журналистов – 389, в субъектах Российской Федерации – 4146, журналистов – 5707<sup>2</sup>.

Все эти задачи решаются через средства массовой информации в рамках тех правил, которые закреплялись в действующем правовом поле. Но, как показала практика, фактически данные задачи были перенесены на политическом поле, зачастую с игнорированием правовых норм. Нередки ситуации, когда средства массовой информации стремились не донести до избирателя информацию, а оказать прямое воздействие на его сознание. В условиях сознательного искажения информации, ее обилия российскому избирателю проблематично ориентироваться в ней.

Хотя Федеральный закон №67-ФЗ запрещает участие средств массовой информации в агитации на стороне одного кандидата, на практике доказать, что средство массовой информации поддерживает определенного кандидата очень трудно, так как такие сведения выдаются за информацию. Особенно часто это распространено,

---

<sup>1</sup> Бюллетень международных договоров, 2006. – №2. – С.18-34

<sup>2</sup> Информационный центр ЦИК РФ «Выборы- 2011», Журнал о выборах, 2012. – №1. – С.16-17

когда кандидат является политическим деятелем федерального, регионального масштаба, и средство массовой информации постоянно рассказывает, показывает, освещает избирателям его служебную деятельность на этом посту. Нередко средство массовой информации по согласованию с поддерживаемым кандидатом увеличивает тираж, например, газеты с информацией о таком кандидате и разносят по квартирам избирателей.

В российской политической жизни, связанной с избирательными процессами, возникло направление избирательных технологий, когда многие политтехнологи откровенно предлагают услуги по обучению искусству обмана избирателей<sup>1</sup>.

Манипулирование человеческим сознанием через средства массовой информации в ходе выборов для избрания депутатом, выборным должностным лицом рассматривается как психологическое воздействие на человека, призванное обеспечить негласное получение манипулятором односторонних преимуществ, но при этом у адресата должна сохраняться иллюзия самостоятельности при принятии им решений. Природа такого поведения лежит в раздвоенности человеческой психики, отсутствии устойчивых представлений и желания самостоятельно принимать решения и нести за них ответственность.

Негативными явлениями, искажающими суть принципа гласности и открытости, является опубликование сведений, компрометирующих кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности. При этом такие действия осуществляются, как правило, анонимно, через подставное лицо или даже от имени самого конкурента. Довольно часто такие действия осуществляются в последний день перед выборами или непосредственно в день голосования. Это лишает кандидата возможности дать объяснения избирателям, привлечь виновного к ответственности за клевету.

Встречаются махинации со списками граждан (включение в них «мертвых душ», голосование членами избирательных комиссий за избирателей, не пришедших на выборы и т.п.).

Способом искоренения подобного рода явлений может быть законодательное закрепление обязанности размещения после выборов списков избирателей (как проголосовавших так и не проголосовавших с указанием улицы и номера дома их проживания и ос-

---

<sup>1</sup> Соковнин С., Фасцинология, Екатеринбург, 2005. – С. 373-374

нования допуска для голосования не по месту жительства открепительного талона) на сайтах избирательных комиссий или органов местного самоуправления, для возможного ознакомления с ними гражданами.

На наш взгляд, это будет реально способствовать выявлению «мертвых душ» и фальсификаторов, сделать процесс голосования реально контролируемым со стороны гражданского общества. Кроме того, такая законодательная норма будет дополнительной гарантией соблюдения принципов избирательного права в обеспечении пассивного избирательного права.

## **2.6. Глобальная компьютерная сеть и ее организационное значение в избирательном процессе современной России**

Путь демократического развития, избранный Российской Федерацией, обязывает претворить в жизнь провозглашенные принципы, такие, например, как гласность в отношениях власти и общества. Этому во многом призвано способствовать использование новейших технических достижений.

Как отмечает И.Б. Байханов «...появление еще одного глобального пространства – пространства электорального, отличительными признаками которого становится унификация форм избирательного участия граждан разных стран, одинакового ощущающих свою ответственность за судьбы не только своей страны, но и всего мира, сталкивающегося с новой серией вызовов»<sup>1</sup>. Несколько последних десятилетий стали началом новой информационной эпохи. В связи с этим Правительством Российской Федерации разработана Федеральная целевая программа «Электронная Россия», рассчитанная на 2011-2022 годы и направленная на развитие информационных технологий в России. В результате ее реализации министерства и ведомства станут поставщиками информационных услуг населению.

Как и многие научно-технические открытия, Интернет обладает признаками технологии «двойного назначения». Создавая предпосылки для построения открытого гражданского общества («пре-

---

<sup>1</sup> См.: Байханов И.Б. Избирательный процесс: форма политического диалога в условиях глобализации. Монография. Международный издательский центр ЭТНОСОЦИУМ. 2011г.

зумпция открытости информации»), Сеть одновременно делает это общество более уязвимым. Мощные экономические и политические группы, а также отдельные государства получили возможность использовать Сеть как особый информационный институт для достижения своих целей.

Сетевые информационные источники, используемые участниками избирательного процесса, весьма разнообразны. В них входят и данные органов государственной власти, и страницы избирательных комиссий, содержащие официальную информацию о выборах. Популярными становятся сайты политических партий и кандидатов, основная задача которых – самопрезентация, агитация и привлечение новых избирателей. Создаются специализированные опросные сайты, где предлагается проголосовать за определенного кандидата, а также аналитические сайты. Все чаще российские политики используют Интернет для проведения конференций в режиме реального времени.

Особое место во взаимосвязи избирательного процесса и современных технологий занимают Интернет-выборы.

Интернет-выборы – это проведение части или полностью голосования на выборах и референдуме с использованием сети Интернет.

Во многих странах мира идут споры о возможности практического проведения интернет-выборов и их безопасности для тайности волеизъявления граждан и достоверности, полученных в результате таких выборов результатов.

Ряд стран, такие как Великобритания, Соединённые Штаты Америки, Эстония, уже применяли технологию Интернет-голосования на выборах различных уровней (от местных до парламентских). Наиболее крупным политическим событием, на которых применялась возможность интернет-голосования, стали выборы Парламента Эстонии в марте 2007 года. Возможностью проголосовать с помощью Интернет воспользовались 30275 человек, то есть чуть более 3 % всех зарегистрированных избирателей.

Процедура интернет-голосования состоит из шести этапов:

1. Избиратель регистрируется на своем избирательном участке и получает ключ электронной цифровой подписи.

2. В день голосования с использованием компьютера, подключенного к сети Интернет, избиратель при помощи открытого ключа получает доступ к странице со своими персональными данными и

виртуальному бюллетеню (списку кандидатов или партий) на специальном веб-сайте.

3. Избиратель выбирает одного из кандидатов или партийный список.

4. Система запрашивает подтверждение выбора, указывая номер, фамилию и имя кандидата или политическую партию, отмеченные избирателем.

5. Избиратель подтверждает свой выбор при помощи закрытого ключа электронной цифровой подписи.

6. Система выдает сообщение об окончании голосования.

Главным преимуществом интернет-выборов перед традиционными является то, что избиратель может проголосовать, не выходя из дома, не покидая место работы или в ближайшем интернет-кафе. Проведение интернет-выборов положительно сказывается на участии молодежи в избирательном процессе.

В то же время у существующей на сегодняшний день технологии интернет-выборов есть и очевидные слабые места, связанные с невозможностью полного соблюдения основных принципов избирательного права – тайны голосования, гласности и достоверности результатов<sup>1</sup>.

Значительные опасения вызывает и тот факт, что любая интернет-система заведомо является объектом электронных атак, которые могут осуществляться из любой точки планеты. Так, при проведении федеральных выборов 2011 года на интернет-портал Государственной автоматизированной системы «Выборы» было совершено более 1800 электронных атак, в том числе и из-за рубежа.

В одном из отчетов, размещенном на сайте Министерства обороны США, был сделан вывод, что и новая система SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment), и вообще голосование через Интернет «предоставляют злоумышленникам чересчур много возможностей вмешиваться в процесс честного голосования, причем такими способами, которые потенциально невозможно выявить. Подобные манипуляции способны изменить результаты выборов, особенно в условиях острой конкуренции и примерно равных шансов кандидатов на победу». В России первым прецедентом является эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием

---

<sup>1</sup> См.: Байханов И.Б. Избирательный процесс в условиях глобализации. Учебное пособие. – М.: Проспект, 2012



сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. Например, в городе Новомосковск Тульской области во время выборов областного собрания депутатов всем пришедшим на избирательные участки были предложены диски с программой для электронного голосования. Программой воспользовались 3126 человек из 5059.

Все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации имеют свои сайты. Почти на всех сайтах есть страницы и различная информация, относящаяся к выборам. Но информация, которая содержится на этих страницах, очень разнообразна. Способ подачи информации и ее объем разнятся от субъекта к субъекту.

Предлагая новые технологии обмена данными, Интернет значительно расширяет возможности связи между участниками избирательного процесса, постепенно превращаясь в арену информационного противоборства. Многие информационные ресурсы рассматриваются в политическом ракурсе, их влияние на электоральное поведение становится все более ощутимо.

## **2.7. Конституционно-правовые гарантии избирательных прав граждан в Российской Федерации**

Особенности юридической природы избирательных прав обуславливают наличие частного и публичного интереса в их реализации, а также необходимость их защиты. Государственная защита избирательных прав – это способ их осуществления (в том числе принудительный в отношении обязанного лица), применяемый в установленном законом порядке судами и избирательными комиссиями в целях восстановления этих прав в случае их нарушения<sup>1</sup>.

Процедура защиты избирательных прав граждан представляет собой регламентированный законодательством алгоритм осуществления субъектами избирательных правоотношений действий, направленных на защиту избирательных прав граждан. Основными принципами любой юридической процедуры и в том числе процедуры защиты избирательных прав граждан являются законность, согласованность, гарантированность, гласность.

---

<sup>1</sup> См.: Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

Процедуры защиты избирательных прав должны способствовать реализации конституционных принципов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также принципов эффективности и доступности защитных механизмов. Представляется, что при совершенствовании механизмов защиты избирательных прав граждан как средства реализации конституционных гарантий прав граждан в обязательном порядке следует учитывать необходимость соблюдения указанных принципов.

Как уже отмечалось, предусмотренные в тексте Конституции Российской Федерации избирательные права являются основными, базовыми. Их реализация обеспечивается рядом процедур, реализуемых на конкретных стадиях избирательного процесса: формирование избирательных округов, образование избирательных комиссий, составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, проведение предвыборной агитации, непосредственно голосование и другие.

В юридической литературе справедливо замечается, что широко распространенные в современной российской действительности конфликтные ситуации, нарушения, злоупотребления правами и полномочиями требуют применения адекватных и эффективных мер защиты избирательных прав. Основу правового статуса избирателя, безусловно, составляют его субъективные права и юридические обязанности, однако нормативное закрепление прав и свобод без создания гарантий для их реализации превращает их в декларацию<sup>1</sup>.

Как указывают исследователи, «избирательные права бессмысленны в отрыве от их реализации». По мнению автора, исключительно в условиях свободной реализации избирательных прав, при установлении достоверных и объективных результатов волеизъявления граждан можно вести речь о подлинном участии электората в управлении делами государства<sup>2</sup>.

Избирательные права граждан Российской Федерации наряду с правом на участие в референдуме занимают центральное место в системе конституционных политических прав граждан, поскольку являются одним из проявлений народного суверенитета, обеспечивают высшее непосредственное выражение власти народа. Однако соци-

---

<sup>1</sup> См.: Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 17.

<sup>2</sup> См.: Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

альная ценность этих прав заключается не столько в их провозглашении, сколько в гарантированной возможности их свободной реализации и защиты в случаях нарушений.

Действительно, субъективное право имеет реальную ценность, когда субъект в состоянии его реализовать, то есть имеется некая система гарантий. Термин «гарантия» имеет общенаучный, межотраслевой характер, встречающийся в различных отраслях научного знания, в различных отраслях права, и применяющийся в качестве средство реализации субъективных прав и интересов различных участников общественных отношений.

В юридической литературе термин «гарантия» получил широкое научное обозрение. По мнению В.Н. Протасова, юридическая гарантия представляет собой установленную нормами права или индивидуальным правовым соглашением специальное правовое средство, которое направлено на обеспечение реализации субъективного юридического права или охраняемого законом интереса<sup>1</sup>. Гарантии как правовое средство реализации субъективных прав человека рассматривает и М.В. Баглай<sup>2</sup>. Гарантии через призму средств обеспечения защиты прав человека и обязанности государства гарантировать права и свободы рассматриваются Р.В. Енгибаряном и Ю.К. Красновым<sup>3</sup>. С.В. Калашниковым гарантии изучаются как средства и способы защиты прав и свобод личности<sup>4</sup>. Представляется, что основным элементом юридических гарантий являются правовые средства, обеспечивающие сами субъективные права личности. Вторым необходимым элементом являются способы, обеспечивающие реализацию субъективных прав.

В теории права в содержании гарантии выделяют и условия реализации субъективных прав. Наиболее содержательным в этом плане представляет определение В.Н. Кивеля, согласно которому гарантиями права и свобод являются система условий, средств и способов (экономических, политических, социальных, юридических (процессу-

---

<sup>1</sup> См.: Протасов В.Н. Лекции по общей теории права и теории государства. – М.: Издат. дом «Городец», 2010. – С. 395.

<sup>2</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007. – С. 294.

<sup>3</sup> См.: Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. – М.: Норма, 2010. – С. 286-288.

<sup>4</sup> См.: Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 19.

альных), обеспечивающих каждому человеку правовые возможности для реализации всех его конституционных прав и свобод<sup>1</sup>.

Интересна позиция А.Н. Головистиковой и Л.Ю. Грудцыной, согласно которой юридические гарантии являются системой институтов и норм материального и процессуального права, обеспечивающую субъективные права, реальный правовой статус личности<sup>2</sup>. Действительно, юридические гарантии содержат не только определенные права или запреты, но и процедуру защиты соответствующих прав и интересов.

Помимо собственно правовых гарантий в юридической литературе предметом исследования стали и специальные юридические гарантии – конституционные. Например, Т.Т. Озиев считает, что конституционными гарантиями является совокупность социальных, экономических, политических, правовых приемов, механизмов и методов, позволяющих реализовывать и обеспечивать на практике закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина<sup>3</sup>. Представленное определение, на наш взгляд, имеет слишком широкий характер, и как видно, охватывает не только правовые средства, но и политические, социальные, экономические условия реализации прав и свобод. Вместе с тем, по справедливому замечанию М.В. Баглая, наука конституционного права изучает в основном юридические гарантии, которые содержатся в Конституции Российской Федерации, законах и иных источниках права<sup>4</sup>. Представляется, что конституционные гарантии прав личности должны содержаться в первую очередь Конституции Российской Федерации и источниках конституционного права. Соответственно, правовые гарантии по смысловому значению носят более широкий характер, и должны содержаться как в Конституции Российской Федерации, так и в нормативных актах и иных источниках права.

Гарантии избирательных прав, на наш взгляд, являются важнейшей составляющей избирательной системы Российской Федерации. Гарантии, являющиеся социально-правовыми мерами матери-

---

<sup>1</sup>См.: Кивель В.Н. Понятие и общая характеристика гарантий как структурного элемента конституционно-правового статуса личности // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 19-23.

<sup>2</sup>См.: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека. – М.: Эксмо, 2006. – С. 264.

<sup>3</sup>См.: Озиев Т.Т. Конституционное право: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 58.

<sup>4</sup>См.: Баглай М.В. Указ. соч. – С. 294

ального, организационного и иного характера служат механизмом обеспечивающим субъектам избирательных правоотношений возможность реального осуществления избирательных прав, а в случае необходимости – эффективную защиту от возможных посягательств. В этом ключе более близко по конституционно-смысловой нагрузке определение, предложенное Е.Е. Никитиной, – это обязанность государства создавать правовые и фактические условия для эффективной реализации субъективных прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Наиболее точное определение, на наш взгляд, предложил В.Д. Хилинский, согласно которому конституционные гарантии прав и свобод личности – «это совокупность согласованных и взаимосвязанных правовых средств и механизмов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и законах Российской Федерации, с помощью которых государство воздействует на процесс реализации конституционных прав и свобод, обеспечивая безопасность и благополучие личности, достижение социально полезных целей для общества и государства»<sup>2</sup>.

В теории права установление и обеспечение гарантий реализации прав граждан считается одной из ключевых функций законодательства. Так, С.Д. Князев отмечает, что «к главным функциям федерального избирательного законодательства относятся: исключительное регулирование избирательных прав российских граждан на всей территории Российской Федерации; закрепление основных электоральных гарантий, имеющих универсальное значение для всех видов выборов...»<sup>3</sup>.

