МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра государственно-правовых дисциплин

Дисциплина Избирательное право России

# Реферат

по теме: «**ПОНЯТИЕ, ИСТОЧНИКИ, ПРИНЦИПЫ**

**ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА**»

**Подготовил:**

Слушатель 444 группы

Карпович А.А.

Белгород - 2008 г.

### План

1. Понятие, предмет и система избирательного права России.
2. Принципы избирательного права.
3. Источники избирательного права.
4. Избирательные системы.

**1. Понятие, предмет и система избирательного права России**

 Постоянно возрастающее в течение последнего десятилетия значение избирательного права свидетельствует об идущих в нашей стране процессах демократизации политической жизни общества. Полноценное, эффективно действующее избирательное право – неотъемлемый признак демократического правового государства. Увеличение объема законодательного материала по избирательному праву, его систематизация и совершенствование позволяют смело говорить о возникновении крупной отрасли российского законодательства – законодательства о выборах.

Термин **«избирательное право»** употребляется в двух значениях. Избирательное право в *объективном смысле* (объективное, или позитивное, избирательное право) есть совокупность правовых норм, регулирующих избирательные отношения. Избирательное право в *субъективном смысле* (субъективное избирательное право) – есть право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Выборы являются механизмом реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции Российской Федерации). Любое конституционно закрепленное право человека и гражданина должно иметь свой механизм реализации, иначе оно останется только декларацией.

Однако реализация субъективного избирательного права – не самоцель выборов. Само право избирать и быть избранным не есть личное, неотъемлемое право человека, принадлежащее ему в силу того, что он человек (как, например, право на жизнь). Субъективное избирательное право обусловлено наличием государства, без государства нет и не может быть избирательного права граждан.

Именно поэтому в понятии выборов выделяется и второй сущностный аспект, заключающийся в том, что выборы являются формой народовластия (высшим непосредственным выражением власти народа – согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации), механизмом формирования органов государства, а также публичных органов самоуправления граждан, не отнесенных конституцией к сфере государственной власти – органов местного самоуправления.

Два этих аспекта являются двумя сторонами одной медали, в отрыве друг от друга каждый из них становится фикцией: с одной стороны, реализация избирательного права вне процедуры формирования какого-либо органа невозможна, с другой стороны, демократическое государство не может обойтись без выборности своих органов, основанной на участии в этом процессе граждан, без закрепления субъективного избирательного права.

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

Более конкретно **предмет** избирательного права можно определить как общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, составляющие в целом избирательные права граждан.

Согласно закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее «Об основных гарантиях…») от 12 июня 2002 года под избирательными правами граждан понимается конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

Данное законом определение позволяет отграничить предмет избирательного права от отношений, основанных на выборах как на внутриорганизационной технологии определения воли голосующих лиц. В данном качестве выборы широко применяются при формировании руководящих органов в коммерческих и некоммерческих организациях, государственных и муниципальных органах. Почему такие отношения не включаются в сферу избирательного права? Потому что в данных отношениях голосующие граждане выступают в роли членов того или иного коллектива (например, акционеров – при формировании правления акционерного общества, депутатов представительного органа местного самоуправления – при избрании из своего состава главы муниципального образования), но не в качестве граждан Российской Федерации, обладающих в соответствии с конституцией правом избирать и быть избранными.

Избирательное право регламентирует не все отношения, возникающие при организации и проведении выборов, а только те, которые нуждаются в правовом регулировании путем закрепления прав и обязанностей за субъектами общественных отношений. Например, политические отношения, возникающие между собой у кандидатов, избирательных объединений, не регулируются избирательным правом. Поэтому понятие выборов как системы отношений, опосредующих наделение народом своих представителей правом осуществления публичной власти, шире, чем предмет избирательного права. Выборы включают в себя различные политические, этические, корпоративные отношения, регуляторами которых выступают соответствующие социальные нормы.

В то же время, избирательное право регулирует не только отношения, возникающие непосредственно при проведении выборов. В избирательно-правовую сферу вовлекаются отношения, возникающие в межвыборный период. Это, например, отношения по регистрации (учету) избирателей, формированию постоянно действующих избирательных комиссий.

Однако такие отношения всегда связаны с выборами. Регистрация избирателей осуществляется для использования данных этой системы при составлении списков избирателей на различных выборах, избирательные комиссии представляют собой систему органов, само существование которых обусловлено потребностью в проведении выборов.

Важное значение имеет отграничение избирательных отношений от иных отношений, возникающих в сфере непосредственного осуществления народом своей власти. Такими отношениями, которые во многом сходны с избирательными, являются референдумные отношения и отношения по отзыву выборных лиц. Референдумом называется голосование по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба. Отзыв — это процедура досрочного прекращения полномочий выборного лица, выступающая в качестве формы ответственности за ненадлежащее осуществление выборным лицом своих полномочий.

Все эти процедуры являются формами непосредственной демократии. Общим признаком данных институтов является также их процессуальное осуществление: выражение народной воли на выборах, референдуме, при отзыве происходит путем голосования; организацией избирательного и референдумного процесса, процесса по отзыву занимаются избирательные комиссии, осуществляется агитация. Основанием разграничения избирательных, референдумных и отзывных отношений является то обстоятельство, что выборы, референдум и отзыв являются разными по целевому назначению формами непосредственной демократии: выборы имеют своей целью реализацию избирательного права граждан, формирование, воспроизводство органов публичной власти, референдум – принятие решений по важнейшим вопросам общегосударственного, регионального и местного масштаба, не связанным с избранием лиц, а отзыв – досрочное прекращение полномочий выборных лиц. Проведение выборов является обязательным в силу ограниченного срока полномочий избираемых органов, проведение же референдума и отзыва целиком зависит от инициативы определенных законом субъектов.