С.А. Авакьян в числе принципов конституционно-правового положения человека и гражданина в России именуется «гарантированность конституционного статуса личности». Автор указывает, что этот принцип выражается в необходимости материального обеспечения осуществления прав и свобод, исполнения обязанностей, создания процессуальных механизмов их реализации, защите интересов личности<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Проспект, 2008. – С. 175

<sup>2</sup> См.: Хилинский В.Д. К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 5-8

<sup>3</sup> См.: Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: (проблемы теории и практики): Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 20

<sup>4</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 2-е изд, перераб. и доп. Т. 1. – М., 2007. – С. 510

В отечественной юридической литературе особое значение придается гарантиям избирательных прав при изучении метода науки избирательного права. В частности, указывается, что «метод правового регулирования в значительной степени ориентирован на создание действенного механизма юридического гарантирования избирательных прав»<sup>1</sup>.

Ряд исследователей придерживаются мнения, что «кроме императивного и диспозитивного методов регулирования избирательное право широко применяет гарантийные процедуры в процессе реализации, защиты и восстановления избирательных прав граждан. Метод гарантий составляет специфическую характеристику избирательного права как публичного политического права»<sup>2</sup>. Причем ввиду чрезвычайной сложности содержания рассматриваемого понятия в отечественной юридической науке нет единой точки зрения на содержание термина «гарантия»<sup>3</sup>.

Нам представляется вполне обоснованной позиция Л.Д. Воеводина, согласно которой основным предназначением гарантий являются создание возможностей более полного претворения в жизнь прав и свобод личности и неукоснительная охрана, и защита этих прав и свобод от любых нарушений со стороны как органов государства, так и отдельных граждан<sup>4</sup>.

В юридической литературе встречаются довольно лаконичные определения понятия «гарантии избирательных прав». Например, Н.И. Воробьева и В.В. Никулин под гарантиями рассматривают условия и средства, обеспечивающие реальное воплощение в жизнь принципов избирательного права. По-нашему мнению, такое определение не содержит основных признаков рассматриваемого понятия и не раскрывает весь его правовой потенциал.

---

<sup>1</sup> См.: Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. – Владивосток, 1999. – С. 36

<sup>2</sup> См.: Биктагиров Р.Т., Кинзкупов Б.И. Курс современного избирательного права России: теория, законодательство, практика. Т. 1. – Уфа, 2007. – С. 53-54

<sup>3</sup> См.: Филиппова Э.М. К вопросу о юридических гарантиях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2010. – № 38 (214). – С. 104-108.

<sup>4</sup> См.: Воеводин Л.Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов власти в социалистическом государстве // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – С. 107.

М.С. Матейкович конкретизирует предложенное определение – гарантии избирательных прав граждан следует разделять на:

- условия, в которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав, к которым относятся экономические, социальные, политические, информационные гарантии;

- средства, с помощью которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав (это юридические гарантии, закрепленные правовыми нормами процедуры реализации и защиты избирательных прав). Соответственно, судебную защиту избирательных прав граждан ученый относит к гарантиям-средствам.

Интерес также вызывает позиция С.П. Коваля и М.Ю. Цветковой, согласно которым гарантии избирательных прав граждан представляют собой самостоятельный институт избирательного права, объединяющий однородные нормативно-правовые предписания, регулирующие отношения по признанию, реализации и защите избирательных прав. Исследователями сделан важный вывод, что данный правовой институт имеет смешанную – материально-процессуальную природу, и выполняет как регулятивную, так и охранительную функции. Следовательно, его нормы рассчитаны не только на регулирование правомерного поведения, но и на реализацию властного воздействия посредством правовой защиты и привлечения к юридической ответственности<sup>1</sup>.

Обратим также внимание, что сам Федеральный закон №67-ФЗ исходя из его названия регулирует вопросы обеспечения избирательных прав граждан, определяет «основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах» (часть 1 статьи 1).

В статье 2 данного закона содержится легальное определение «гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме» – это установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

---

<sup>1</sup>См.: Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 15-16.

Сравнительно-правовой и формально-юридической анализ данной законодателем дефиниции позволяет определить ряд допущенных неточностей и упущений<sup>1</sup>.

Во-первых, представляется неверным использование формулировки «условия, правила и процедуры» как непосредственно определяющих понятие «гарантии». На наш взгляд, с точки зрения теории права «гарантии» это в первую очередь особый вид правовой нормы – «нормы-гарантии», существующие наравне с нормами-принципами, нормами-дефинициями и нормами-декларациями. Вместе с тем содержание данных норм-гарантий имеет особое значение для уяснения содержания рассматриваемого понятия. Поэтому мы считаем необходимым определить гарантии как нормы права, содержащие условия, правила и процедуры.

Во-вторых, законодательное определение неоправданно ограничивает распространение обеспечительного значения норм-гарантий только на избирательные права граждан Российской Федерации. При этом законодатель проигнорировал то обстоятельство, что в ряде случаев нормы-гарантии обеспечивают в сфере избирательного процесса права и интересы иностранных граждан.

В-третьих, мы согласны с мнением тех ученых, считающих, что использование слова «условия» является не совсем уместным и корректным в данном контексте юридической техники. В.Д. Хилинский обращает внимание, что условия являются результатом функционирования и реализации конституционных положений на практике, которые могут быть в свою очередь благоприятными и неблагоприятными. Более того, условия создаются именно деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, должными лицами данных органов, общественными объединениями, самими гражданами при осуществлении соответствующих функций, полномочий и правомочий<sup>2</sup>.

Деятельность перечисленных субъектов будет эффективной и реальной не только в силу того, какие нормы содержатся в Конституции, законе, ином нормативно-правовом акте, но и от политической практики их реализации, что в конечном итоге отражает то, насколько государство отвечает атрибутам правового и демократического. Та-

---

<sup>1</sup> См.: Коваль С.П., Цветков М.Ю. Особенности гарантий избирательных прав граждан. // Научный поиск. – 2015. – № 1.5 – С. 24-25.

<sup>2</sup> См.: Хилинский В.Д. К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 5-8.



ким образом, «условие» как правовая категория больше подходит для изучения и обоснования с позиций науки, нежели практики. Данный комментарий следует дополнить одной оговоркой – правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, в которых определяется не только правовой смысл тех или норм Конституции Российской Федерации, но и условия их реализации.

Следует отметить, что использование категории «условия» в содержании термина «гарантия» весьма распространено именно в юридической науке. Например, А.И. Умиев понимает гарантии как условия и средства как правового, так и неправового характера, обеспечивающие реализацию и защиту конституционных прав человека, создающие предпосылки для их реализации. К числу условий и средств неправового характера автор относит политические, экономические, духовные<sup>1</sup>.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым внести соответствующие правки в определение понятия «гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме» посредством изменения положений подпункта 11 статьи 2 Федерального закона №67-ФЗ: гарантии защиты избирательных прав и права на участие в референдуме – установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом нормы, содержащие правовые средства, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом – иностранных граждан.

Предлагаемая редакция определения рассматриваемого понятия, на наш взгляд, лучше отражает содержание и особую правовую природу гарантий как разновидности норм права наравне с нормами-дефинициями, нормами-целями, нормами-декларациями и другие. Из содержания определения следует, что избирательные права, обеспечиваемые посредством таких гарантий, принадлежат не только гражданам, но и в установленных законом случаях также и иностранным гражданам (иностранным наблюдателям, иностранным гражданам, имеющим право участвовать в местных выборах, местном референдуме).

---

<sup>1</sup>См.: Умиев А.И. Гарантии прав личности в конституционном праве Российской Федерации и международном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2006. – С. 5.

Соответственно, конституционными гарантиями избирательных прав граждан являются установленные Конституцией Российской Федерации, актами Конституционного Суда Российской Федерации нормы-гарантии, содержащие правовые средства и условия обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

В свою очередь, с позиций науки конституционного и избирательного права гарантии избирательных прав граждан представляют собой совокупность норм права, устанавливающих систему правовых, политических, организационно-материальных, информационных, агитационных условий, средств и способов, направленных на обеспечение возможности избирателей права свободно, беспрепятственно и осознанно выражать свою волю на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

В науке конституционного права разработано достаточное количество классификаций гарантий избирательных прав. Наиболее подробную и научно-обоснованную классификацию предлагает В.В. Вискулова:

- по источнику закрепления: основные и дополнительные;
- по сторонам общественной жизни, в которых возникают: общие (внеправовые) и юридические;
- в зависимости от способа обеспечения избирательных прав: гарантии признания, гарантии реализации, гарантии защиты;
- по видам избирательных прав: гарантии активного и пассивного избирательного права; гарантии права участвовать в избирательном процессе;
- в зависимости от предназначения в механизме правового регулирования избирательных правоотношений: гарантии принципов избирательного права и гарантии процедуры проведения выборов.

Причем исследователь предлагает различать гарантии избирательных прав и гарантии избирательных прав граждан, поскольку помимо активного и пассивного избирательного права, которые принадлежат гражданам, существует и ряд других избирательных прав, принадлежащих участникам избирательного процесса<sup>1</sup>.

Для обеспечения возможности надлежащей реализации избирательных прав в действующем законодательстве предусмотрена целая

---

<sup>1</sup> См.: Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – С. 12-13.

система гарантий, в составе которой можно выделить общие и специальные гарантии.

Общие гарантии обусловлены наличием в государстве демократического политического режима, принципами обеспечения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, общим уровнем законности и правопорядка в гражданском обществе, высоким уровнем правовой культуры и правосознания населения. Иначе говоря, в качестве общих гарантий выступают: развитое законодательство, законность, высокий уровень правосознания граждан в тесной взаимосвязи с принципами верховенства права и разделения властей, наивысшим приоритетом прав и свобод личности.

Некоторые общие гарантии избирательных прав граждан прямо не поименованы в законодательных актах, но проистекают из общепринятых мировых концепций избирательного права, в том или ином виде воспринятых отечественным законодательством. Как отмечает, В.В. Вискулова, в числе подобных гарантий, по сути, являющихся закономерностями и тенденциями развития науки избирательного права, можно назвать:

- недопустимость изменения правил проведения выборов в рамках одной избирательной кампании;

- наделение выборных должностных лиц, депутатов полномочиями, существующими на момент их избрания, с целью пресечения искажения воли избирателей;

- рациональное использование специальных механизмов в целях достижения большего фактического равенства одноименных групп участников избирательного процесса и усиления действия идеи справедливости в праве;

- обеспечение примерно равного их статуса на территории всего федеративного государства<sup>1</sup>.

Специальные гарантии избирательных прав граждан свойственны конкретной сфере правоотношений, в рассматриваемом случае – избирательным. Система специальных гарантий в сфере избирательного права включает в себя:

- 1) политические;
- 2) организационно-материальные;
- 3) информационные;

---

<sup>1</sup>См.: Вискулова В.В. О некоторых вопросах теории гарантий избирательных прав граждан // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 4. – С. 411-423.

- 4) агитационные;
- 5) специальные юридические (санкции).

Все виды гарантий взаимосвязаны, дополняют друг друга и достигают максимальной эффективности, когда действуют как составные части одного механизма.

Политические гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации представляют собой систему условий, правил и процедур, задающих характер и степень влияния политической системы государства на избирательный процесс.

К числу политических гарантий относится идеологическое многообразие, демократические принципы выдвижения кандидатов на выборные должности, добровольность и свобода принятия кандидатом и избирателем решения об участии в выборах, равенство субъектов избирательных отношений перед законом, равенство голосов избирателей на выборах, свобода проведения предвыборной агитации, принцип неприкосновенности кандидатов, зарегистрированных для участия в выборах, участие наблюдателей и контроль за ходом выборов.

Организационно-материальные гарантии избирательных прав — это совокупность правовых норм, регламентирующих материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности субъектов избирательных правоотношений. Среди таких гарантий можно выделить:

- 1) правила, позволяющие обеспечить равные условия реализации избирательных прав в процессе формирования избирательных комиссий, избирательных округов, избирательных участков; запрет на членство в избирательных комиссиях кандидатов в депутаты и находящихся в зависимости от них лиц, несовместимость депутатского мандата с занятием определенных должностей;

- 2) нормы, в соответствии с которыми государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума в организации и проведении агитационных публичных мероприятий; содействие избирательным комиссиям со стороны государственных органов при подготовке и проведении выборов;

3) меры, способствующие соблюдению принципов проведения в Российской Федерации выборов и референдума: прямое и тайное голосование, публичное опечатывание и вскрытие избирательных урн, гласный и открытый подсчет голосов избирателей и т.д.

Информационные гарантии избирательных прав – система условий и правил, предоставляющих гражданам свободный и равный доступ к полной, объективной, достоверной информации о порядке организации и проведения выборов.

К числу информационных гарантий можно отнести: право на полную и достоверную информацию о кандидатах; право на информацию информации о порядке организации и проведения выборов; о сроках и порядке совершения избирательных действий; право кандидатов на распространение агитационных материалов; право кандидатов на равный доступ к средствам массовой информации; право на свободный доступ к сведениям об итогах голосования и результатов выборов<sup>1</sup>.

А.А. Вешняков, исследуя информационные гарантии избирательных прав, основной гарантией данной группы выделяет использование при подготовке и проведении выборов и референдума Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», функционирование которой регламентировано специальным Федеральным законом «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации»<sup>2</sup>. С помощью данной системы информационные гарантии обеспечиваются такими принципами как гласность, достоверность, оперативность, полнота, надежность и безопасность информации, ответственности за правонарушения в сфере обеспечения функционирования ГАС «Выборы»<sup>3</sup>.

Агитационные гарантии избирательных прав граждан – система правил и процедур, регламентирующих как избирателям, так и кандидатам свободное, осознанное, ответственное осуществление агитационной деятельности. Значительная часть норм, содержащих агита-

---

<sup>1</sup> См.: Коваль С.П., Цветков М.Ю. Особенности гарантий избирательных прав граждан // Научный поиск. – 2015. – № 1.5. – С. 21

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ (ред. от 10.07.20239) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 13.01.2003. – № 2. – ст. 172.

<sup>3</sup> См.: Вешняков А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 8. – С. 2-9.

ционные гарантии, предусмотрена главой VII Федерального закона №67-ФЗ.

Специальные юридические гарантии (в том числе санкции) обеспечивают соблюдение принципов проведения в Российской Федерации выборов и референдума, а также иных видов гарантий избирательных прав граждан с помощью правоохранительной деятельности уполномоченных государственных органов, которые в случае обнаружения нарушений избирательных прав граждан, применяют соответствующие санкции. Е.М. Коровин к числу специальных юридических гарантий относит:

- право граждан на обжалование ошибок в списках избирателей;
- признание выборов недействительными при обнаружении нарушений законов;
- установление административной и уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан;
- право кандидатов в депутаты обжаловать в суд результаты выборов<sup>1</sup>.

Таким образом, в составе специальных юридических гарантий наибольшее значение имеют институт обжалования и судебной защиты, а также институт ответственности за нарушения избирательных прав и законодательства о выборах и референдумах.

Анализ правоприменительной практики позволяет выявить основные виды подаваемых заявлений и жалоб:

- 1) на ошибки и недостоверные сведения в списке избирателей;
- 2) на решения избирательной комиссии об отказе в регистрации инициативных групп;
- 3) на решения избирательной комиссии об отказе в регистрации в качестве кандидата;
- 4) на решения избирательной комиссии об итогах выборов;
- 5) обращение уполномоченных избирательных комиссий в судебные инстанции с заявлением об аннулировании выдвижения кандидата, в случаях, когда предвыборная кампания ведется с грубыми нарушениями законодательства о выборах и этических норм;
- 6) судебное обжалование избирателями и кандидатами результатов выборов;

---

<sup>1</sup>См.: Коровин Е.М. Порядок и сроки оспаривания итогов голосования и результатов выборов в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 12

7) иные заявления и жалобы.

Предусмотренная законодательством юридическая ответственность за допущенные нарушения избирательного законодательства является публично-правовым средством защиты общественных интересов при осуществлении избирательных прав граждан Российской Федерации. Нормы, регламентирующие порядок привлечения к юридической ответственности, содержатся в различных отраслях права: в избирательном, административном и уголовном.