Избирательные отношения следует также отграничивать от отношений, имеющих иную отраслевую природу, но возникающих в связис проведением выборов. К таким отношениям относятся отношения, регулируемые трудовым правом (например, отношения, связанные с правом зарегистрированного кандидата на освобождение от работы для участия в выборах), финансовым правом (например, отношения, связанные с распределением государственных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов), уголовным и административным правом (в рамках данных отношений реализуется уголовная и административная ответственность).

Такие отношения не являются предметом избирательно-правового регулирования, так как они не направлены непосредственно на реализацию избирательных прав граждан, на формирование выборных органов, а играют в сфере выборов сугубо обеспечительные или охранительные функции.

Таким образом, **избирательное право** – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Важнейшим свойством и своеобразием избирательного права является его материально-процессуальная природа. Избирательное право состоит из двух крупных регулятивных блоков: материально-правовое регулирование субъективного избирательного права граждан, принципов (основных начал) избирательного права, а также процессуально-правовое регулирование реализации избирательного права и порядка формирования этих органов.

Основное содержание избирательного права составляют процессуальные нормы, назначение которых состоит в регламентации процедуры реализации материально-правовых норм, закрепляющих субъективное избирательное право. Наличие процессуальных норм в избирательном праве, их многообразие и детализированность обусловлены спецификой предмета избирательного права, спецификой субъективного избирательного права, которое может быть реализовано только в рамках сложной правовой процедуры.

**Виды выборов.** Существуют четыре основные классификации видов выборов.

Во-первых, выборы делятся на очередные и внеочередные. **Очередные** выборы – это выборы, которые назначаются и проводятся в связи с истечением срока полномочий избираемого органа или должностного лица. **Внеочередные (досрочные)** выборы проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий избираемого органа (должностного лица). Основания досрочного прекращения полномочий закрепляются в законодательных актах, регламентирующих конституционно-правовой статус органа государственной власти, органа местного самоуправления. Избирательное законодательство устанавливает для досрочных выборов возможность сокращения сроков осуществления избирательных действий по сравнению с очередными выборами.

Во-вторых, выборы бывают основными и дополнительными. Данная классификация применима только к выборам депутатов представительных органов. На **основных** выборах избирается весь состав представительного органа. Основанием проведения **дополнительных** выборов является досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа, избранного по мажоритарной избирательной системе.

В-третьих, выделяются общие и частичные выборы. **Общими** выборами являются одновременные выборы всех депутатов представительного органа. **Частичные (ротационные)** выборы проводятся в случае, если представительный орган формируется путем ротации, которая предполагает разновременное избрание частей депутатского корпуса представительного органа (палаты представительного органа). В настоящее время ротация предусмотрена законами о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти Вологодской и Волгоградской областей, Избирательным кодексом Свердловской области – для выборов депутатов областной Думы – палаты Законодательного Собрания Свердловской области. По этим законам выборы депутатов проводятся один раз в два года, на каждых выборах избирается половина состава депутатского корпуса, при этом все депутаты имеют срок полномочий в четыре года.

В-четвертых, выборы делятся на первоначальные и повторные. **Первоначальные** выборы назначаются в связи с истечением срока полномочий либо досрочным прекращением полномочий избираемого органа (выборного лица). **Повторные** выборы проводятся в случаях, если результаты первоначальных выборов были признаны несостоявшимися или недействительными. Повторные выборы следует отличать от повторного голосования – факультативной стадии, которая происходит в рамках того же избирательного процесса, в рамках которого осуществлялось первоначальное голосование. Повторные выборы - самостоятельный избирательный процесс, включающий все стадии, в том числе выдвижение кандидатов.

В-пятых, выборы, проводимые в один тур и выборы, предусматривающие в определенных случаях проведение второго тура.

***Содержание и система избирательного права России.***

**Избирательно-правовое отношение** – это возникающая на основе норм избирательного права юридическая связь между субъектами, выражающаяся в форме их субъективных прав и обязанностей.

В избирательно-правовых отношениях реализуются нормы избирательного права. Правоотношения выступают средством закрепления за конкретными субъектами предусмотренных правовыми нормами прав и обязанностей.

**Виды избирательных правоотношений.** Основным правовым отношением в сфере избирательного права выступает общее правоотношение, возникающее на основе конституционной нормы, предоставляющей гражданам право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. На базе данного правоотношения строится весь комплекс избирательно-правовых отношений, в которых субъекты обладают конкретными правами и обязанностями.

Элементами избирательно-правового отношения являются субъекты, объект и содержание правоотношения.

**Субъекты** избирательно-правовых отношений – участники общественных отношений, регулируемых избирательным правом, которые по своим особенностям фактически могут быть носителями юридических прав и обязанностей и которые приобрели свойства субъекта в силу норм избирательного права. Способность выступать субъектом избирательно-правовых отношений называется избирательной правосубъектностью.

Состав правосубъектности образуют три элемента: правоспособность – способность иметь юридические права и обязанности, дееспособность – способность своими действиями осуществлять принадлежащие субъекту права и обязанности, и деликтоспособность – способность выступать субъектом ответственности за свои неправомерные действия.

Круг субъектов избирательно-правовых отношений отличается определенной спецификой. Субъектами избирательно-правовых отношений могут выступать:

1) **Граждане Российской Федерации.** Конституция Российской Федерации наделяет граждан Российской Федерации правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Свое конституционное право граждане осуществляют, участвуя в выборах в качестве избирателей (выдвигают кандидатов, осуществляют их поддержку, участвуют в предвыборной агитации, голосуют на выборах), кандидатов, их представителей, представителей избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, членов избирательных комиссий.

Субъектами избирательного права являются также **иностранные граждане.** В соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации;

2) **Органы государственной власти и органы местного самоуправления.** Основная обязанность данных субъектов – обеспечение реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными. Органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают в избирательном процессе в различном качестве: назначают выборы, осуществляют формирование избирательных комиссий, содействуют избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов;

3) **Избирательные комиссии.** Избирательные комиссии являются специфическими субъектами избирательного права, представляют собой коллегиальные органы, непосредственно осуществляющие подготовку и проведение выборов. Часть избирательных комиссий являются государственными (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации);

4) **Общественные объединения.** Среди общественных объединении основное место занимают политические общественные объединения, которые имеют право участвовать в выборах в качестве избирательных объединений, политические партии. Неполитические общественные объединения по сравнению с ними имеют ограниченный объем прав: они вправе участвовать в предвыборной агитации, назначать наблюдателей, но не имеют основного права избирательных объединений – права выдвигать кандидатов;

5) **Средства массовой информации.** Избирательно-правовые нормы возлагают на средства массовой информации обязанность предоставлять кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам возможность проведения предвыборной агитации, содействовать избирательным комиссиям в деле информирования избирателей о ходе выборов. Средства массовой информации вправе направлять для наблюдения за ходом голосования, осуществлением отдельных избирательных действий своих представителей.

**Объектами** избирательно-правовых отношений могут выступать как материальные объекты, например, средства избирательного фонда, так и нематериальные – действия субъектов избирательного процесса. Например, в правоотношении по регистрации кандидата объектом выступает принятие избирательной комиссией решения о регистрации кандидата.

**Содержание** избирательно-правовых отношений распадается на юридическое и фактическое (материальное). Юридическое содержание правоотношения представляет собой субъективные юридические права и обязанности его участников, определенные нормой избирательного права. Фактическое содержание – это фактическое поведение субъектов избирательно-правового отношения в пределах предоставленных субъективных юридических прав и обязанностей.

Субъективное право в юридическом содержании избирательно-правового отношения – это мера дозволенного поведения лица, наделенного этим правом. Субъективная обязанность – предписанная лицу мера необходимого поведения. Обязанности субъектов избирательно-правовых отношений различны. Выделяются общие обязанности, которые распространяются на всех субъектов (например, обязанность соблюдать требования норм избирательного законодательства), обязанности, которые могут принадлежать только определенным субъектам (например, обязанность избирательных комиссий осуществлять подсчет голосов, подведение итогов голосования и определение результатов выборов), конкретные обязанности, то есть такие, которые могут принадлежать только конкретному субъекту конституционного права (например, обязанность Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначить в установленные законом сроки выборы Президента Российской Федерации).

Для возникновения, изменения или прекращения конституционно-право­вых отношений необходимы **юридические факты** – обстоятельства, с которыми правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Юридическими фактами могут быть события и действия.

События – это обстоятельства, не зависящие от воли субъектов. Например, истечение срока полномочий выборного органа является основанием назначения соответствующих выборов.

Действия как волевое поведение субъектов, внешнее выражение их воли и сознания разделяются на правомерные и неправомерные. Правомерные действия соответствуют правовым предписаниям, согласуются с содержанием прав и обязанностей субъектов. Неправомерные действия не соответствуют правовым предписаниям, ущемляют субъективные права, не согласуются с возложенными на лиц юридическими обязанностями.

Избирательно-правовые отношения часто возникают, изменяются или прекращаются под действием не одного, а нескольких юридических фактов, образующих фактический состав. Фактический состав – система юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий (возникновения, изменения, прекращения правоотношения). Например, для возникновения у лица права быть избранным Президентом Российской Федерации необходим фактический состав, включающий несколько юридических фактов: гражданство Российской Федерации, достижение 35-летнего возраста, постоянное проживание в Российской Федерации в течение 10 лет, а также несостояние лица в должности Президента Российской Федерации в течение двух предыдущих сроков полномочий.

В юридической литературе избирательное право традиционно определяется как институт конституционного права. На современном этапе государственно-правового развития сложились политические, формально-юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого комплексного института. В этом смысле избирательное право в Российской Федерации – это многоуровневая и упорядоченная совокупность правовых норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих содержание и процесс реализации политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме организации проведения демократических свободных периодических выборов.

По характеру правовых предписаний, содержащихся в федеральном избирательном законодательстве и конкретных законах о выборах, система избирательного права разделяется на нормы и институты общей и особенной части. Институты общей части устанавливают универсальные принципы избирательного права, исходные начала организации избирательного процесса, общий правовой режим осуществления отдельных стадий, процедур и избирательных действий. Институты особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм материального избирательного права в ходе подготовки и проведения выборов. Институциональное разделение избирательного права получает свое формальное отображение в общей и особенной частях избирательных кодексов, которые уже приняты в ряде субъектов Российской Федерации (в Воронежской, Белгородской областях, Республике Башкортостан). Принципиально новым юридическим элементом современной системы избирательного права являются гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Гарантийные нормы выполняют правообеспечительную функцию в механизме правового регулирования всех видов выборов.

Особое место в системе институтов избирательного права занимает институт ответственности за нарушение избирательных прав граждан, в том числе в виде возможности расформирования избирательных комиссий в случае принятия решений, совершения действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан и повлиявших на результаты волеизъявления участников выборов.

В самом общем виде система избирательного права с учетом различных оснований классификации образующих ее институтов включает избирательно-правовые нормы.

**Избирательно-правовые нормы** – это общеобязательные, абстрактные, формально-определенные в избирательно-правовых актах правила, установленные или санкционированные государством, направленные на регулирование избирательных отношений путем установления прав и обязанностей их участников.

Нормы избирательного права, являясь разновидностью правовых норм, содержат в себе свойства, характерные для всех правовых норм, и специфические качества, определяемые принадлежностью к избирательному праву.