Так, ответственность наступает как для физических лиц (граждан), так и для избирательных комиссий, избирательных объединений за совершение закрепленного в избирательном законодательстве виновного, противоправного деяния, нарушающего избирательные права граждан и влекущего применение санкций, предусмотренных нормами избирательного законодательства. Примером санкции, предусмотренной нормами непосредственно избирательного законодательства, является, например, аннулирование (отмена) регистрации кандидата (статья 76 Федерального закона №67-ФЗ).

В статье 141 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливается уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий; в статье 141.1 УК РФ – за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума; в статье 142 УК РФ – за фальсификацию избирательных документов, документов референдума; в статье 142.1 УК РФ – за фальсификацию итогов голосования<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что указанные составы преступлений включены в группу преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина и справедливо считаются посягательством на политические права граждан.

Нарушения избирательного законодательства, имеющие меньшую степень общественной опасности, влекут привлечение виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной статьями 5.1-5.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>. Указанные составы правонарушений довольно раз-

---

<sup>1</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // СПС КонсультантПлюс

нообразны по своей объективной стороне и на практике более распространены, нежели уголовные преступления.

Судебная защита как конституционная гарантия установлена в части 1 статьи 46 Конституции, согласно «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Отметим, что право корреспондирует в первую очередь с нормой, содержащейся в части 1 статьи 45 Основного закона, согласно которой гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, часть 1 статьи 5 и часть 1 статьи 46 можно обозначить как общее и частное, то есть судебная защита входит в систему государственной защиты прав и свобод человека, являясь ее основным, наиболее важным, элементом.



Исследуя правовую природу права на судебную защиту, в том числе международную судебную защиту, Н.М. Колосова обращает внимание, что рассматриваемое право настолько многоаспектно, что может быть представлено не только как право, но и как гарантию, и как принцип. Ученый раскрывает право на судебную защиту именно в контексте конституционного принципа – данное право рассматривается прежде всего с позиции конституционной обязанности государства гарантировать судебную защиту прав и свобод<sup>1</sup>.

Л.А. Киселева, изучая рассматриваемое право с позиций конституционного права указывает, что конституционное право на судебную защиту является гарантией реализации как активного, так и пассивного избирательных прав граждан<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Колосова Н.М. О конституционном праве каждого на международную судебную защиту в России // Журнал российского права. – 2012. – № 4. – С. 73.

<sup>2</sup> См.: Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: 168



Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П указывает, что конституционное право на судебную защиту является универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод<sup>1</sup>.

На универсальность и особую природу права на судебную защиту как конституционной гарантии обращает внимание и А.К. Гагиев:

- распространенность в равной степени распространяется на любых физических и юридических лиц;

- возможность использования правомочным субъектом во всех случаях, когда нарушаются его права и свободы либо создаются препятствия для их реализации;

- не предусматривает каких-либо ограничений по кругу лиц, которым это право предоставляется;

- не допускается каких-либо ограничений в правах и свободах, подлежащих судебной защите.

В свою очередь элементами данного конституционного права являются: доступность правосудия – то есть наличие реальной возможности каждого обратиться в суд с соответствующими требованиями; право на получение квалифицированной юридической помощи; беспристрастность и независимость суда при рассмотрении дела; обязанность суда рассмотреть и принять решение по делу, в том числе в установленные сроки; право на обжалование судебных постановлений в вышестоящих судебных инстанциях; право на исполнение судебного акта в разумный срок; право на получение компенсации в случае нарушения двух указанных выше прав<sup>2</sup>.

Основываясь на проведенном исследовании и представленных правовых и научных позициях, с учетом объекта настоящего исследования, считаем, что особое место судебной защиты в системе кон-

---

Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 7.

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Сборник законодательства РФ. – 08.07.2013. – № 27. – С. 3647.

<sup>2</sup> См.: Гагиев А.К. Право на судебную защиту как конституционная гарантия // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 5-7.

ституционных гарантий избирательных прав граждан заключается в следующем:

- данная гарантия закреплена в Конституции и обеспечивает защиту конституционных прав, ряд из которых составляют основу конституционного строя Российской Федерации (в том числе право на свободные выборы). Исходя из юридической природы Конституции, нормы-гарантии судебной защиты имеют прямое действие и высшую юридическую силу по отношению к нормам избирательного и процессуального права;

- для реализации (в том числе) права на судебную защиту создана отдельная ветвь государственной власти, самостоятельная, независимая и структурно обособленная от органов исполнительной и законодательной власти, местного самоуправления, иных органов, не входящих в традиционную триаду государственной власти, в том числе избирательных комиссий;

- при обеспечении конституционного принципа всеобщности избирательного права наиболее значительную роль играют органы судебной власти, в чьей исключительной компетенции находится установление обстоятельств, являющихся основанием для лишения гражданина возможности использовать активное и пассивное избирательное право, и как следствие, реализовать свой конституционный статус гражданина Российской Федерации;

- вступившее в законную силу судебное решение является обязательным для всех без исключения участников избирательного и референдумного процессов.

Проведенный анализ конституционно-правовых гарантий избирательных прав граждан показал, что действующее избирательное законодательство уже на стадии установления понятийного аппарата не в полной мере обеспечивает избирательные права граждан, а также иных субъектов избирательного права (избирательные объединения, инициативные группы референдума, избирательные комиссии, комиссии референдума, иностранные граждане). Представляется неверным и неоправданным использование формулировки «условия, правила и процедуры» как непосредственно определяющих понятие «гарантии». С точки зрения теории права «гарантии» это в первую очередь особый вид правовой нормы – «нормы-гарантии», существующие наравне с нормами-принципами, нормами-дефинициями и нормами-декларациями.

Таким образом, легальная дефиниция понятия «гарантии избирательных прав граждан» должна иметь следующее содержание: установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом нормы, содержащие правовые средства, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом – иностранных граждан.

Причем только гарантии избирательных прав, содержащиеся непосредственно в тексте Конституции, либо сформулированные исходя из «духа Конституции» следует называть конституционными. науке конституционного и избирательного права разработана система гарантий, в состав которой по общему правилу входят общие и специальные гарантии, к числу последних в свою очередь относится судебная защита избирательных прав. Следует обратить внимание на особое значение института судебной защиты избирательных прав, поскольку он в равной мере относится как к конституционным, так и избирательным гарантиям – поскольку право на судебную защиту и гарантия судебной защиты избирательных прав содержится как в непосредственно Конституции, так в иных источниках конституционного, избирательного и процессуального права.

## **2.8. Избирательный спор как факультативный элемент избирательного процесса в Российской Федерации**

Конституционно-правовые нормы, которые непосредственно формируют избирательное право, устанавливают общую процедуру, систему взаимосвязанных стадий выборов, таким образом обеспечивая законодательный фундамент действующей избирательной системы<sup>1</sup>. Одной из главных целей внесения изменений в законодательство Российской Федерации о выборах является устранение негативных явлений, зафиксированных практикой выборов. К подобным негативным явлениям можно отнести избирательные споры. Вследствие чего

---

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Избирательная система как составной элемент избирательного права Российской Федерации / Вестник Чеченского государственного университета, 2015. – №4(20). – С. – 235-239

возникает необходимость научно-теоретического изучения избирательных споров и рассмотрения юридической практики их разрешения.

Проблема избирательных споров, а в еще большей мере проблема их разрешения, является сложной и многоаспектной. Поскольку данная проблема назрела, что подтверждается при проведении избирательных кампаний, появилась необходимость изучения возможных путей урегулирования данного вопроса.

Если рассматривать избирательные споры как юридическое явление, то они могут быть охарактеризованы как охранительные избирательные правоотношения. Избирательная система – центральный, наряду с иными, институт избирательного права, представляющего собой опорный и существенный компонент конституционного права нашей страны. Однако, например, А.В. Пошивайлова характеризует спорное избирательное правоотношение как особое состояние регулятивного избирательного правоотношения<sup>1</sup>.

Избирательный спор представляет собой разновидность конституционно-правовых споров. Согласно статье 245 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, дела по заявлениям о защите избирательных прав относятся к делам, возникающим из публичных правоотношений. Следовательно, разрешение избирательных споров отнесено законодателем к сфере публичных интересов.

Нормативные основания правонарушений, которые могут составлять предмет спора, содержатся в федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральном законе №67-ФЗ.

В статьях 5.1-5.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нормативно закреплены административные правонарушения, которые могут посягать на избирательные права граждан, среди них: нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума; нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума и другие.

---

<sup>1</sup>См.: Пошивайлова А.В. Понятие избирательного спора: теория вопроса // История государства и права. – № 2. – 2008. – С. 3.

К числу действительных причин возникновения избирательных споров следует отнести недостатки действующего избирательного законодательства. Действующее избирательное законодательство содержит ряд существенных недостатков, наличие которых в определенной мере обусловлено отсутствием единого кодифицированного акта, содержащего материальные и процессуальные нормы избирательного права. Проводимый в Российской Федерации избирательный процесс детально урегулирован в нескольких нормативно-правовых источниках, нормы электорального права содержатся в законах и иных нормативных постановлениях. Так, большинство норм по процедуре организации и проведения выборов, закрепленных в Федеральном законе №67-ФЗ дублируются в зависимости от вида и уровня выборов, как в федеральных, так и региональных законах.

Законодательные акты содержат пробелы и коллизии, подчас наблюдается противоречие между нормами законодательства субъектов Российской Федерации и действующим федеральным законодательством. Весьма громоздкое нормативно-правовое регулирование электоральных отношений приводит к затруднительному восприятию и уяснению законодательных установлений в сфере избирательного права. Иногда законодательные двусмысленности и неясности сознательно используются нечестными кандидатами или должностными лицами, но зачастую конфликтная ситуация или правонарушение порождаются непониманием положений закона либо отсутствием четкого нормативного регулирования того или иного вопроса<sup>1</sup>. Кроме того, распространено мнение, что постепенно избирательное законодательство приобретает во многом элитарный характер. Данное свойство связано со сложностью изложения нормативно-правового материала. В связи с этим можно сделать вывод об инструктивном характере положений электорального закона, представляющимися ясными зачастую лишь с позиции правоприменителей-профессионалов.

Низкий уровень юридической грамотности и правовой культуры, правонарушающая деятельность части участников избирательного процесса либо действующих в их интересах других субъектов затрудняет бесконфликтное протекание избирательных процессов. Недобросовестные участники проведения выборов и референдумов нередко совершают правонарушения, в том числе преступные наруше-

---

<sup>1</sup>См.: Корчиго Е.В. Принципы и субъекты избирательного процесса // Дамаскин О.В., Е.В. Корчиго, Р.Р. Сеченова. Назв. соч., 2010. – С. 94.

ния законодательства о выборах и референдумах. Так, в главу Уголовного кодекса Российской Федерации о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина законодателем заложено несколько составов (статьи 141-142), предусматривающих уголовную ответственность за преступления в сфере общественных отношений по поводу осуществления избирательных прав граждан.

Важным вопросом в электоральных отношениях является субъектный состав обжалования возможных нарушений избирательного законодательства. С позиции реализации пассивного избирательного права одной из сторон, как правило, выступает кандидат или политическое объединение, выдвинувшее список кандидатов. Другой стороной в споре является юрисдикционный орган. В Российской Федерации кандидаты имеют право обжаловать в судебном и административном порядке акты и действия избирательных комиссий и должностных лиц.

В.В. Кириев, ссылаясь на практику обжалования итогов голосования, подчеркивает особую сложность обеспечения судебной защиты избирательных прав граждан и политических партий в случае их нарушения решениями избирательных комиссий при подсчете голосов избирателей. В данном случае профессор видит проблему в определении субъектов избирательного процесса, чьи права и законные интересы были нарушены искаженным определением результатов выборов при пропорциональной избирательной системе – участвующих в выборах политических партий либо же граждан-избирателей, реализующих свое активное избирательное право. Автор, исходя из принципа народного суверенитета, считает, что в избирательном процессе на всех его стадиях избирательные права граждан, в том числе активное избирательное право, первичны. Тем самым он поддерживает позицию В.Д. Зорькина, который считает, что Конституция Российской Федерации отдает избирательным правам граждан приоритет в соотношении с ролью политических партий, избирательных комиссий или выборных органов власти. Таким образом, искаженное определение результатов выборов затрагивает, в первую очередь, избирательные права граждан. В случае выявленного нарушения или предполагаемого нарушения граждане вправе обращаться в соответствующие компетентные органы для принятия мер государственного реагирования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Кириев В.В. Теоретические вопросы реформирования Конституции Российской Федерации // 174

Наличие большого количества физических и юридических лиц, обращающихся за защитой своих прав, свидетельствует о том, что избирательные отношения содержат в значительной степени деструктивные процедуры. Избирательные права граждан (активное и пассивное избирательное право), закреплённые в части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, являются одной из форм прямой демократии. Следовательно, закон должен установить этим правам охранительный механизм, который может быть использован гражданами для защиты их законных интересов. Степень гарантированности и защищённости избирательных прав граждан – один из критериев правового государства и демократического режима. Для обеспечения эффективной реализации конституционного права необходимы особые механизмы и средства защиты избирательных прав граждан. Однако принудительность реализации юридического механизма защиты избирательных прав может быть обеспечена лишь посредством государственного вмешательства<sup>1</sup>.

Действующее законодательство гарантирует право на судебную защиту как активного, так и пассивного избирательного права. Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации выделено в отдельную главу Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации.

Общественные отношения при подготовке и проведении выборов и референдумов характеризуются возникновением споров между их участниками по различным вопросам. Юридическая практика уделяет значительное внимание вопросам рассмотрения избирательных споров.

Судебную практику по избирательным спорам можно подразделить на практику Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судов. В качестве отдельного вида судебной практики по избирательным спорам можно рассматривать практику Европейского суда по правам человека.

---

рации. Автореф. дис. ...док. юр. наук. Челябинск, 2012.

<sup>1</sup> См.: Иналкаева К.С. Избирательный спор как факультативный элемент избирательного процесса в Российской Федерации: Вестник Чеченского государственного университета: научно-аналитический журнал. – 2016. – № 2. – С.25-28

Разъяснения по вопросам рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 (ред. от 09.02.2012).

Судебные органы стали активными субъектами избирательных правоотношений. В настоящее время суды общей юрисдикции активно вовлечены в процесс защиты многих конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации. Одной из наиболее широких сфер судебных разбирательств стали споры, вытекающие из практики применения избирательного законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Суды способствуют разрешению проблем, связанных с несовершенством избирательного процесса. Несмотря на то, что в правовой системе России прецедент не является источником права, судебная практика разрешения конкретных дел по избирательным спорам помогает урегулировать отношения по не осознанным до этих проблем в выборных процессах. На основе судебных решений и определений избирательными комиссиями различного уровня издаются подзаконные акты в виде инструкций и разъяснений<sup>1</sup>.

В последние годы наблюдается множественность и многообразие судебных разбирательств в связи с осуществлением гражданами избирательных прав. В разное время судами рассматривались дела, касающиеся выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, а также выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов в представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований. С возвращением в статью 18 Федерального закона №184-ФЗ выборность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в практику рассмотрения избирательных споров возвращено производство по делам об обжаловании результатов выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

При разрешении избирательных споров проявляются противоречия между действительностью и нормой права. Судья, вынося реше-

---

<sup>1</sup> См.: Кукушкин М. И., Югов А. А. Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы, 2012. – № 1. – С. 14-19



ние, опирается на норму закона (позитивное право) и собственное правосознание (естественное право).

Следовательно, можно отметить, что судебная практика оказывает значительное влияние на совершенствование избирательного законодательства и правоприменения, а также играет немаловажную роль в разрешении избирательных споров.

Конституционный Суд Российской Федерации является действенным механизмом разрешения избирательных споров, активно воздействует на избирательную систему, формируя для нее – в отсутствие непосредственной регламентации соответствующих вопросов в Конституции – конституционно-правовые стандарты, а также обеспечивает эффективную защиту избирательных прав граждан. Однако, по мнению Белкина А. А. обращение в Конституционный Суд Российской Федерации гражданина, полагающего, что его права нарушаются нормами избирательного права, имеет лишь некоторые общие черты с инициированием избирательного спора. При более детальном анализе обнаруживается, что в данном случае отсутствует контрсторона – необходимый элемент любого избирательного спора. В этом случае отсутствует и правовой конфликт. С этой позиции дело, рассматриваемое в Конституционном Суде Российской Федерации по жалобе гражданина, не является юридическим конфликтом, а представляет собой механизм преодоления пробелов в законодательстве<sup>1</sup>.