Своеобразие избирательно-правовых норм обусловлено следующими обстоятельствами:

1) предметом регулирования избирательно-правовых норм. Избирательно-правовые нормы регулируют общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

2) источниками, в которых выражены избирательно-правовые нормы. К ним относятся, в первую очередь, – Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты. Важность предмета правового регулирования обусловливает закрепление норм избирательного права в законодательных актах. Их закрепление в иных источниках права возможно только в случаях, предусмотренных законом. Особенностью избирательного права является также содержание избирательно-правовых норм (так называемых международных избирательных стандартов) в международно-правовых актах;

3) преобладанием в составе избирательного права процессуально-правовых норм, регламентирующих процедуру реализации субъективного избирательного права граждан, порядок формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Структура избирательно-правовых норм.** Под структурой правовой нормы принято понимать ее внутреннее строение, характеризуемое единством и взаимосвязью составляющих ее элементов.

В структуре правовой нормы выделяют: гипотезу, диспозицию и санкцию. Гипотеза – часть нормы, которая указывает на те условия, т.е. фактические обстоятельства, при наступлении или ненаступлении которых норма вступает в действие. Диспозиция – часть нормы, которая указывает на содержание самого правила поведения, т.е. юридические права и обязанности, возникающие у субъектов. Санкция – часть нормы, которая указывает на меры, применяемые при ее несоблюдении.

Большинство норм избирательного права имеют двухчленную структуру: гипотезу и диспозицию. Так, например ч. 4 ст. 11 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…» гласит: «Если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положения закона субъекта Российской Федерации не может быть применено вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления в части положения закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом также на основе указов Президента Российской Федерации».

Данная норма прямо указывает на условия, при которых она может быть реализована, и устанавливает правила, которыми необходимо руководствоваться при наступлении указанных условий. Санкция у данной нормы избирательного права отсутствует.

Среди норм избирательного права немало норм, состоящих из одной диспозиции – дефинитивных и декларативных норм. Дефинитивные нормы – предписания, направленные на закрепление в обобщенном виде признаков данной правовой категории.

Примером дефинитивных избирательно-правовых норм могут служить нормы, содержащиеся в ст. 2 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…», определяющие основные термины избирательного права: например, предвыборная агитация, избиратель, кандидат, избирательное объединение, наблюдатель и т.д.

Декларативные (нормы-принципы) – предписания, в которых сформулированы правовые принципы, а также задачи данной совокупности правовых норм. В качестве примера декларативных норм можно привести норму, содержащуюся в ст. 5 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…», согласно которой граждане Российской Федерации участвуют в выборах и референдумах в Российской Федерации на равных основаниях.

Примером норм, содержащих в своей структуре санкцию, могут служить нормы, устанавливающие ответственность за нарушение избирательного законодательства. Так, «регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена (аннулирована) не позднее чем в день, предшествующий дню голосования *(санкция),* в случае нарушения правил выдвижения и регистрации кандидатов... *(гипотеза)».*

**Классификация избирательно-правовых норм.** Избирательно-правовые нормы можно классифицировать по различным основаниям.

1. По *объекту правового регулирования* нормы делятся в соответствии с относительно обособленными совокупностями общественных отношений, на регулирование которых они направлены. Выделяются нормы, регламентирующие субъективное избирательное право, нормы, закрепляющие принципы избирательного права, нормы, регламентирующие избирательный процесс, нормы, регулирующие иные составные части предмета избирательного права.

2. По *функциям,* которые выполняют правовые нормы в механизме правового регулирования, их подразделяют на регулятивные и охранительные.

Регулятивные (правоустановительные) избирательно-правовые нормы регулируют позитивную деятельность субъектов права, определяя их права и обязанности в общественных отношениях. Например, ст. 32 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…» гласит: «Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом».

Охранительные нормы закрепляют меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав. В качестве примера охранительной нормы можно привести норму Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…»: «Избирательная комиссия может быть распущена судом соответствующей подсудности в случаях нарушения комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иным законом…».

3. По *характеру прав и обязанностей* избирательно-правовые нормы подразделяются на управомочивающие, обязывающие и запрещающие. *Управомочивающие* нормы устанавливают право субъекта совершать действия, предусмотренные нормой права: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». *Обязывающие* нормы устанавливают обязанность субъекта совершать определенные действия. Большинство обязывающих норм относится к деятельности избирательных комиссий. Примером обязывающей нормы может служить положение ч. 4 ст. 33 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…», так: «При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. *Запрещающие* нормы устанавливают обязанность субъекта воздерживаться от определенных действий, не совершать их, например, ч. 10 ст. 30 устанавливает, что наблюдатель не вправе выдавать избирателям, участникам референдума бюллетени, расписываться за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней и т.д.

4. По *территории действия* избирательно-правовые нормы подразделяются на нормы, которые действуют на всей территории Российской Федерации, и нормы, которые распространяются на часть ее территории (субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

5. По *юридической силе* избирательно-правовые нормы подразделяются на нормы, обладающие высшей юридической силой и нормы, которые должны им соответствовать. Юридическая сила избирательно-правовой нормы определяется источником (нормативно-правовым актом), в котором данная норма получила закрепление. Так, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Федеральному закону РФ «Об основных гарантиях…».

# **2. Принципы избирательного права**

**Принципы избирательного права** – это его основополагающие нормы, в которых в концентрированном виде выражается демократическое содержание избирательного права. Принципы избирательного права представляют собой исходные правовые предписания, в соответствии с которыми строится правовое регулирование избирательных отношений на всех его стадиях – от правотворчества в сфере избирательного права (принимаемые в Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты должны опираться на эти принципы) до реализации избирательно-правовых норм (участники избирательно-правовых отношений в процессе осуществления своих прав и обязанностей, применения норм избирательного права должны сообразовывать свои действия с принципами избирательного права).

Оценка и толкование избирательно-правовых норм, их содержания и механизма действия должны осуществляться через призму принципов избирательного права. Не случайно в этой связи, что Конституционный Суд Российской Федерации, разрешая вопросы конституционности норм избирательного права, в своих решениях исходит из общепризнанных принципов избирательного права, закрепленных Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами.

Значение избирательно-правовых принципов велико не только в судебной сфере, в том числе в сфере защиты избирательных прав граждан судами общей юрисдикции, но и прежде всего в деятельности основных правоприменяющих субъектов избирательного процесса – избирательных комиссий. При исполнении своих процессуальных обязанностей, закрепленных законом, при разрешении конкретных правовых ситуаций, при оценке действий иных субъектов процесса избирательные комиссии должны строго следовать принципам избирательного права.

**Классификация.** Проблема классификации принципов избирательного права находится в избирательно-правовой науке в стадии разработки, обмена мнениями различными исследователями избирательного права. Общепризнанной классификации принципов избирательного права в настоящее время нет. Наиболее обоснованной из предложенных в литературе является классификация, данная С.Д. Князевым. Он делит принципы избирательного права, основываясь на их целевом предназначении в механизме правового регулирования избирательных отношений, на две группы: принципы организации и проведения выборов (обязательность, периодичность, свобода, альтернативность выборов, допустимость различных избирательных систем, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов) и принципы участия российских граждан в выборах (всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия в выборах).

Предлагаемая в настоящем пособии классификация также не претендует на заданность и абсолютную завершенность. Целесообразно, на наш взгляд, при классификации принципов избирательного права исходить из изложенной выше природы избирательного права как сложной материально-проце­ссуальной структуры. Данное обстоятельство позволяет разделить принципы избирательного права на материально-правовые (принципы материального избирательного права) и процессуально-правовые принципы (принципы избирательного процесса).

Материально-правовые принципы первичны, они составляют костяк всего правового регулирования отношений в сфере выборов. Процессуально-правовые принципы производны от материально-правовых, конкретизируют, развивают их в отношении избирательного процесса.

Принцип **всеобщего** избирательного права означает, что избирательные права признаются за всеми взрослыми и психически здоровыми гражданами.

В законодательстве Российской Федерации принцип всеобщего избирательного права раскрывается в ст. 4 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…», где говорится о том, что граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления по достижении определенного возраста независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Этому принципу не противоречит запрет, содержащийся в ст. 32 Конституции Российской Федерации, на участие в выборах граждан, признанных судом недееспособными, а также граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Обладание субъективным избирательным правом, как и любым другим политическим (гражданским) конституционным правом, связывается с принадлежностью к гражданству Российской Федерации.

В настоящее время наметилась тенденция наделения избирательными правами иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории муниципальных образований при проведении муниципальных выборов. В Российской Федерации Федеральным законом «Об основных гарантиях…» впервые иностранцам предоставлена возможность принимать участие в выборах при определенных условиях. Согласно части 10 ст. 4 закона в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Условием реализации избирательного права является достижение определенного возраста **(возрастной ценз).** Граждане вправе реализовывать свое активное избирательное право (право избирать) с 18 лет – возраста наступления общей конституционной дееспособности. Возрастной ценз пассивного избирательного права (права быть избранным) устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Он различен в зависимости от вида органа, должности, в который (на которую) избирается гражданин.

Так, согласно ст. 81 и 97 Конституции Российской Федерации, Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин не моложе 35 лет, а депутатом Государственной Думы – гражданин, достигший 21 года. Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях…» установлено, что минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и 21 года – на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Еще одним условием реализации избирательного права является **ценз оседлости** – требование проживания на определенной территории. Условием реализации активного избирательного права на выборах в органы различных территориальных частей государства (субъектов федерации, муниципальных образований) является постоянное или преимущественное проживание на соответствующей территории.

В соответствии с Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях…» федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской Федерации активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием гражданина на определенной территории Российской Федерации. Указанные условия не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности и срока такого проживания. Законы субъектов Российской Федерации должны предусматривать предоставление активного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления всем гражданам Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации либо муниципального образования.

В отношении пассивного избирательного права ограничения, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации. Так, Президентом Российской Федерации может стать гражданин, постоянно проживающий на территории Российской Федерации не менее 10 лет (ст. 81 Конституции Российской Федерации). Установление федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается.

Законодательством в качестве ограничения пассивного избирательного права предусмотрен также **ценз неизбираемости,** т.е. невозможности для лица баллотироваться кандидатом. Неизбираемость связана со специальными ограничениями для определенных лиц, категорий лиц. Так, в соответствии со ст. 81 Конституции Российской Федерации одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Аналогичные ограничения установлены в законодательстве многих субъектов Российской Федерации.

Принцип **равного** избирательного права означает, что граждане участвуют в выборах *на равных основаниях.* В отношении активного избирательного права равенство избирателей достигается двумя способами. Во-первых, каждому избирателю предоставляется равное количество голосов (в одномандатном округе – один голос, в многомандатном – количество голосов, равное числу распределяемых мандатов). Избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей и соответственно участвует в голосовании только один раз. Во-вторых, на выборах образуются примерно равные по численности избирателей избирательные округа. Таким образом, достигается «одинаковый вес» голосов избирателей.

Искажением принципа равенства в связи с нарезкой избирательных округов является избирательная география, получившая название «джерримендеринг». Основные требования по нарезке избирательных округов при проведении выборов в Российской Федерации содержатся в ст. 18 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…».

В отношении пассивного избирательного права принцип равенства означает предоставление равных возможностей для регистрации кандидатов, равенство статуса зарегистрированных кандидатов, одинаковый максимальный размер избирательных фондов, равенство условий при проведении предвыборной агитации.

Принцип **прямого** избирательного права означает, что избиратели голосуют на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления *непосредственно.* Данный принцип получил свое закрепление в ст. 3 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…» и распространяется на все виды выборов в Российской Федерации.