Н.И. Голубкова отмечает: «Схожую точку зрения разделяет Е.П. Ищенко, который также утверждает, что в процессе конституционного судопроизводства избирательные споры в прямом смысле этого слова не разрешаются. Конституционный Суд лишь исключает из действующего законодательства нормы, способствующие возникновению избирательных споров»<sup>2</sup>.

Следовательно, правоотношения, возникающие в процессе признания неконституционными положений нормативных правовых актов, не следует отождествлять с избирательными спорами.

Особое место в разрешении избирательных споров и урегулировании электоральных отношений занимают органы прокуратуры Российской Федерации. Прокурорскими работниками принимаются ме-

---

<sup>1</sup> См.: Белкин А.А. Избирательный процесс // Вестник С.-Петербургского ун-та. Сер. 6. Философия, политология, социология, психология, право. 2010. – № 4. –С. 93-101

<sup>2</sup>См.: Голубкова Н.И. Избирательные споры в политической системе России. Автореф. дис. ...канд. полит. наук. Москва, 2014

ры по активизации надзора за исполнением требований законов на всех стадиях избирательной кампании. Прокуратурой на период выборов организовывается межведомственное взаимодействие с участием представителей избирательных комиссий, суда, правоохранительных органов и органов местного самоуправления для своевременного выявления, и пресечения правонарушений, оперативного разрешения конкурирующих интересов, урегулирования спорных ситуаций и последующего обмена поступающей информацией и ее анализа.

Разрешение избирательных споров в административном порядке в Российской Федерации осуществляется избирательными комиссиями. Избирательные комиссии уполномочены рассматривать определенные категории избирательных споров, отнесенных к их компетенции в соответствии с законом. Значительное количество обращений рассматривается избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить также, что мнения по вопросу того, что все-таки следует считать избирательным спором, часто не совпадают. Одной из возможных причин является тот факт, что законодатель не дает определения избирательного спора. На наш взгляд, под избирательным спором можно понимать, как обжалование нарушенных избирательных прав граждан и избирательных объединений, так и возникновение разногласий в связи с различным толкованием норм избирательного законодательства в ходе их реализации различными субъектами избирательного процесса, а также неправильным применением избирательного законодательства. Эти два подхода имеют право на существование в юридико-правовой теории и могут быть реализованы на практике. Представляется возможным, рассматривать правонарушение как явление объективной действительности, обуславливающее возникновение избирательного спора, то есть как юридический факт, с которым правовые нормы связывают возникновение правоотношения особого рода – спорного избирательного правоотношения.

Подводя итог, можно отметить, что избирательный спор – это разновидность избирательных правоотношений. Бесспорным, на наш взгляд, является факт наличия взаимоисключающего интереса по поводу реализации и применения норм избирательного права. Разрешение избирательных споров, связанных с мнимыми или реальными нарушениями, как правило, происходит избирательными комиссиями

разных уровней (их должностными лицами) и судами общей юрисдикции. Преодоление противоречий по поводу содержания и смысла электоральных норм позволяет осуществлять Конституционный Суд Российской Федерации путем конституционного судопроизводства. Выявлена особая роль прокурорского надзора в обеспечении законности избирательных процессов и урегулировании избирательных споров.

Необходимым инструментом для разрешения избирательных споров и снижения числа конфликтных ситуаций в избирательном процессе в настоящее время признаются институты гражданского общества. Однако деятельность правозащитных общественных институтов можно использовать лишь как дополнительный механизм при разрешении споров, прежде всего, государственными органами<sup>1</sup>.

Как уже неоднократно отмечалось, действующее российское законодательство предусматривает два основных способа разрешения избирательных споров. В частности, заявитель вправе подать жалобу о нарушении избирательных прав в избирательную комиссию либо в суд.

Не следует забывать, что граждане также могут обратиться с соответствующими жалобами и заявлениями в органы внутренних дел и прокуратуру. Однако подобное обращение будет рассматриваться довольно долго, а восстановление нарушенных избирательных прав зачастую возможно только в весьма ограниченные сроки.

Очень важное положение содержится в пункте 8 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ: предварительное обращение в избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Иначе говоря, заявитель имеет полное право выбрать, какой порядок защиты наилучшим образом обеспечит защиту нарушенных избирательных прав.

Сравнительный анализ положений действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком. Как указывается в юридической литературе, именно по этой причине рассмотрение наиболее важных, зна-

---

<sup>1</sup>См.: Иналкаева К.С. Избирательный спор как факультативный элемент избирательного процесса в Российской Федерации: Вестник Чеченского государственного университета: научно-аналитический журнал. – 2016. – № 2. – С.25-28.

чимых и резонансных избирательных споров, как правило, происходит с участием судьи<sup>1</sup>.

Упомянутая приоритетность судебного порядка разрешения избирательного спора обусловлена несколькими обстоятельствами. Во-первых, решение избирательной комиссии, принятое по итогам рассмотрения поступившей жалобы, может быть обжаловано заинтересованным лицом в судебном порядке. Во-вторых, в соответствии с положениями пункта 9 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу, а в случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

Однако это не означает, что административный порядок разрешения избирательного спора не востребован и лишен смысла. В отдельных случаях заявитель может счесть целесообразным обратиться за защитой нарушенных избирательных прав в первую очередь в избирательную комиссию. Причем в юридической литературе специально делается акцент на одну из основных задач избирательных комиссий, закрепленных в Федеральном законе №67-ФЗ. Обратим внимание, что в науке конституционного права нет единства мнений относительно правовой природы, казалось бы, наиболее простого для уяснения административного порядка защиты прав граждан. Остается актуальным исследование особенностей административного порядка разрешения избирательного спора. Для целей настоящей научной работы подобное исследование представляет интерес в связи с тем, что нередко судебным органам приходится давать оценку законности и правомерности действий избирательных комиссии разных уровней, в том числе действий, связанных с правильным и своевременным рассмотрением жалоб граждан.

Положения пункта 1 статьи 20 Федерального закона №67-ФЗ закрепляют систему и виды избирательных комиссий, функционирующих на территории Российской Федерации. Анализ практики работы данных избирательных комиссий свидетельствует о том, что наибольшее количество заявлений и жалоб субъектов избирательных

---

<sup>1</sup>См.: Демидов М.В., Кудрявцева И.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в процессе применения избирательного законодательства // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. – 2015. – № 2. – С. 103.

правоотношений рассматривается в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

В юридической литературе отмечено, что избирательные комиссии рассматривают по общему правилу две категории дел:

1. По обращениям субъектов избирательного процесса о нарушении их прав иными субъектами (в том числе по жалобам на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий).

2. По обращениям, содержащим информацию о несоблюдении норм избирательного законодательства, напрямую не нарушающем прав конкретного субъекта<sup>1</sup>.

Общие положения об особенностях административного порядка рассмотрения заявлений и жалоб на нарушения избирательных прав содержатся в статье 75 Федерального закона №67-ФЗ. Вместе с тем отдельные аспекты деятельности избирательных комиссий, имеющие значение для рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав, раскрываются положениями, содержащимися в статье 28 Федерального закона №67-ФЗ, посвященной вопросам организации деятельности избирательных комиссий.

Причем исследователями отмечается о таком правовом дефекте Федерального закона №67-ФЗ как отсутствие единства терминологии и несогласованности процедурных норм относительно средств защиты субъектов избирательного процесса – жалоб, заявлений и обращений. Для разрешения данных вопросов предлагается употреблять термин «жалоба» для обжалования решений и действия (бездействия) комиссий, «заявление» – для обращений в суд в защиту избирательных прав, а во всех иных случаях использовать термин «обращение о нарушении закона», а также сформулировать данные определения в указанном законе. На наш взгляд, для целей устранения данного правового пробела и унификации (а не усложнения, как это предложено) законодательства в Федеральном законе №67-ФЗ необходимо использовать понятийный аппарат Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 15-19.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

Пункт 6 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ устанавливает, что решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

а) оставить жалобу без удовлетворения;

б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие) и принять решение по существу);

в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Обратим внимание на правовой пробел в последнем пункте. Вместе с возложением обязанности повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу, закон не указывает сроки пересмотра, и если в решении вышестоящей избирательной комиссии не будет указано срока, то на практике это может породить затягивание рассмотрения «нужного» вопроса.

Пункт 12 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ устанавливает, что при рассмотрении комиссией жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения. Как неоднократно отмечалось, избирательные комиссии в рамках предоставленных им полномочий независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Решения, принимаемые избирательными комиссиями, носят обязательный для исполнения характер для органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, государственных

---

<sup>1</sup> См.: Судакова С.В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 3.

учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты избирательных комиссий не требуют государственной регистрации или иной особой процедуры для придания им юридической силы. Более того, решения избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, подлежат опубликованию в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом.

Одной из особенностей рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями является менее формальный подход к процедурным вопросам, нежели при судебном порядке. Так, например, действующее законодательство не содержит подробного перечня прав и обязанностей лиц, участвующих на заседании комиссии, не регламентирована процедура извещения заинтересованных лиц о дате, времени и месте заседания комиссии. Как справедливо отмечается в юридической литературе, в законодательстве даже не предусмотрено право приглашенных на заседание избирательной комиссии заинтересованных лиц давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса<sup>1</sup>.

Тем не менее, данные вопросы могут быть предусмотрены в регламентах деятельности избирательных комиссий. Однако на практике множество процедурных вопросов остаются неурегулированными, что в конечном итоге приводит к определенным сложностям и нарушению прав заинтересованных лиц. В связи с этим вполне обоснованной является позиция А.О. Казанцева о необходимости установления единой процедуры рассмотрения обращений и порядок принятия решений избирательной комиссией<sup>2</sup>.

Предварительное изучение содержания поступающих жалоб на нарушения избирательных прав осуществляется специальными рабочими группами, создаваемыми в составе избирательных комиссий. Порядок функционирования данных рабочих групп определяется со-

---

<sup>1</sup> См.: Гражданам об их политических правах. / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – С. 23

<sup>2</sup> См.: Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. – С. 9-10.

ответствующими положениями, утверждаемыми избирательными комиссиями. Решения, принимаемые рабочими группами, как правило, носят предварительный, рекомендательный характер и не обязательны для избирательной комиссии.

Проведение выездных заседаний избирательной комиссии практикуется, как правило, в случае возникновения необходимости осуществить повторный подсчет (либо пересчет) голосов избирателей, отданных за кандидатов. Особенно актуальна данная процедура, когда, отрыв победившего на выборах кандидата от ближайшего к нему по числу голосов кандидата весьма незначителен и составляет всего несколько голосов<sup>1</sup>. В ходе выездных заседаний избирательной комиссии осуществляются мероприятия по выявлению причин допущенных нарушений избирательных прав граждан в ходе различных избирательных процессов, таких как: сбор подписей в поддержку кандидатов, предвыборная агитация, голосование избирателей вне помещений участковых избирательных комиссий.

Обращения, поступающие в избирательную комиссию, могут рассматриваться следующим образом:

- единолично членом избирательной комиссии, обладающим правом решающего голоса;
- единолично заместителем председателя единолично избирательной комиссии;
- председателем избирательной комиссии;
- соответствующей компетентной рабочей группой, состоящей из членов избирательной комиссии;
- коллегиально избирательной комиссией в полном составе.

Участковые избирательные комиссии незамедлительно принимают необходимые меры по разрешению избирательных споров, возникших непосредственно в день проведения голосования. Сообщения о нарушениях избирательных прав могут поступать от граждан-избирателей, кандидатов, наблюдателей, членов самой избирательной комиссии, сотрудников средств массовой информации, а также от иных субъектов избирательных правоотношений. В случае подтверждения в ходе рассмотрения соответствующего сообщения информации о допущенных нарушениях избирательных прав, избирательная

---

<sup>1</sup>См.: Макарецв А.А. Политико-правовые аспекты реализации избирательными комиссиями управленческих функций // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2014. – № 4 (11). – С. 82



комиссия обязана сделать все от нее зависящее для их устранения. Если какое-либо принятое избирательной комиссией решение не соответствует действующему избирательному законодательству Российской Федерации и нарушает активное или пассивное избирательное право граждан, комиссия обязана незамедлительно отменить его. Причем избирательная комиссия в случае обнаружения нарушений избирательного права вправе вынести в отношении соответствующего субъекта избирательных правоотношений предупреждение, которое должно быть доведено до сведения граждан-избирателей посредством СМИ либо другим образом<sup>1</sup>.

Если в поступившем в комиссию сообщении указываются факты нарушения избирательного законодательства со стороны кандидата, избирательного объединения или инициативной группы по проведению референдума, такие лица или их надлежащим образом уполномоченные представители должны быть сразу поставлены в известность.

Федеральным законодательством на избирательные комиссии возлагается обязанность в пределах предоставленных полномочий рассматривать поступающие заявления и жалобы по фактам нарушения избирательного законодательства, осуществлять проверочные мероприятия по таким заявлениям и жалобам направлять заявителям соответствующие ответы в письменной форме и в течение пяти дней, но в любом случае не позднее чем за один день до даты голосования. На заявления и жалобы, полученные непосредственно в день голосования или на следующий за ним день, ответы даются в этот же день.

Необходимо отметить, что официальный ответ на поступившую в избирательную комиссию жалобу о нарушениях избирательных прав, дается именно избирательной комиссией как коллегиальным органом, но ни в коем случае не ее членами, председателем или иными должностными лицами.

В случаях, когда поступившие в комиссию сведения требуют проведения дополнительных проверочных мероприятий, решения по ним должны быть приняты в течение десяти суток. В ходе рассмотрения избирательной комиссией заявления или жалобы может потребоваться проведение особых проверочных мероприятий. В связи с этим немаловажную роль в оказании содействия избирательной комиссии

---

<sup>1</sup>См.: Верзилина И.Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9. – С. 1856

при рассмотрении избирательных споров играют правоохранительные органы Российской Федерации.

Помимо органов полиции избирательным комиссиям всех уровней приходится тесно взаимодействовать с органами прокуратуры, функционирующими как в соответствии с процессуальным законодательством, так и на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>. При этом объем полномочий, предоставляемый законодательством сотрудникам прокуратуры гораздо шире, чем у сотрудников полиции<sup>2</sup>. Прокурор или его заместитель вправе принести протест на правовой акт, который, по их мнению, противоречит действующему избирательному законодательству. Такой протест адресуется в орган или должностному лицу, которые издали данный акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обратиться непосредственно в суд в порядке, предусмотренном КАС РФ. Прокурор вправе внести представление об устранении выявленных нарушений избирательного законодательства в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит устранение таких нарушений. Помимо этого, в зависимости от характера и степени тяжести допущенного должностным лицом нарушения избирательного законодательства, прокурор вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. В случае наличия достоверной информации о готовящихся противоправных деяниях в сфере избирательного права прокурор или его заместитель в целях предупреждения правонарушений направляют в адрес соответствующих должностных лиц предостережение о недопустимости подобного нарушения закона. Отметим, что на практике подобная превентивная мера прокурорского реагирования применяется достаточно редко, но с учетом специфики избирательных правоотношений и их значимости может стать важным и удобным инструментом защиты избирательных прав граждан.

Итак, проведенное исследование показало, что в практическом аспекте судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком.

---

<sup>1</sup>См.: Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. – № 39. – 18.02.1992.

<sup>2</sup>См.: Кашкина Е.В., Воробьева Т.И. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации // Полицейская деятельность. – 2012. – № 1. – С. 46.

Именно по этой причине разрешение наиболее важных, значимых и резонансных избирательных споров осуществляется в судебном порядке. Вместе с тем, в силу меньшей степени регламентированности административного порядка защиты избирательных прав, заинтересованному лицу в отдельных случаях проще и удобнее обратиться именно в избирательную комиссию, а не в суд. Избирательные комиссии и суды обеспечивают два независимых механизма защиты избирательных прав (административный и судебный), их деятельность, во-первых, имеет много точек соприкосновения и, во-вторых, должна служить одной базовой цели – защите и обеспечению реализации избирательных прав граждан. Таким образом, как деятельность избирательных комиссий, так и осуществление правосудия по избирательным спорам, являются составным элементом конституционных гарантий избирательных прав граждан.

Особенности и эффективность взаимодействия избирательных комиссий с государственными и правоохранительными органами во многом зависят от сложившихся в конкретном субъекте Российской Федерации порядка и правил рассмотрения заявлений и жалоб. Нередко в соседствующих субъектах Российской Федерации в сфере избирательного права формируется совершенно разная правоприменительная практика. Подобные ситуации, на наш взгляд, недопустимы, поскольку не соответствуют конституционным принципам равенства правового положения граждан, принципу единого правового пространства и единообразию правоприменения. Представляется, что устранение подобных негативных явлений является одной из первоочередных задач совместной деятельности избирательных комиссий, иных субъектов избирательного права, органов полиции и прокуратуры, различных институтов гражданского общества. В случае успешного решения данной задачи существенно увеличится эффективность и востребованность административного порядка разрешения споров, снизится нагрузка на судебные инстанции, что в конечном итоге будет способствовать совершенствованию механизмов защиты избирательных прав граждан и реальному обеспечению конституционных гарантий прав граждан.

## **2.9. Административный порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации**

Как уже неоднократно отмечалось, действующее российское законодательство предусматривает два основных способа разрешения избирательных споров. В частности, заявитель вправе подать жалобу о нарушении избирательных прав в избирательную комиссию либо в суд.

Не следует забывать, что граждане также могут обратиться с соответствующими жалобами и заявлениями в органы внутренних дел и прокуратуру. Однако подобное обращение будет рассматриваться довольно долго, а восстановление нарушенных избирательных прав зачастую возможно только в весьма ограниченные сроки.

Очень важное положение содержится в пункте 8 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ: предварительное обращение в избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Иначе говоря, заявитель имеет полное право выбрать, какой порядок защиты наилучшим образом обеспечит защиту нарушенных избирательных прав.

Сравнительный анализ положений действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком. Как указывается в юридической литературе, именно по этой причине рассмотрение наиболее важных, значимых и резонансных избирательных споров, как правило, происходит с участием судьи<sup>1</sup>.

Упомянутая приоритетность судебного порядка разрешения избирательного спора обусловлена несколькими обстоятельствами. Во-первых, решение избирательной комиссии, принятое по итогам рассмотрения поступившей жалобы, может быть обжаловано заинтересованным лицом в судебном порядке. Во-вторых, в соответствии с положениями пункта 9 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу, а в случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

---

<sup>1</sup> См.: Демидов М.В., Кудрявцева И.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в процессе применения избирательного законодательства // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2015. – № 2. – С. 103.

Однако это не означает, что административный порядок разрешения избирательного спора не востребован и лишен смысла. В отдельных случаях заявитель может счесть целесообразным обратиться за защитой нарушенных избирательных прав в первую очередь в избирательную комиссию. Причем в юридической литературе специально делается акцент на одну из основных задач избирательных комиссий, закрепленных в Федеральном законе №67-ФЗ. Обратим внимание, что в науке конституционного права нет единства мнений относительно правовой природы, казалось бы, наиболее простого для уяснения административного порядка защиты прав граждан.

Одни исследователи отмечают, что досудебный порядок защиты избирательных прав имеет профилактическое и предупредительное воздействие по отношению к правосудию<sup>1</sup>.

По мнению другого исследователя, административно-правовая защита избирательных прав граждан Российской Федерации представляет собой не только деятельность избирательных комиссий, но органов исполнительной, а также судебной власти, которая направлена на обеспечение реализации избирательных прав граждан и осуществляемая с использованием административно-правовых средств. Включением судов в данную систему объясняется автором рассмотрением судами дел об административных правонарушениях, то есть с позиций привлечения судом правонарушителей к административной ответственности. Однако, как показывает исследование, данной категорией дел вопросы судебной защиты избирательных прав граждан не исчерпываются. Вместе с тем представляется, что вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации опосредует оживление научного интереса к предложенной исследователем классификации, которая может найти своих как сторонников, так и противников<sup>2</sup>.

Таким образом, остается актуальным исследование особенностей административного порядка разрешения избирательного спора. Для целей настоящей научной работы подобное исследование представляет интерес в связи с тем, что нередко судебным органам приходится давать оценку законности и правомерности действий избира-

---

<sup>1</sup>См.: Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав // Журнал российского права. – № 3. – 2000. – С. 12-22.

<sup>2</sup> См.: Родионова Е.Ю. Административно-правовая защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007

тельных комиссии разных уровней, в том числе действий, связанных с правильным и своевременным рассмотрением жалоб граждан.

Положения пункта 1 статьи 20 Федерального закона №67-ФЗ закрепляют систему и виды избирательных комиссий, функционирующих на территории Российской Федерации. Анализ практики работы данных избирательных комиссий свидетельствует о том, что наибольшее количество заявлений и жалоб субъектов избирательных правоотношений рассматривается в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

В юридической литературе отмечено, что избирательные комиссии рассматривают по общему правилу две категории дел:

1. По обращениям субъектов избирательного процесса о нарушении их прав иными субъектами, в том числе по жалобам на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий.

2. По обращениям, содержащим информацию о несоблюдении норм избирательного законодательства, напрямую не нарушающем прав конкретного субъекта<sup>1</sup>.

Общие положения об особенностях административного порядка рассмотрения заявлений и жалоб на нарушения избирательных прав содержатся в статье 75 Федерального закона №67-ФЗ. Вместе с тем отдельные аспекты деятельности избирательных комиссий, имеющие значение для рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав, раскрываются положениями, содержащимися в статье 28 Федерального закона №67-ФЗ, посвященной вопросам организации деятельности избирательных комиссий.

Пункт 6 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ устанавливает, что решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

а) оставить жалобу без удовлетворения;

---

<sup>1</sup>См.: Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 15-19.

б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие) и принять решение по существу;

в) отменить обжалуемое решение полностью или в части признать незаконным действие (бездействие, обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу совершить определенное действие.

Обратим внимание на правовой пробел в последнем пункте. Вместе с возложением обязанности повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу, закон не указывает сроки пересмотра, и если в решении вышестоящей избирательной комиссии не будет указано срока, то на практике это может породить затягивание рассмотрения данного вопроса.

Пункт 12 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ устанавливает, что при рассмотрении комиссией жалоб либо заявлений, а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения. Как неоднократно отмечалось, избирательные комиссии в рамках предоставленных им полномочий независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Решения, принимаемые избирательными комиссиями, носят обязательный для исполнения характер для органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты избирательных комиссий не требуют государственной регистрации или иной особой процедуры для придания им юридической силы. Более того, решения избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, подлежат опубликованию в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также переда-

---

<sup>1</sup> См.: Судакова С.В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 3.

ются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом.

Одной из особенностей рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями является менее формальный подход к процедурным вопросам, чем при судебном порядке. Так, например, действующее законодательство не содержит подробного перечня прав и обязанностей лиц, участвующих на заседании комиссии, не регламентирована процедура извещения заинтересованных лиц о дате, времени и месте заседания комиссии. Как справедливо отмечается в юридической литературе, в законодательстве даже не предусмотрено право приглашенных на заседание избирательной комиссии заинтересованных лиц давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса<sup>1</sup>. Тем не менее, данные вопросы могут быть предусмотрены в регламентах деятельности избирательных комиссий. Однако на практике множество процедурных вопросов остаются неурегулированными, что в конечном итоге приводит к определенным сложностям и нарушению прав заинтересованных лиц.

Несмотря на это, обобщение практики рассмотрения избирательными комиссиями жалоб на нарушения избирательных прав позволяет сделать вывод о том, что в деятельности комиссий используются довольно удачные механизмы и процедуры разрешения избирательных споров:

- создание специальных рабочих групп;
- наделение отдельных членов комиссии правом решающего голоса;
- рассмотрение доводов жалобы с участием заявителя и иных заинтересованных лиц;
- привлечение к изучению и проверке доводов заявителя специалистов и экспертов;
- проведение выездных заседаний в случае необходимости;
- оперативное взаимодействие с правоохранительными органами;
- обеспечение соблюдения принципа гласности и открытости при рассмотрении избирательных споров.

Предварительное изучение содержания поступающих жалоб на нарушения избирательных прав осуществляется специальными рабо-

---

<sup>1</sup> См.: Гражданам об их политических правах. / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – С. 23



чими группами, создаваемыми в составе избирательных комиссий. Порядок функционирования данных рабочих групп определяется соответствующими положениями, утверждаемыми избирательными комиссиями. Решения, принимаемые рабочими группами, как правило, носят предварительный, рекомендательный характер и не обязательны для избирательной комиссии.

Проведение выездных заседаний избирательной комиссии практикуется, как правило, в случае возникновения необходимости осуществить повторный подсчет либо пересчет голосов избирателей, отданных за кандидатов. Особенно актуальна данная процедура, когда, отрыв победившего на выборах кандидата от ближайшего к нему по числу голосов кандидата весьма незначителен и составляет всего несколько голосов<sup>1</sup>. В ходе выездных заседаний избирательной комиссии осуществляются мероприятия по выявлению причин допущенных нарушений избирательных прав граждан в ходе различных избирательных процессов, таких как: сбор подписей в поддержку кандидатов, предвыборная агитация, голосование избирателей вне помещений участковых избирательных комиссий.

Обращения, поступающие в избирательную комиссию, могут рассматриваться следующим образом:

- единолично членом избирательной комиссии, обладающим правом решающего голоса;
- единолично заместителем председателя единолично избирательной комиссии;
- председателем избирательной комиссии;
- соответствующей компетентной рабочей группой, состоящей из членов избирательной комиссии;
- коллегиально избирательной комиссией в полном составе.

Участковые избирательные комиссии незамедлительно принимают необходимые меры по разрешению избирательных споров, возникших непосредственно в день проведения голосования. Сообщения о нарушениях избирательных прав могут поступать от граждан-избирателей, кандидатов, наблюдателей, членов самой избирательной комиссии, сотрудников средств массовой информации, а также от иных субъектов избирательных правоотношений. В случае подтвер-

---

<sup>1</sup>См.: Макарецв А.А. Политико-правовые аспекты реализации избирательными комиссиями управленческих функций // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2014. – № 4 (11). – С. 82

ждения в ходе рассмотрения соответствующего сообщения информации о допущенных нарушениях избирательных прав, избирательная комиссия обязана сделать все от нее зависящее для их устранения. Если какое-либо принятое избирательной комиссией решение не соответствует действующему избирательному законодательству Российской Федерации и нарушает активное или пассивное избирательное право граждан, комиссия обязана незамедлительно отменить его. Причем избирательная комиссия в случае обнаружения нарушений избирательного права вправе вынести в отношении соответствующего субъекта избирательных правоотношений предупреждение, которое должно быть доведено до сведения граждан-избирателей посредством средств массовой информации или другим образом<sup>1</sup>.

Если в поступившем в комиссию заявлении указываются факты нарушения избирательного законодательства со стороны кандидата, избирательного объединения или инициативной группы по проведению референдума, такие лица или их уполномоченные представители должны быть сразу поставлены в известность.

Федеральным законодательством на избирательные комиссии возлагается обязанность в пределах предоставленных полномочий рассматривать поступающие заявления и жалобы по фактам нарушения избирательного законодательства, осуществлять проверочные мероприятия по заявлениям и жалобам, направлять заявителям соответствующие ответы в письменной форме и в течение пяти дней, но в любом случае не позднее чем за один день до даты голосования. На заявления и жалобы, полученные непосредственно в день голосования или на следующий за ним день, ответы даются в этот же день.

Необходимо отметить, что официальный ответ на поступившую в избирательную комиссию жалобу о нарушениях избирательных прав, дается именно избирательной комиссией как коллегиальным органом, но ни в коем случае не ее членами, председателем или иными должностными лицами.

Как ранее отмечалось, нередко участники избирательного процесса злоупотребляют предоставленными им правами, имея целью не реальную защиту нарушенных избирательных прав, а создание излишней необоснованной нагрузки на членов избирательных комис-

---

<sup>1</sup>См.: Верзилина И.Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9. – С. 1856

сий, в результате чего могут быть оставлены без внимания действительно серьезные нарушения избирательного законодательства.

В случаях, когда поступившие в комиссию сведения требуют проведения дополнительных проверочных мероприятий, решения по ним должны быть приняты в течение десяти суток. В ходе рассмотрения избирательной комиссией заявления или жалобы может потребоваться проведение особых проверочных мероприятий. В связи с этим немаловажную роль в оказании содействия избирательной комиссии при рассмотрении избирательных споров играют правоохранительные органы Российской Федерации.

Например, сотрудники правоохранительных органов могут быть задействованы в установлении подлинности данных конкретного гражданина, содержащихся в паспорте или ином заменяющем его документе. Ресурсы и возможности системы правоохранительных органов практически незаменимы в ходе проверки содержания подписных листов, при уточнении списков избирателей, определении постоянного или временного места проживания граждан, наличии российского гражданства и т.д. Так, в соответствии с положениями пункта 31 статьи 12 Федерального закона «О полиции»<sup>1</sup> органы полиции обязаны:

- принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а также информировать избирательные комиссии (комиссии референдума) о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах;

- предоставлять по запросам избирательных комиссий сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами: на должность Президента Российской Федерации, в депутаты регионального парламента, на выборные должности местного самоуправления;

- осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах.

- участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции» //СПС КонсультантПлюс

- оказывать по запросам избирательных комиссий иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления ими своих полномочий.

Помимо органов полиции избирательным комиссиям всех уровней приходится тесно взаимодействовать с органами прокуратуры, функционирующими как в соответствии с процессуальным законодательством, так и на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>. При этом объем полномочий, предоставляемый законодательством сотрудникам прокуратуры гораздо шире, чем у сотрудников полиции<sup>2</sup>. Прокурор или его заместитель вправе принести протест на правовой акт, который, по их мнению, противоречит действующему избирательному законодательству. Такой протест адресуется в орган или должностному лицу, которые издали данный акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обратиться непосредственно в суд в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС)<sup>3</sup>. Прокурор вправе внести представление об устранении выявленных нарушений избирательного законодательства в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит устранение таких нарушений. Помимо этого, в зависимости от характера и степени тяжести допущенного должностным лицом нарушения избирательного законодательства, прокурор вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. В случае наличия достоверной информации о готовящихся противоправных деяниях в сфере избирательного права прокурор или его заместитель в целях предупреждения правонарушений направляют в адрес соответствующих должностных лиц предостережение о недопустимости подобного нарушения закона. Отметим, что на практике подобная превентивная мера прокурорского реагирования применяется достаточно редко, но с учетом специфики избирательных правоотношений и их значимости может стать важным и удобным инструментом защиты избирательных прав граждан.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> См.: Кашкина Е.В., Воробьева Т.И. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации // Полицейская деятельность. – 2012. – № 1. – С. 46.

<sup>3</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СПС КонсультантПлюс

Итак, проведенное исследование показало, что в практическом аспекте судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком. Именно по этой причине разрешение наиболее важных, значимых и резонансных избирательных споров осуществляется в судебном порядке. Вместе с тем, в силу меньшей степени регламентированности административного порядка защиты избирательных прав, заинтересованному лицу в отдельных случаях проще и удобнее обратиться именно в избирательную комиссию, а не в суд. В то же время хотя избирательные комиссии и суды обеспечивают два независимых механизма защиты избирательных прав (административный и судебный), их деятельность, во-первых, имеет много точек соприкосновения и, во-вторых, должна служить одной базовой цели – защите и обеспечению реализации избирательных прав граждан. Таким образом, как деятельность избирательных комиссий, так и осуществление правосудия по избирательным спорам, являются составным элементом конституционных гарантий избирательных прав граждан<sup>1</sup>.

Особенности и эффективность взаимодействия избирательных комиссий с государственными и правоохранительными органами во многом зависят от сложившихся в конкретном субъекте Российской Федерации порядка и правил рассмотрения заявлений и жалоб. Нередко в части субъектах Российской Федерации в сфере избирательного права формируется совершенно разная правоприменительная практика. Подобные ситуации недопустимы, поскольку не соответствуют конституционным принципам равенства правового положения граждан, принципу единого правового пространства и единообразию правоприменения. Представляется, что устранение подобных негативных явлений является одной из первоочередных задач совместной деятельности избирательных комиссий, иных субъектов избирательного права, органов полиции и прокуратуры, различных институтов гражданского общества. В случае успешного решения данной задачи существенно увеличится эффективность и востребованность административного порядка разрешения споров, снизится нагрузка на судебные инстанции, что в конечном итоге будет способствовать совершенствованию механизмов защиты избирательных прав граждан и реальному обеспечению конституционных гарантий прав граждан.

---

<sup>1</sup>См.: Фоков А.П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российский судья. – 2011. – № 7. – С. 2-10

## 2.10. Судебный порядок разрешения избирательных споров

Альтернативным административному порядку защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации является судебный порядок, т.е. обращение заявителя в органы судебной системы. Общепризнано, что судебная система как механизм государственной защиты имеет основополагающее значение в любом правовом государстве<sup>1</sup>. Исполняя роль общественного арбитра, она защищает одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом<sup>2</sup>.