Противоположностью прямым выборам являются непрямые выборы, которые бывают двух разновидностей: косвенные и многостепенные. При косвенных выборах воля избирателей опосредуется избирательной коллегией, которая создается специально для этой цели. Примером могут служить выборы Президента США, когда избиратели голосуют в своем штате за выборщиков от той или иной партии, а уже выборщики подают голоса за кандидата в президенты. При многостепенных выборах воля избирателей опосредуется не специально создаваемой коллегией, а постоянно действующим представительным органом, для которого избрание другого органа или должностного лица является лишь одним из полномочий, входящих в его компетенцию. Так, верхняя палата Индии избирается законодательными собраниями штатов. Если воля избирателей опосредуется дважды, то выборы считаются трехстепенными, трижды – четырехстепенными и т.д. В большинстве стран прямыми выборами избираются нижние палаты парламентов, органы местного самоуправления, непрямые выборы используются, как правило, при избрании верхних палат парламентов и президентов.

Российское законодательство не предусматривает возможности проведения непрямых выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Принцип **тайного голосования** предполагает недопустимость какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Для обеспечения тайны голосования избирательные бюллетени не нумеруются (не маркируются иным образом, позволяющим определить принадлежность бюллетеня конкретному избирателю), избирателю предоставляется возможность заполнить бюллетень для голосования в специально оборудованной кабине, в которой не допускается присутствие посторонних лиц. Избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается.

Принцип **свободных** выборов означает, что граждане участвуют в выборах добровольно без какого-либо принуждения со стороны государства. В соответствии со ч. 3 ст. 3 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…» участие гражданина в выборах является свободным и добровольным.

При низкой явке избирателей возникает вопрос о признании выборов состоявшимися. Избирательное законодательство может предусматривать признание выборов состоявшимися вне зависимости от числа избирателей, принявших участие в голосовании или же устанавливать минимальный процент избирателей, участие которых необходимо для признания выборов состоявшимися. Так, при проведении выборов депутатов Государственной Думы, выборы признаются не состоявшимися, если в них приняло участие менее 25 процентов избирателей, включенных в списки избирателей; при проведении выборов Президента Российской Федерации, выборы признаются не состоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, включенных в списки избирателей.

Неучастие избирателей в выборах в мировой практике получило название «абсентеизм». Различают политический и аполитичный абсентеизм. При политическом абсентеизме избиратель не участвует в выборах по политическим мотивам, выражая тем самым протест политическим платформам кандидатов, считая, что ни одна из них не отвечает в достаточной степени его взглядам и представлениям. Аполитичный абсентеизм заключается в безразличном отношении избирателя к политике и выборам.

В ряде стран (Австралия, Бельгия, Греция, Турция) для преодоления абсентеизма используется так называемый «обязательный вотум», согласно которому участие в выборах для граждан является обязательным. Неучастие в голосовании влечет за собой наступление различных мер юридической ответственности (штраф, лишение свободы).

Принцип свободных выборов помимо добровольного участия предполагает наличие у избирателя свободы выбора при голосовании. Это обеспечивается альтернативностью выборов, а также всем демократическим конституционным строем государства, в котором свобода личности закрепляется как высшая ценность, признаются и обеспечиваются права на свободу собрания и объединения, свободу мысли, слова, информации.

К *принципам организации и проведения выборов* относятся принципы обязательности и периодичности проведения выборов, принцип альтернативности выборов, принцип подлинных выборов.

Принцип **периодичности и обязательности проведения выборов** означает, что выборные органы осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по окончании которого обязательно должны быть проведены новые выборы. Срок полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Устанавливаемый срок полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также срок полномочий однократно избранных депутатов не может быть более пяти лет. Изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов или избранных депутатов не допускается (ст. 8 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…»).

Организационно-правовым выражением принципа обязательности проведения выборов являются порядок и сроки назначения выборов. В частности, голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть проведено не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Также, в соответствии со ст. 10 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…» выборы назначаются уполномоченными на то органами или должностными лицами в соответствии со сроками, закрепленными в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований, и проводятся избирательными комиссиями. В случае, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки, а также при отсутствии уполномоченного на то органа или должностного лица выборы назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией. В случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо, либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы, а также, если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях…», выборы по заявлению избирателей, избирательных объединений (блоков), органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

**Открытость и гласность выборов.** Открытость и гласность относятся к универсальным принципам организации выборных институтов публичной власти. Федеральное избирательное законодательство содержит совокупность норм, обеспечивающих реализацию данного принципа в деятельности избирательных комиссий на всех стадиях избирательного процесса, а также открытость и гласность избирательных компаний для всех участников избирательного процесса – кандидатов, избирательных объединений, блоков, избирателей. Так, гласность обеспечивается, в частности, введением в избирательный процесс института наблюдателей, требованием закона о систематической публикации в средствах массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, обязательность официальной публикации полных данных о результатах выборов в объеме данных протоколов избирательных комиссий всех уровней.

**Альтернативность выборов** означает, что на один мандат претендуют как минимум два кандидата. По мнению авторов учебника «Конституционное (государственное) право зарубежных стран», сам термин «выборы» несет в себе элемент альтернативности.

Принцип альтернативности выборов получил свое закрепление в ч.30 ст. 38 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…», в соответствии с которой, если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Исключением является проведение голосования в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе по одной кандидатуре при повторном голосовании, либо на выборах депутатов органов местного самоуправления (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации). При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании.

Принцип **подлинных** выборов означает, что выборы должны выявлять свободно выраженную волю народа и приводить к ее осуществлению. Политическая воля избирателей, выражаемая ими при голосовании, формируется различными путями в период между выборами – благодаря деятельности политических партий, государственных органов, и непосредственно в течение избирательной кампании – с помощью предвыборных программ кандидатов и избирательных объединений (блоков), их предвыборной агитации.

Средством обеспечения этого принципа, помимо требований альтернативности выборов, тайного голосования, является информирование политическими силами, борющимися на выборах, избирателей о своих взглядах, программах, проведение ими предвыборной агитации.