Законодатель отвел судам общей юрисдикции чрезвычайно важную роль в системе гарантий защиты избирательных прав. Именно на суды общей юрисдикции возложена обязанность по исправлению допускаемых в ходе выборов ошибок либо подтверждению законности действий субъектов избирательного процесса и результатов выборов<sup>3</sup>. Причем доступность судебного обжалования со стороны избирателей, в том числе процессуальных нарушений, допущенных при проведении выборов и при подсчете голосов, является гарантией того, чтобы избирательный процесс пользовался доверием<sup>4</sup>. Более того, гарантия судебной защиты нужна для того, чтобы исключить любые подозрения общества в манипулировании избирательным процессом и результатом выборов.

Как отмечают исследователи, в арсенале государственно-правовых средств, призванных реально защитить права и свободы человека, главная роль принадлежит судам. Правосудие является наиболее эффективным из всех выработанных мировой практикой способов охраны прав и свобод человека и гражданина. Преимущество судебной защиты состоит в самостоятельности и независимости судов, в особой процессуальной форме реализации защиты, обяза-

---

<sup>1</sup>См.: Чепурной А.Г. Конституционные основы социальной политики государства: Современные концепции // Вестник московского университета МВД России. – 2013. – № 11. – С. 44

<sup>2</sup>См.: Рассолов М.М. Горбунов М.А. Римское право: учебник. 2-е изд. – М.: Юнити, 2015; Ерофеева Д.В. Источники права в римской правовой традиции // Ученые труды РААН. – 2014. – № 3 (34). – С. 23

<sup>3</sup>См.: Коваленко А.Г. Гражданский процесс. 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2010

<sup>4</sup>См.: Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 791-796

тельной юридической силе судебных постановлений, формализованном механизме исполнения судебных решений.

Проблема повышения эффективности судебной защиты избирательных прав должна быть разрешена с позиции совершенствования ее процедурной формы. Важность этой задачи обусловлена тем, что действенные механизмы судебной защиты, обеспечивающие эффективное и своевременное восстановление нарушенных избирательных прав, позволят повысить уровень доверия населения к институту выборов.

Представляется, что одной из важнейших задач судебной системы Российской Федерации является соблюдение баланса интересов всех участников избирательного процесса с учетом положений международных правовых актов, национального законодательства и собственного накопленного опыта разрешения в судебном порядке избирательных споров<sup>1</sup>.

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Как уже отмечалось, обращение избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в судебные инстанции.

Исключение соответствующих глав из Гражданско-процессуального кодекса РФ и принятие специального процессуального закона – КАС РФ – законодательно оформило тенденцию выделения и обособления судопроизводства в сфере публичных правоотношений. Самостоятельное в нормативном плане административное судопроизводство свидетельствует о восприятии законодателем назревшей необходимости специальной процедуры разрешения публично-правовых конфликтов с определением основных групп таких споров, их процессуальными особенностями и участниками.

Как замечают исследователи, административная юстиция обычно связывается с наличием самостоятельной системы судов либо спе-

---

<sup>1</sup>См.: Маслова Л.И. Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан РФ, имеющих конституционно-правовые основания // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 1 (36). – С. 10

специализации судей внутри общих судов с установлением определенных особенностей судебного производства (подведомственность споров, сроки обращения в суд и разрешения дел, предмет доказывания, обязанности по доказыванию)<sup>1</sup>. Поступательная ликвидация системы арбитражных судов и принятие КАС РФ без специального законодательства о системе административных судов свидетельствует о векторе политики публичной власти Российской Федерации, направленного на создание и функционирование единой судебной системы со специализацией судейского состава.

Одни исследователи считают, что создание административных судов как дополнительных структур не является само по себе гарантией их эффективного функционирования – поэтому наиболее приемлемым является рассмотрение дел данной категории дел именно судами общей юрисдикции, но со специализацией судей<sup>2</sup>.

Другие, напротив, считают, что защита избирательных прав вполне вписывается в цели гражданского судопроизводства, обосновывая это, помимо ссылки на общие начала отправления гражданского судопроизводства, тем, что избирательные споры тесно связаны с гражданскими правоотношениями – например, в ходе их рассмотрения может проверяться законность гражданско-правовых сделок, связанных с ведением предвыборной агитации, финансированием выборов, сбором подписей<sup>3</sup>.

Еще более необоснованной представляется позиция автора относительно установления особенностей рассмотрения избирательных споров в суде: соответствующие дела нужно рассматривать по правилам искового производства с изъятиями и дополнениями, предусмотренными Федеральным законом №67-ФЗ. Таким образом, по мнению исследователя, будет решено сразу несколько задач: устранена постоянно возникающая проблема унификации конституционного и процессуального законодательства; будет обеспечено системное един-

---

<sup>1</sup> См.: Гладкий А., Абрамов Д. Административная юстиция и разрешение судами избирательных споров // Законность. – 2003. – № 7. – С. 39-42

<sup>2</sup> См.: Юдина А.Б. Комментарий к ФЗ от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [Электронный ресурс]/ Юдина А.Б. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. – 235 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/1848.html>. – ЭБС «IPRbooks»

<sup>3</sup> См.: Шереметьев Е.А. Конституционное право [Текст]: конспект лекций: учебное пособие / Е. А. Шереметьев. – М.: Проспект, 2017. – С. 127



ство процессуального закона; исключено бессмысленное дублирование норм различных отраслей права<sup>1</sup>.

Представляется, что данные предложения не вполне целесообразны даже исходя из двух причин; во-первых, как показывает практика, избирательное законодательство гораздо динамичнее развивается и изменяется (что будет в свою очередь обуславливать и постоянное изменение процессуальных правил и процедур); во-вторых, каждая отрасль российского права не должна «вторгаться» в компетенцию другой отрасли: соответственно материальные динамичные правоотношения должны остаться в сфере правового регулирования избирательного права, а стабильные процессуальные охранительные отношения должны регулироваться процессуальным законодательством.

Итак, порядок и условия судебного рассмотрения избирательных споров регламентируются как нормами избирательного законодательства, так и положениями нового административного процессуального права Российской Федерации.

В состав Кодекса административного судопроизводства включена специальная глава 24, регламентирующая особенности рассмотрения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ решения и действия (бездействие) ЦИК РФ обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в региональные парламенты обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды.

Как видно из анализа данной нормы, в компетенцию мировых судей рассмотрение избирательных споров не входит. В то же время, как указал Верховный Суд РФ в пункте 4 Постановления Пленума от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

---

<sup>1</sup>См.: Эбзеев Б.С. Конституционное право России [Электронный ресурс]: учебник/ Эбзеев Б.С., Прудников А.С. – Электрон. текстовые данные. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 671 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/7047.html>. – ЭБС «IPRbooks»

ской Федерации», в компетенцию мировых судей входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также процедуры проведения выборов и референдумов<sup>1</sup>. Вместе с тем, анализируемая правовая норма Федерального закона №67-ФЗ вызывает еще немало вопросов у исследователей и правоприменителей. Во-первых, пункт 2 статьи 75 указанного закона фактически устанавливает правила подсудности по делам о защите избирательных прав, что должно относиться к предмету правового регулирования процессуального законодательства, и в частности – административно-процессуального. Во-вторых, данная норма не согласуется с соответствующими нормами КАС РФ. Например, пункт 7 статьи 20 КАС РФ предусматривает, что к подсудности верховных судов субъектов Российской Федерации относятся дела «об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации независимо от уровня выборов, референдума, окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы, окружных избирательных комиссий по выборам в региональные парламенты, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума». Аналогичная норма, но уже в отношении оспаривания решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации независимо от уровня выборов, референдума установлена в п. 7 ст. 21 КАС РФ, определяющая подсудность Верховного Суда РФ.

Исследователи специально делают акцент, что норма пункта 2 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ предусматривает и возможность обжалования в суд соответствующего уровня также действий и бездействий соответствующих избирательных комиссий. Причем данное правовое противоречие обуславливает неприменение на практике судами указанных положений Федерального закона №67-ФЗ.

Таким образом, нормами пункт 4 части 1 статьи 26 ГПК РФ (тогда еще действующими в ГПК РФ) были предусмотрены правила подсудности, согласно которым дела об обжаловании действий (бездействия) избирательных комиссий субъектов Российской Федера-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – № 75. – 08.04.2011.

ции, окружных избирательных комиссий, не выраженных в форме решений, должны относиться к подсудности районного суда. Соответственно – к подсудности районного суда следует относить также дела об обжаловании действий (бездействия) ЦИК России.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 31.03.2011 № 5 подтвердил данные правовые позиции, основываясь на положениях ст. 24 ГПК РФ, что районными судами в том числе рассматриваются и разрешаются дела об оспаривании действий или бездействия (за исключением бездействия в форме уклонения от принятия решения) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в региональные парламенты (пункт 5).

Причем далее Верховный Суд РФ проводит градацию между решениями, уклонением от принятия решения, действиями, бездействиями (пункт 11 Постановления):

- решениями избирательной комиссии являются облеченные в установленную форму (постановление, решение) или закрепленные в соответствующих протоколах окончательные решения по рассматриваемым вопросам, принятые комиссией коллегиально;

- под действиями избирательной комиссии рассматриваются волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе, а также распоряжение или иное волеизъявление уполномоченных (в силу закона или специального поручения) членов соответствующей комиссии, совершенное ими в целях реализации полномочий комиссии по подготовке и проведению выборов, референдума и других возложенных на комиссию полномочий. Обратим внимание, что формулировка «волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе» фактически означает устное волеизъявление. Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении избирательных споров ориентирует учитывать, как юридический факт, так называемое «бездокументарное» волеизъявление избирательной комиссии.

Под бездействием избирательной комиссии следует понимать неисполнение комиссией обязанности, возложенной на нее нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия комиссии.

Уклонение от принятия решения – это одна из форм бездействия избирательной комиссии в заключающаяся в неисполнении законной обязанности избирательной комиссией по рассмотрению вопроса на своем заседании в коллегиальном составе и принятию по нему решения, облеченного в соответствующую форму или закрепленного в соответствующем протоколе.

Тем самым, Верховный Суд Российской Федерации установил новые избирательно-процессуальные термины. В данном случае фактически мы видим процессуальное судебное нормотворчество, конкретизирующее и заполняющее пробелы избирательного законодательства.

Можно согласиться с мнением исследователей, которые считают, что такое толкование норм процессуального законодательства является не совсем уместным, поскольку как действия, так и решения избирательных комиссий различного уровня должны проверяться и судом соответствующего ей уровня – данная необходимость обусловлена в том числе общественной значимостью разрешаемого избирательного спора. Неоправданным представляется и строгое процессуальное деление решений и действий избирательных комиссий, поскольку в ряде случаев оформление определенного действия как решения зависит от усмотрения самой избирательной комиссии. Вместе с тем, как от решения, так и от действия могут равные правовые последствия<sup>1</sup>.

В связи с этим представляется необходимым и целесообразным внести соответствующие изменения в КАС РФ и исключить вышеуказанные процессуальные положения из Федерального закона №67-ФЗ в целях установления единого порядка обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий и установления равного доступа граждан к правосудию.

Обратим также внимание, что нормы п. 7 ст. 20 и п. 7 21 КАС РФ фактически повторяют нормы ст. 26 и 27 ГПК РФ<sup>2</sup>. Несмотря на утрату юридической силы соответствующих норм главы 26 ГПК РФ, Постановление Пленума ВС РФ от 31.03.2011 № 5 к настоящему времени изменений не претерпело. Представляется, что данный вопрос

---

<sup>1</sup>См.: Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 15-19

<sup>2</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (30.04. 2021) // СПС КонсультантПлюс

должен быть решен в приоритетном порядке в целях устранения возможных правовых и процессуальных противоречий до следующих выборов депутатов Государственной Думы.

Эта необходимость объясняется и тем, что несмотря на то, что в России формально отсутствует прецедентное право, позиция Верховного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права учитывается при принятии решений и ЦИК РФ, и нижестоящими избирательными комиссиями, и судами – при вынесении решений по делам о защите избирательных прав. Более того, избирательные споры по своему общественному значению и широкому кругу участников и заинтересованных лиц зачастую бывают весьма острыми и оказывают существенное влияние на формирование отношения граждан не только к правосудию, но и к публичной власти в целом. Именно поэтому единообразие судебной практики приобретает особое значение<sup>1</sup>.

Решения суда по избирательному спору является обязательным для исполнения соответствующей избирательной комиссией. В предусмотренных законодательством случаях судебная инстанция вправе отменить любое решение избирательной комиссии, в том числе:

- о регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов);
- об отказе в регистрации конкретного кандидата (списка кандидатов);
- об итогах голосования;
- о результатах выборов, референдума и другие.

В случае отмены судом решения избирательной комиссии она должна принять новое решение по существу подлежащего разрешению вопроса, если это возможно с учетом конкретных обстоятельств дела.

В законе регламентируется ситуация, когда жалоба заявителя одновременно подана и принята к рассмотрению одновременно избирательной комиссией и судом. При таких обстоятельствах избирательной комиссии предписывается приостановить рассмотрение жалобы вплоть до вступления решения суда в законную силу. В случае вынесения судебной инстанцией решения по существу заявленной

---

<sup>1</sup> См.: Синцов Г.В. О роли Верховного Суда Российской Федерации в рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский судья. – 2014. – № 5. – С. 17-19

жалобы избирательной комиссии необходимо прекратить ее рассмотрение.

В целях обеспечения избирательным комиссиям возможности своевременно выполнять данные законодательные предписания в пункте 9.1 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ регламентирован порядок обмена соответствующей информацией между судебными органами и избирательными комиссиями. В частности, закон обязывает суды, отвечая на запросы избирательных комиссий сообщать не только о фактах принятия к рассмотрению жалоб по фактам нарушения избирательных прав, но и о результатах рассмотрения таких жалоб, т.е. о принятых судебных решениях.

Круг субъектов права на подачу жалоб по факту нарушения избирательных прав и права на участие в референдуме установлен в пункте 10 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ. По отдельным категориям дел перечень лиц, обладающих правом обращаться в суд, ограничен. Так, например, подать в суд заявление об отмене регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов) может лишь избирательная комиссия, зарегистрировавшая данного кандидата (или список кандидатов), а также кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу. Перечень субъектов, наделенных правом подать в суд заявление о расформировании избирательной комиссии, строго очерчен положениями пунктов 2, 3 и 4 статьи 31 Федерального закона №67-ФЗ.

Следует особо отметить важность для обеспечения гарантий защиты избирательных прав положений пункта 1 статьи 78 Федерального закона №67-ФЗ, устанавливающих, что суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Как уже ранее отмечалось, одним из главных отличий судебного порядка защиты избирательных прав от административного порядка является значительная формализованность и подробная регламентация судебных процедур. На правоотношения, возникающие в ходе судебного урегулирования избирательных споров, в полной мере распространяют свое действие общие нормы административного процессуального законодательства и в первую очередь принципы административного процессуального права.

Стороны избирательных споров наделяются равными по объему процессуальными правами, а, следовательно, в одинаковой мере имеют возможность распоряжаться всем арсеналом предусмотренных законом средств и методов для защиты своих прав и отстаивания занимаемой позиции.

В частности, лица, участвующие в судебном процессе по урегулированию избирательного спора, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства, участвовать в исследовании доказательств, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам, заявлять ходатайства, давать устные и письменные объяснения суду, представлять свои доводы и соображения по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать против ходатайств, доводов и соображений других лиц, участвующих в деле, обжаловать решения и определения суда и пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными им административным процессуальным законодательством.

Важно правильно понимать распределение процессуальных обязанностей по доказыванию обстоятельств рассматриваемого судом избирательного спора.

Так, например, в случае обжалования действия избирательной комиссии, на нее законом возлагается процессуальная обязанность обосновать с предоставлением надлежащих доказательств законность и правомерность обжалуемых решений или действий (бездействия). Заявитель освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых им решений или действий (бездействия), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод соответствующим решением или действием (бездействием) избирательной комиссии.

В качестве доказательств при разрешении судом избирательного спора могут использоваться фактические данные, способствующие установлению наличия или отсутствия обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела<sup>1</sup>. Представляется, что по делам, связанным с защитой избирательных прав могут предоставляться любые предусмотренные процессуальным законодательством доказательства: устные объяснения сторон спора, а также третьих лиц; показания свидетелей; самые разнообразные письменные доказатель-

---

<sup>1</sup>См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007

ства; вещественные доказательства, видеозаписи и аудиозаписи, заключения экспертов и др.

С учетом предусмотренных законодательством особенностей рассмотрения судебных дел по защите избирательных прав добросовестные участники судебного процесса должны в кратчайшие сроки заблаговременно представлять суду полные, подробные письменные пояснения по существу спора, позволяющие суду при подготовке к судебному заседанию правильно уяснить предмет спора, определить подлежащие применению нормы материального и процессуального права. Поскольку в подавляющем большинстве избирательных споров в качестве ответчика выступают избирательные комиссии разных уровней, а заявитель самостоятельно определяет степень своей готовности к отстаиванию своих интересов в судебном порядке, именно на членов комиссий в первую очередь ложится обязанность в кратчайшие сроки сформулировать свою позицию по делу и собрать необходимые доказательства<sup>1</sup>.

Безусловной особенностью судебных дел по разрешению избирательных споров является участие в деле прокурора как самостоятельного и независимого участника судебного процесса. Таким образом, законодатель подчеркивает особую важность данной категории судебных дел. Основной целью участия прокурора является защита государственных и общественных интересов, прав и охраняемых законом интересов граждан.

Разбирательство по делу о защите избирательных прав редко завершается в течение одного судебного заседания. Как замечают исследователи, зачастую суду приходится откладывать рассмотрение дела по причине неявки одной из сторон, либо в случае необходимости получения дополнительных доказательств<sup>2</sup>.

Законодательством предусмотрены ограниченные сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений по избирательным спорам в судебном порядке. В соответствии с положениями части 1 статьи 240 КАС РФ общий срок для обращения за судебной защитой избирательных прав составляет три месяца со дня, когда административно-

---

<sup>1</sup> См.: Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2. – С. 117-118

<sup>2</sup> См.: Макарецв А.А. Баланс интересов при разрешении избирательных споров: проблемы теории и практики // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 143



му истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении законодательства о выборах, его избирательных прав. Представляется, что данный срок распространяется и на случаи оспаривания решений и действий (бездействия) избирательных комиссий. Для некоторых решений избирательных комиссий законодательством установлены специальные сроки для их обжалования в судебном порядке.

Так, например, административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, о заверении, об отказе в заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам может быть подано в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Административное исковое заявление об отмене решения комиссии об итогах голосования также может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования. Указанные сроки восстановлению не подлежат.

После официального оглашения избирательной комиссией результатов выборов, референдума административное исковое заявление об отмене решения комиссии о результатах выборов, референдума может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования соответствующих сведений. Данный процессуальный срок так же не подлежит восстановлению.

Необходимо отметить, что ранее еще в гражданско-процессуальном законодательстве срок обращения с жалобой в суд по данной разновидности избирательных споров составлял один год, но был сокращен до трех месяцев после принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>. Данное решение представляется вполне оправданным, поскольку учеными и практиками неоднократно отмечалось ничем не обоснованное и нелогичное несоответствие рассматриваемого специального срока и общих сроков для обращения в суд за разрешением избирательных споров (три месяца).

Решения по жалобам, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосо-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – № 77. – 04.04.201

вания, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы (пункт 4 статьи 78 Федерального закона №67-ФЗ).

Аналогичные процессуальные сроки предусмотрены частью 1 статьи 241 КАС РФ. При этом истечение указанных сроков не влечет за собой прекращение производства по делу, возбужденному по заявлению, поступившему в соответствии с требованиями настоящей статьи, и не препятствует судам, включая суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, разрешить данное дело по существу (часть 8 статьи 241 КАС РФ).

В соответствии с положениями пункта 5 статьи 78 Федерального закона №67-ФЗ заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда по данной категории дел должно быть принято не позднее, чем за пять дней до дня голосования. Указанные процессуальные сроки практически полностью воспроизводятся нормами административного процессуального законодательства (часть 5 статьи 240 и часть 4 статьи 241 КАС РФ).

Отметим, что еще задолго до принятия КАС РФ, вопрос о последствиях нарушения указанных сроков на подачу заявителем и рассмотрение судом заявления об отмене регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов) долгое время не имел однозначного решения в судебной практике и был урегулирован лишь после принятия Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В частности, Пленум Верховного Суда Российской Федерации указал, что наступление даты, до которой допускается принятие судом решения об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, само по себе не является основанием для прекращения производства по делу. Истечение предусмотренных

сроков исключает возможность отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Поэтому суд, установив фактические обстоятельства дела, отказывает в удовлетворении заявления и в том случае, когда имеются основания для отмены регистрации.

В соответствии с положениями части 5 статьи 243 КАС РФ при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме в период избирательной кампании, кампании референдума суд ограничен в использовании отдельных мер предварительной защиты вплоть до дня опубликования результатов выборов, референдума. Причем нормы КАС РФ расширяют перечень, ранее установленный ГПК РФ, такой мерой предварительной защиты как приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума.

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, связанных с многочисленными особенностями разрешения судами избирательных споров.

Во-первых, процессуальные особенности рассмотрения избирательных споров в подавляющем большинстве случаев обусловлены ограниченными сроками их рассмотрения, связанными с объективной невозможностью приостановления избирательного процесса.

Во-вторых, правила осуществления судебной защиты нарушенных избирательных прав как конституционной гарантии защиты прав граждан скорректированы с учетом приоритета и особой значимости избирательных процедур.

В-третьих, исследование показало противоречие между избирательным и административным процессуальным законодательством, а также необоснованное расширение в предметах правового регулирования данных отраслей. Так, избирательное законодательство устанавливает правила подсудности по делам о защите избирательных прав (пункт 2 статьи 75 Федерального закона №67-ФЗ), что должно относиться к предмету правового регулирования административно-процессуального законодательства. С другой стороны, Верховный Суд РФ дал официальное процессуальное определение отдельным понятиям избирательного права: решение избирательной комиссии, уклонение от принятия решения, действие избирательной комиссии, бездействие комиссии (пункт 11 Постановления Пленума Верховного

Суда РФ от 31.03.2011 № 5). Вместе с тем определение соответствующих терминов и понятий должно устанавливаться избирательным законодательством.

В-четвертых, несмотря на утрату юридической силы соответствующих норм главы 26 ГПК РФ, Постановление Пленума ВС РФ от 31.03.2011 № 5 к настоящему времени изменений не претерпело. Вместе с тем судам Российской Федерации необходимо разъяснить порядок рассмотрения избирательных споров в рамках административного процессуального производства. Данный вопрос должен быть решен в приоритетном порядке, в целях устранения возможных правовых и процессуальных противоречий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В содержание избирательного права граждан на современном этапе входит два самостоятельных и органично связанных между собой конституционных права: избирать в органы государственной власти и местного самоуправления и быть избранным в указанные органы. Помимо признания и гарантирования данных конституционных прав, законодатель предусмотрел ряд ограничений для их реализации, связанных с обеспечением безопасности общества, личности и государства.

Проведенный анализ конституционно-правовых гарантий избирательных прав граждан показал, что действующее избирательное законодательство уже на стадии установления понятийного аппарата не в полной мере обеспечивает избирательные права граждан, а также иных субъектов избирательного права (избирательные объединения, инициативные группы референдума, избирательные комиссии, комиссии референдума, иностранные граждане). Представляется неверным и неоправданным использование в Федеральном законе №67-ФЗ формулировки «условия, правила и процедуры» как непосредственно определяющих понятие «гарантий избирательных прав».

Вопрос о принципах избирательного права и процесса также пока остается недостаточно четко урегулированным в законодательстве. Причем это касается как их общего перечня, формулировки, так и подходов (способов) фиксации в законодательстве. Представляется желательным, чтобы принципы избирательного права получили закрепление непосредственно в Конституции Российской Федерации. Но, не дожидаясь конституционной реформы, как промежуточный шаг в этом направлении можно было бы дать исчерпывающий перечень принципов избирательного права и процесса в Федеральном законе №67-ФЗ либо в будущем Федеральном избирательном кодексе, причем в отдельной полноценной статье, не разбрасывая их по отдельным частям закона, как это наличествует.

Много проблем, преимущественно научного плана, связано с трактовкой субъектов избирательного права. Данная проблема остается одной из самых малоисследованных областей в науке избирательного права. В частности, недостаточно уделяется внимания регулированию правового статуса главного субъекта избирательного права избирателя. Нормы, определяющие его статус, разбросаны по са-

мым различным источникам права и главам избирательных законов. Повышению роли и значения избирателя как решающей фигуры избирательного процесса способствовала бы консолидация разрозненных норм о правовом статусе избирателя в отдельной главе или статье Федерального закона №67-ФЗ.

Федеральным законом от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон №67-ФЗ в порядке совершенствования избирательного законодательства произведено дальнейшее расширение избирательных возможностей политических партий в ущерб иным общественным объединениям граждан. Этим законом общественные объединения лишены возможности самостоятельно выдвигать списки кандидатов в депутаты даже на уровне муниципальных выборов.

Общественные объединения граждан по вопросу выдвижения списков кандидатов поставлены в полную зависимость от усмотрения политических партий. Представляется, что в условиях жесткой регламентации государством партийного строительства и фактического огосударствления политических партий, когда основные политические партии возглавляются руководителями высших государственных органов, такая мера означает серьезное сужение демократии, возможностей влияния гражданского общества на формирование властных структур, а потому едва ли оправдана.

Нормы избирательного права, как и нормы подавляющего большинства отраслей российского права, имеют свою классификацию, в том числе деление на материальные и процессуальные. В науке конституционного и избирательного права признано, что наличие в избирательном законодательстве значительного количества процессуальных норм свидетельствует о так называемой институционализации данных норм, которая позволяет в системе избирательного права выделить самостоятельный институт избирательного процесса, нормы которого регулируют деятельность носителей избирательного права и других уполномоченных субъектов по подготовке и проведению выборов, которая включает в себя ряд стадий назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, агитации, голосования, установления результатов. Вместе с тем, процессуальные нормы избирательного права формируют и другой правовой институт, не менее важный, чем институт избирательного процесса – институт про-

цессуальной защиты избирательных прав, или институт избирательных споров.

В науке конституционного и избирательного права разработана система гарантий, в состав которой по общему правилу входят общие и специальные гарантии, к числу последних в свою очередь относится судебная защита избирательных прав.

Одной из особенностей рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями является менее формальный подход к процедурным вопросам, нежели при судебном порядке. Так, например, действующее законодательство не содержит подробного перечня прав и обязанностей лиц, участвующих на заседании комиссии, не регламентирована процедура извещения заинтересованных лиц о дате, времени и месте заседания комиссии. Как справедливо отмечается в юридической литературе, в законодательстве даже не предусмотрено право приглашенных на заседание избирательной комиссии заинтересованных лиц давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса. Тем не менее, данные вопросы могут быть предусмотрены в регламентах деятельности избирательных комиссий. Однако на практике множество процедурных вопросов остаются неурегулированными, что в конечном итоге приводит к определенным сложностям и нарушению прав заинтересованных лиц.

Разрешение избирательных споров, связанных с мнимыми или реальными нарушениями, как правило, происходит избирательными комиссиями разных уровней (их должностными лицами) и судами общей юрисдикции. Преодоление противоречий по поводу содержания и смысла электоральных норм позволяет осуществлять Конституционный Суд Российской Федерации путем конституционного судопроизводства. Выявлена особая роль прокурорского надзора в обеспечении законности избирательных процессов и урегулировании избирательных споров.

Необходимым инструментом для разрешения избирательных споров и снижения числа конфликтных ситуаций в избирательном процессе в настоящее время признаются институты гражданского общества. Однако деятельность правозащитных общественных институтов можно использовать лишь как дополнительный механизм при разрешении споров, прежде всего, государственными органами.

Следует обратить внимание на особое значение института судебной защиты избирательных прав, поскольку он в равной мере от-

носится как к конституционным, так и избирательным гарантиям – поскольку право на судебную защиту и гарантия судебной защиты избирательных прав содержится как в непосредственно Конституции Российской Федерации, так в иных источниках конституционного, избирательного и процессуального права.

Таким образом, на современном этапе развития избирательного и административного процессуального законодательства существует ряд проблем, связанных как с недостатками правового регулирования, так и с особенностями правоприменения. В судебной практике по избирательным спорам нередко возникают сложности с определением субъектов права на защиту, вопросов подведомственности и подсудности. Широкое распространение получила проблема неоднозначного толкования положений о сроках обращения за защитой нарушенных избирательных прав в судебные органы. Эти и другие проблемные вопросы нуждаются в дальнейшем научном изучении и практическом разрешении.

Помимо традиционной функции по защите и восстановлению нарушенных прав граждан и иных субъектов, роль судебных органов заключается в том числе в функционировании в качестве определенного «страховочного механизма». Например, если выборы не назначены в установленный законом срок уполномоченным на, то государственным органом или органом местного самоуправления, выборы проводятся избирательной комиссией соответствующего уровня. В случае если и данный правовой механизм не сработает, то в соответствии с действующим законодательством по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора выборы назначаются судом общей юрисдикции.

В связи со сложностью, неоднозначностью и неоднородностью норм избирательного законодательства, органы судебной власти осуществляют правоприменительное толкование этих норм, в целях разрешения спорных вопросов, устранения и нивелирования возможных нарушений, и таким образом, реализации гражданами своих избирательных прав. Это еще один признак функционирования судебной системы как конституционной гарантии избирательных прав граждан.

Отсутствие единства судебной практики по избирательным спорам обосновывается в первую очередь постоянно изменяющимся из-



бирательным законодательством. К настоящему времени российским законодателем принят новый избирательный закон, «приуроченный» к проведению очередных выборов в высшие органы публичной власти. Так, к очередным выборам в депутаты Государственной Думы седьмого созыва был принят и новый Федеральный закон от 22 февраля 2014 года №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Соответственно, по новому федеральному закону сформирована и своя судебная практика. Однако какой правовой и практический смысл она будет иметь в дальнейшем, если к новым очередным выборам в депутаты Государственной Думы в 2021 году будет принят, например, и новый федеральный закон о них. В связи с этим обоснованно и правильно звучат предложения о принятии Избирательного кодекса Российской Федерации, который бы содержал основополагающие принципы избирательного права, включал бы как общие положения, содержащиеся в Федеральном законе №67-ФЗ, так и специальные процедуры по выборам высших органов публичной власти, содержащихся в федеральных законах о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

Таким образом, на современном этапе развития избирательного и административного процессуального законодательства существует ряд проблем, связанных как с недостатками правового регулирования, так и с особенностями правоприменения. В судебной практике по избирательным спорам нередко возникают сложности с определением субъектов права на защиту, вопросов подведомственности и подсудности. Широкое распространение получила проблема неоднозначного толкования положений о сроках обращения за защитой нарушенных избирательных прав в судебные органы. Эти и другие проблемные вопросы нуждаются в дальнейшем научном изучении и практическом разрешении.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

## Нормативные правовые акты

1. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ст.8) // СПС КонсультантПлюс.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1998. 10 декабря.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Библиотечка Российской газеты. 1999. № 22-23.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. № 005 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
5. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Принят 29 июня 1990 года 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.
6. Конституция Российской Федерации. Принята на референдуме Российской Федерации 12 декабря 1993 года (ред. от 01.07. 2020) //КонсультантПлюс.
7. Конституция (Основной Закон) РСФСР 1937 года (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 года). [Электронный ресурс]. <http://base.garant.ru>.
8. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов ССР 5 декабря 1936 года. [Электронный ресурс]. <http://base.garant.ru>.
9. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989, №44, Ст.1305.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (ред. от 24.06.2023) // СПС КонсультантПлюс.
11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) //СПС КонсультантПлюс.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // СПС КонсультантПлюс.
13. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года

№ 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СПС КонсультантПлюс.

14. Федеральный закон от 12 июня 2002 года №N 67-ФЗ (от 05.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс

15. Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс.

16. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ (от 05.12.2022) «О выборах Президента Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс.

17. Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс.

18. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» //СПС КонсультантПлюс.

19. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СПС КонсультантПлюс.

20. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс (утратил силу).

20. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 13.01.2003. – № 2. – ст. 172.

21.Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

22. Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. – № 39. – 18.02.1992.

23. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции» //СПС КонсультантПлюс.

24. Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 51-ФЗ «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – № 77. – 04.04.201.

25. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

26. Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

27. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.03.2007 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – № 6 – 2007 (ч. II). 50.

28. Постановление ЦИК РФ от 5 октября 2011 года № 41/353-6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, референдума субъекта РФ, местного референдума» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2011. № 15.

29. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 11 «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 65 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом Законодательного собрания Владимирской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

30. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П // Российская газета. 2013. 30 апреля.