К основным принципам избирательного процесса относятся такие принципы, как осуществление организации и проведения выборов специально создаваемыми независимыми органами – избирательными комиссиями, непрерывность и поступательность, законность, гласность (открытость) избирательного процесса, равноправие однопорядковых субъектов избирательного процесса, документальность избирательного процесса.

# **3. Источники избирательного права**

**1. Понятие и система источников избирательного права.** Под источником права понимается форма выражения правовых норм. Термин «источник права» содержит в себе два взаимосвязанных аспекта. Во-первых, источник права представляет собой внешнюю форму, форму выражения правовых норм (другими словами – «вместилище» правовых норм); во-вторых, под источником права понимается форма придания правилам поведения юридически обязательного характера, характера норм права. Два этих момента не всегда совпадают. Государство может самостоятельно издать правовые нормы (например, в форме законов, принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации), либо санкционировать, придать юридическую силу нормам, созданным с или без его участия (например, нормы международных договоров, нормы, содержащиеся в актах органов местного самоуправления).

**Источниками избирательного права** являются правовые акты, содержащие нормы, регулирующие избирательные отношения, – нормы избирательного права.

Система источников избирательного права характеризуется такими качествами, как взаимосвязь и иерархия правовых актов. Основными составными частями системы источников избирательного права являются:

1) избирательное законодательство;

2) международно-правовые акты;

3) нормативные правовые акты местного самоуправления;

4) решения Конституционного Суда Российской Федерации;

5) решения Верховного Суда Российской Федерации;

6) нормативные правовые акты избирательных комиссий.

**Избирательное законодательство в Российской Федерации** можно разделить на виды по двум основаниям:

1) по уровню регулируемых выборов (предметному признаку) на законодательство о выборах федеральных органов государственной власти, законодательство о выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и законодательство о выборах органов местного самоуправления;

2) по субъекту правотворчества (субъектному признаку) на федеральное избирательное законодательство, избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.

**Федеральное избирательное законодательство** имеет следующую структуру.

**1. Конституция Российской Федерации.** Конституция Российской Федерации регулирует наиболее важные стороны общественной жизни путем установления основных принципов построения государства и взаимоотношений его с личностью и является базой для формирования отраслей права и подотраслей собственно конституционного права, к которым относится избирательное право как совокупность правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Федеральная конституция регулирует избирательные отношения в нескольких аспектах.

Во-первых, в ней закрепляется *принцип народовластия.* Статья 3 гласит: единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституция устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, закрепляя таким образом исходный (выборный) принцип организации системы органов государственной власти. Другим принципом организации этой системы является принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, закрепленный в ст. 10.

Во-вторых, Конституция признает и гарантирует *избирательные права граждан.* Статья 32 закрепляет: граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Это единственное ограничение избирательных прав, установленное Конституцией (за исключением ограничений пассивного избирательного права для кандидатов в депутаты Государственной Думы и в Президенты Российской Федерации). Толкование этой статьи должно осуществляться во взаимосвязи со ст. 60 Конституции, которая устанавливает, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права с 18 лет.

В соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следует особо подчеркнуть, что права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом, а не иными нормативно-правовыми актами, в том числе указами Президента Российской Федерации, а также конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Последние должны строго соответствовать (не выходить за рамки) тому федеральному закону, который устанавливает ограничения прав и свобод.

В-третьих, Конституция разграничивает *компетенцию* Федерации и ее субъектов *в сфере избирательного законодательства.* Статья 71 устанавливает, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (следовательно, и избирательных прав) находится в ведении Российской Федерации. Защита же прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). К исключительному ведению Российской Федерации относится установление системы федеральных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности, их формирование, а к совместному ведению относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Сама же система органов государственной власти субъектов Российской Федерации согласно ст. 77 устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В-четвертых, Конституция Российской Федерации не устанавливает основ избирательной системы в отдельном разделе, как это было в Конституции РСФСР 1978 г., а упоминает о принципах избирательного права: всеобщем равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании – только применительно к выборам Президента Российской Федерации в ст. 81. Однако ч. 4 ст. 15 позволяет включить в состав норм избирательного права, обладающих наивысшим приоритетом, нормы-принципы, содержащиеся в международных источниках и составляющие содержание международных избирательных стандартов.

**2. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.** Данный федеральный закон является своеобразным «ядром» избирательного законодательства, его основополагающим актом.

Основные особенности Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…»:

1) данный закон является **универсальным** актом, регулирующим любой избирательный процесс на территории Российской Федерации;

2) основной целью закона является **гарантирование избирательных прав граждан.** Данная цель реализована конкретизацией содержания избирательных прав граждан, закреплением основных принципов проведения выборов, а также установлением общей регламентации процедуры проведения выборов. Закон в ст. 2 содержит разъяснение основных терминов и понятий Закона, в ст. 3-7 закрепляет принципы свободного и добровольного участия граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Закон закрепляет принцип обязательности проведения выборов, максимальные сроки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

3) главной особенностью Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…» является его **рамочный характер.** Это означает, что нормы, содержащиеся в нем, адресованы как правоприменителям, так и самому законодателю. Закон устанавливает обязательные стандарты обеспечения избирательных прав граждан, подлежащие соблюдению не только в правоприменительном, но и в законотворческом процессе. Статья 1 прямо закрепляет верховенство данного закона в системе избирательного законодательства в Российской Федерации: федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить данному федеральному закону. Данное положение корректирует принцип приоритета «специальной» правовой нормы над «общей» правовой нормой. «Специальные» нормы законов о выборах депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, конкретных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления имеют приоритет перед нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» только в случае, если они не противоречат им;

4) Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях…» имеет **прямое действие.** В случае если федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, противоречат данному закону, применяются нормы Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…». Нормы закона применяются также в случае пробелов в «специальном»федеральном и региональном законодательстве. Принцип прямого действия Федерального закона об основных гарантиях означает также, что избиратель и иные участники избирательного процесса вправе обжаловать неправомерные решения и действия должностных лиц, государственных органов, организаций, в том числе избирательных комиссий, основываясь на данном федеральном законе.