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы от 24.12.2012 г. № 32-П // Российская газета. 31.12.2012.

32. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части

первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Собрание законодательства РФ. – 08.07.2013. – № 27. – ст. 3647.

33. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – № 75. – 08.04.2011.

34. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

35. Закон Чеченской Республики «О системе избирательных комиссий в Чеченской Республике» от 26 марта 2013 года № 6-РЗ (ред. от 14.12.2020) // СПС Консультант Регион.

## Литература

36. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 2-е изд, перераб. и доп. Т. 1. – М., 2007. – С. 510.

37. Алабердина О.Е. Правовое государство – гарант безопасности личности: социально-философский анализ: учеб. пособие / О.Е. Алабердина, К.В. Извеков; Саран. кооп. ин-т – Саранск: ЮрЭксПрактик. – 2014. – 80 с.

38. Анишина В.И. Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 27-31.

39. Акчурин А.Р. Порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 2.

40. Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 17.

41. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2009. – С. 358.

42. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007.

43. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2009. – С. 358.
44. Братановский С.Н. Конституционное право: учебное пособие для вузов/ Братановский С.Н. – С.: Вузовское образование, 2012. – 705 с. <http://www.iprbookshop.ru/9018>.
45. Байханов И.Б. Избирательный процесс: форма политического диалога в условиях глобализации. Монография. Международный издательский центр ЭТНОСОЦИУМ. 2011г.
46. Байханов И.Б. Избирательный процесс в условиях глобализации. Учебное пособие. – М.: Проспект, 2012.
47. Борисов А.Б. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Текст]: с комментариями Конституционного суда РФ / А. Б. Борисов. – М.: Кн. мир, 2009. – 272 с.
48. Белкин А.А. Избирательный процесс // Вестник С.-Петербургского ун-та. Сер. 6. Философия, политология, социология, психология, право, 2010. – № 4. – С. 93-101.
49. Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации (Общетеоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 2.
50. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие / Безруков А.В.- С.: Вузовское образование, 2012. – 250 с. <http://www.iprbookshop.ru/901845>.
51. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2010. – С. 23. [Электронный ресурс]. <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
52. Белицкая К.М. Перспективы электронного голосования в Российской Федерации, «Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность», Самара, 2012. – С.201.
53. Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. Санкт-Петербург, 2003. – С.26.
54. Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 62-66.
55. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

56. Бугаев А.М. Советская автономия Чечни – Чечено-Ингушетии: очерки истории становления и развития. Грозный. 2012. С. 34; Сталин И.В. Сочинения. Т. 4. С. 402.
57. Бугаев А.М. История национально-государственного строительства в Чечено-Ингушетии. 1917–1936 гг. (Некоторые вопросы исследования). Великий Октябрь и социалистические преобразования в Чечено-Ингушетии. Грозный, 1987. С. 35.
58. Боков А. Тарко-хаджи Гарданов // Грозненский рабочий. 1998. 5 ноября.
59. Биктагиров Р.Т., Кинзкупов Б.И. Курс современного избирательного права России: теория, законодательство, практика. Т. 1. – Уфа, 2007. – С. 53-51.
60. Вешняков А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 8. – С. 2-9.
61. Воеводин Л.Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов власти в социалистическом государстве // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – С. 107.
62. Волошин С.Е. Избирательная система России: актуальные вопросы и задачи: СПб, Норма, 2015 – С. 201.
63. Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. – М.: РЦОИТ: Крона, 2009. – С. 24-25.
64. Витрук Н.В. Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине // Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. Харьков. – 2012. – С.22.
65. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2010. – С. 23.
66. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – С. 12-13.
67. Вискулова В.В. О некоторых вопросах теории гарантий избирательных прав граждан // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 4. – С. 411-423.

68. Вешняков А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 8. – С. 2-9.
69. Верзилина И.Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9. – С. 185.
70. Выборы в Российской Федерации. 2005. Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 2006. – С. 174.
71. Гакаев Д. Путь к чеченской революции // Чечня и Россия: общества и государства. М.: «Полинформ-Табури, 1999. С. 150-151.
72. Гапуров Ш.А. Россия и Чечня в первой половине 19 века. Монография. – Нальчик, 2003.
73. Гумашвили Л.Э. Становление законодательного (представительного) органа государственной власти и избирательного законодательства Чеченской Республики // Сборник научных трудов. Выпуск. М.: «Комтехпринт», 2009. – 598 с.
74. Гельман В. От местного самоуправления - к вертикали власти // Полит. РУ. 4 мая 2011 г. // [http://www.dp/volgograd.ru./prarh\\_160720](http://www.dp/volgograd.ru./prarh_160720).
75. Гагиев А.К. Право на судебную защиту как конституционная гарантия // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 5-7.
73. Голубкова Н.И. Избирательные споры в политической системе России. Автореф. дис. ...канд. полит. наук. Москва, 2014.
76. Гражданам об их политических правах / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – С. 23.
77. Егоров А.Б. Римское государство и право. Эпоха империи: Учебное пособие. — Санкт-Петербург, 2013. — 248 с.
78. Дерлугьян Г. Чеченская Республика и Чеченская история // Сборник статей. Чечня и Россия: общества и государства. М.: «Полинформ-Талбури», 1999. URL: [http://old.sakharov-center.ru/chr/chrus10\\_1.htm](http://old.sakharov-center.ru/chr/chrus10_1.htm).
79. Демидов М.В., Кудрявцева И.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в процессе применения избирательного законодательства // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2015. – № 2. – С. 103.
80. Джагарян А.А. О природе конституционных принципов в национальной правовой системе // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 2-4.



81. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2018.
82. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. – М.: Норма, 2018. – С. 286-288.
83. Захаров И.В., Кокотов А.Н. Избирательное право Российской Федерации: М. Юрайт, 2011 – С. 12.
84. Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. 2001 – № 1. – С. 24-35.
85. Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004
86. Иналкаева К.С. Становление и развитие национальной государственности Чеченской Республики. Государственная власть и местное самоуправление. – Москва. – 2016. - №2. – С. 60-64.
87. Иналкаева К.С. Становление Парламента Чеченской Республики / Материалы III международной научно-практической конференции «Научный потенциал молодежи в решении задач модернизации России. 24-25 апреля 2014 /Под ред. Н.Н. Киселевой. – Пятигорск: Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, 2015. – С. 30-36.
88. Иналкаева К.С. Избирательный спор как факультативный элемент избирательного процесса в Российской Федерации: Вестник Чеченского государственного университета: научно-аналитический журнал. – 2016. – № 2. – С.25-28.
89. Иналкаева К.С. Избирательная система как составной элемент избирательного права Российской Федерации / Вестник Чеченского государственного университета, 2015. – №4(20). – С. 236.
90. Иналкаева К.С. Народовластие в конституционной системе демократического государства / Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2016. – №4(16). – С.5.
91. Иналкаева К.С. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций / отв. ред. И.Я. Эльмурзаев. – Грозный: издательство Чеченского государственного университета, 2015. – С.121-123.
92. Иналкаева К.С. Выборы в системе публичной власти / Гражданин. Выборы. Власть: Материалы III Международной научно-практической конференции. Пятигорск, 1011 ноября 2016 г. Изд-во ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет, 2016. – С.159.

93. Иналкаева К.С. Правовое регулирование выборов в Российской Федерации / Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2017. – №4(16). – С.147-150.
94. Иналкаева К.С. Выборы как важнейший институт организации и функционирования публичной власти / Вестник Чеченского государственного университета, 2012, выпуск 2, С. 240-244.
95. Иналкаева К.С. Институты прямой демократии. Международный научный журнал «Austria-scince», 2017. №5. – С. 68-72.
96. Иналкаева К.С. Система выборов в органы власти Российской Федерации. Материалы XIV международной научно-практической конференции 1 часть: «Достижения и проблемы современной науки» г. Санкт-Петербурга: сборник со статьями (уровень стандарта, академический уровень). – С-П.: Научный журнал «Globus», 2016. – С.69-73.
98. Иналкаева К.С., Тепсуев М.С., Матыева А.Р. Региональные избирательные комиссии как институт прямой демократии (Regional electoral committees as a direct democracy institution). Journal of Fundamental and Applied Sciences. Vol 9, №о 2S (2017). – С.1375-1387 DOI: <http://dx.doi.org/10.4314/jfas.v9i2s.849>.
99. Иналкаева К.С. Понятие и характерные черты избирательного процесса / Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2017. – №4(16). – С.142-146.
100. Иналкаева К.С. Реализация избирательных прав граждан в Российской Федерации / Вестник Чеченского государственного университета: научно-аналитический журнал. – 2017. – № 2 (26) – С.155-158.
101. Иналкаева К.С. Конституционно-правовое регулирование избирательного права в Российской Федерации / Международный научный журнал «United-Journal», 2017. – №6 – С.57-59.
102. Иналкаева К.С. Роль выборов в политической системе общества / Известия Чеченского государственного педагогического университета. Грозный. – 2017. – №4(16). – С.211-215.
103. Иналкаева К.С. Выборы как фактор политической стабильности в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня окончания Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) «Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе». 30 апреля 2020 г. С.47-53.

104. Иналкаева К.С. Методологические основы организации выборов в представительный орган публичной власти. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня окончания Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) «Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе». 30 апреля 2020 г. С.53-59.
105. Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 11.
106. Ибрагимова М.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 7.
107. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда России 2000-2007 гг., М. 2008, – С. 61.
108. Информационный центр ЦИК РФ «Выборы – 2011», «Журнал о выборах» – 2012. – №1. – С.16-17.
109. Иванченко А.А., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. – М., 2016. – С. 188-189.
110. Иванченков Ю.В. Принципы избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 30-36.
111. Матыева А.Р. Становление и развитие избирательного законодательства Чеченской Республики: Монография. – Махачкала: АЛЕФ, 2014. – 204 с.
112. Кутафин О.Е. Избранные труды в 7 томах. Том 7. Российский конституционализм. М.: Проспект, 2011. – С. 208.
113. Кудряшов Е.О. Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств / Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М., 2010. – С. 30.
114. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 19.
115. Кивель В.Н. Понятие и общая характеристика гарантий как структурного элемента конституционно-правового статуса личности // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 19-23.

116. Кашкина Е.В., Воробьева Т.И. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации // Полицейская деятельность. – 2012. – № 1. – С. 46.
117. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009.
118. Коваль С.П., Цветков М.Ю. Особенности гарантий избирательных прав граждан // Научный поиск. – 2015. – № 1.5. – С. 21.
119. Коровин Е.М. Порядок и сроки оспаривания итогов голосования и результатов выборов в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 12.
120. Колосова Н.М. О конституционном праве каждого на международную судебную защиту в России // Журнал российского права. – 2012. – № 4. – С. 73.
121. Корчиго Е.В. Принципы и субъекты избирательного процесса // Дамаскин О.В., Е.В. Корчиго, Р.Р. Сеченова. Назв. соч., 2010. – С. 94.
122. Кириев В.В. Теоретические вопросы реформирования Конституции Российской Федерации. Автореф. дис. ...док. юр. наук. Челябинск, 2012.
123. Кукушкин М. И., Югов А. А. Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. 2012 г. – № 1. С. 14-19.
124. Коваленко А.Г. Гражданский процесс. 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2010.
125. Кониев Ю.И. Автономия народов Северного Кавказа. Орджоникидзе, 1973. – С. 46.
126. Кровяков Н. Шамиль: очерк из истории борьбы народов Кавказа за независимость. Грозный, 1941. – С.82.
127. Маслова Л.И. Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан РФ, имеющих конституционно-правовые основания // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 1 (36). – С. 10.
128. Макарецев А.А. Политико-правовые аспекты реализации избирательными комиссиями управленческих функций // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2014. – № 4 (11). – С. 82.
129. Макарецев А.А. Баланс интересов при разрешении избирательных споров: проблемы теории и практики // 20 лет Конституции России:

- актуальные проблемы развития правового государства. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 143.
130. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 15-16.
126. Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 11. – С. 27-31.
131. Надененко Л.А. Новеллы Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – №6. – С. 41.
132. Новиков, К. Завершается формирование участковых комиссий. Миллион комиссаров, «Российская газета» 28 марта 2013 г.
133. Озиев Т.Т. Конституционное право: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Т.Т. Озиев; под ред. Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 287 с.
134. Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. – С. 12.
135. Партугимов В.В. Построение гражданского общества в современной России как необходимое условие политической модернизации//Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2012. – № 2. – С. 12-13.
136. Постников А.Е. Избирательное право России. М.: ИНФРА-М, 2011. – С. 56-79.
137. Постников А.В. Избирательное право России. М., 2010.
138. Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Проспект, 2018. – С. 175.
139. Протасов В.Н. Лекции по общей теории права и теории государства. – М.: Издат. дом «Городец», 2010. – С. 395.
140. Пошивайлова А.В. Понятие избирательного спора: теория вопроса // История государства и права, 2018. – №2 – С. 3.
141. Сайдумов Д.Х. Суд, право и правосудие у чеченцев и ингушей (XVIII–XX вв.) /дис. ...доктора юрид. наук, М., 2014.
142. Судакова С.В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федера-

ции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 3.

143. Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 791-796.

144. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме: М. Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2011 г. – С. 271.

145. Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. Моск. гос. Ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. – М.: МГИМО – Университет, 2013. – 336 с.

146. Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2015. – № 2. – С. 116.

147. Тхабисимова Л.А. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд / Университетские чтения – 2021: материалы научно-методических чтений ПГУ. – Пятигорск: Изд. ПГУ. – 2021. – С. 164-168.

148. Тхабисимова Л.А. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран / Учебное пособие под ред. И. А. Алексеева, Л. А. Тхабисимовой. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2019. — 272 с. ISBN 978-5-392-29922-5.

149. Филиппова Э.М. К вопросу о юридических гарантиях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2010. – № 38 (214). – С. 104-108.

150. Фоков А.П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российский судья. – 2011. – № 7. – С. 2-10.

151. Филиппова Э.М. К вопросу о юридических гарантиях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2010. – № 38 (214). – С. 104-108.

152. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: дис. ... доктора юрид. наук. – М., 2011.
153. Хилинский В.Д. К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 5-8.
154. Чепурной А.Г. Конституционные основы социальной политики государства: Современные концепции // Вестник московского университета МВД России. – 2013. – № 11. – С. 44.
155. Чиркин В.Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // Государство и право. – 2011. – №6. – С. 5.
156. Червонюк В.И. Конституционное право России. М.: ИНФРА-М, 2014. – 170с.
157. Шин А.Г. Принципы обязательности и периодичности проведения выборов: идеальная модель и соотношение с практикой отмены (переноса) положения: некоторые проблемы законодательного регулирования // Академический юридический журнал. – 2011. – № 4. – С.52.
158. Шереметьев Е.А. Конституционное право [Текст]: конспект лекций: учебное пособие / Е. А. Шереметьев. – М.: Проспект, 2017. – С. 127.
159. Эбзеев Б.С. Конституционное право России [Электронный ресурс]: учебник/ Эбзеев Б.С., Прудников А.С. – Электрон. текстовые данные. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 671 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/7047.html>. – ЭБС «IPRbooks».
160. Эльбиздукаева Т.У. Социально-экономическое, политическое и культурное развитие Чечни и Ингушетии в 20-30-е годы XX века /дис. доктора ист. наук, Ростов н/Д, 2013.
161. Эбзеев Б.С. Конституционное право Российской Федерации: учебник /под руководством Б.Э. Эбзеева, Москва: Проспект, 2017. – 456с.
162. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. – М., 2014.
163. Юдина А.Б. Комментарий к ФЗ от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [Электронный ресурс]/ Юдина А.Б. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Ай Пи

Эр Медиа, 2011. – 235 с. – Режим доступа:  
<http://www.iprbookshop.ru/1848.html>. – ЭБС «IPRbooks».

164. Юсубов Э.С., Безруков А.В. Проблемы отражения Конституции Российской Федерации в механизме реализации избирательного законодательства // Российский юридический журнал. – 2014. – №1.





**Иналкаева Казбан Саматовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин Чеченского государственного педагогического университета, государственный советник Чеченской Республики 1 класса.

Автор более 150 научных публикаций по вопросам организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, законотворческой работы, проблемам конституционализма, федерализма и местного самоуправления, избирательного права и избирательного процесса и т.д.

Область научных интересов: теория и методология конституционного права, история науки конституционного права, сравнительное конституционное право, конституционализм, современные модели конституционного правосудия, актуальные вопросы муниципального права.

Имеет опыт законотворческой и нормотворческой работы.