**3. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. (в ред. от 22 июня 1998 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».**

Данный закон был принят, чтобы восполнить пробелы в регулировании порядка проведения муниципальных выборов в Российской Федерации. Данный закон применяется в части, не противоречащей Федеральному закону РФ «Об основных гарантиях…», в случае отсутствия в субъекте Российской Федерации, муниципальном образовании нормативно-правовой базы для проведения муниципальных выборов, а также в случае отсутствия органов и должностных лиц, ответственных за осуществление избирательных действий.

**4. Федеральные законы о выборах в федеральные органы государственной власти.** Такими законами являются Федеральный закон РФ «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 2, Федеральный закон РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 51.

**5. Федеральные законы, определяющие общие принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.** К ним относятся Федеральный закон от 6 октября 1999 г. с последующими изменениями и дополнениями «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данные федеральные законы устанавливают, соответственно виды выборных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принципы проведения выборов в эти органы, регламентируют отдельные стороны избирательного процесса.

**6. Законы смежных отраслей права, регулирующие отдельные аспекты избирательных отношений.** Федеральными законами, предметом регулирования которых не являются избирательные отношения, могут определяться некоторые правовые понятия, имеющие значение для избирательного процесса, отдельные стороны правового статуса участников избирательного процесса. Среди них следует выделить: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. (в ред. от 20 июня 2000 г.) «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 31 июля 1997 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О политических партиях» с последующими изменениями и дополнениями от 11 июля 2001 г.

**Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации** состоит из конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, регулирующих выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации включает в себя следующие составные части. Согласно ст. 66 Конституции Российской Федерации основными законами республик в составе Российской Федерации являются конституции, а основными законами края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа – уставы соответствующих субъектов федерации. В целом, можно выделить два подхода к закреплению избирательных отношений на конституционном (уставном) уровне законодательства субъекта Российской Федерации.

В рамках первого подхода основные законы субъектов Российской Федерации закрепляют принцип народовластия, общее определение активного и пассивного избирательного права граждан, систему органов государственной власти, избираемых населением, принципы их избрания и требования к кандидатам в соответствующие органы.

Второй подход означает выделение в структуре конституции (устава) главы (раздела), посвященной (ого) вопросам избирательного права. Такие главы содержат конституции Республики Татарстан, Чувашской Республики, уставы Алтайского, Красноярского, Приморского краев, Волгоградской области. В Уставе Калужской области глава «Избирательное право и выборы в области» закрепляет основные условия приобретения активного и пассивного избирательного права, принципы проведения выборов и участия в них жителей области, общие условия назначения выборов, требования к избирательным округам. Устав закрепляет, что подготовку и проведение выборов, референдумов в области осуществляют избирательные комиссии и устанавливает их систему. Отдельная глава Устава посвящена Избирательной комиссии Калужской области и определяет срок и объем ее полномочий, порядок формирования, принципы деятельности.

**2. Законы субъектов Российской Федерации.** На современном этапе развития регионального избирательного законодательства сформировалось два подхода к строительству его системы. Во-первых, это «пакетное» регулирование, когда региональное законодательство представляет собой «пакет» законов, регулирующих отдельные виды выборов. Во-вторых, кодифицированное регулирование: в этом случае избирательные отношения регулируются единым сводным кодифицированным нормативным актом (законом).

Так, в Белгородской области был принят Избирательный кодекс Белгородской области от 28 ноября 2002 г., регламентирующий порядок проведения выборов законодательных (представительных) органов власти, высших должностных лиц, референдума и органов местного самоуправления.

В рамках **«пакетного» регулирования** в субъекте федерации принимаются законы о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), о выборах в органы местного государственного управления в субъекте Российской Федерации, о выборах в органы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (такие законы могут касаться отдельно депутатов представительного органа местного самоуправления и глав местного самоуправления), об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (о системе избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации).

Законодательство субъектов Российской Федерации содержит также законы, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти, дающие толкование норм избирательного права. Такие акты также включаются в избирательное законодательство.

От законов, содержащих нормы избирательного права, входящих в состав избирательного законодательства и являющихся источниками избирательного права, следует отличать так называемые **«правоприменительные законы»** – законы, которые издаются в соответствии с избирательными законами, но не содержат норм права, а представляют собой правоприменительные акты. Например, в соответствии со ст. 12 Федерального закона РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» схема одномандатных избирательных округов утверждается федеральным законом. Такой федеральный закон является результатом применения соответствующей статьи при образовании избирательных округов для выборов депутатов Государственной Думы. Форма правоприменительного закона широко используется для назначения выборов в органы государственной власти в субъектах федерации.

**4. Международно-правовые акты.** В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Избирательного права касаются установленные в международных договорах **международные избирательные стандарты** – обязательства государств предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодических выборах, а также не посягать на такие права и свободы, принимать соответствующие меры по их реализации. Международные избирательные стандарты должны определять содержание национального законодательства и его применение.

Основными и важнейшими источниками международных избирательных стандартов являются:

1) Всеобщая декларация прав человека 1948 года. Статья 21 Декларации устанавливает: воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое 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;

2) Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года. Согласно ст. 25 Пакта каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

**5. Нормативные правовые акты местного самоуправления.** К нормативным правовым актам местного самоуправления относятся прежде всего **уставы муниципальных образований,** которые в соответствии со ст. 8 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Помимо этих вопросов уставы муниципальных образований могут в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации регулировать отдельные избирательные отношения в рамках, определенных Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях…» Так, в уставах муниципальных образований могут содержаться положения, регламентирующие сроки проведения и порядок назначения муниципальных выборов, порядок составления списков избирателей, сроки формирования избирательных комиссий, сроки хранения избирательной документации и некоторые другие положения.

**6. Решения Конституционного Суда Российской Федерации.** Источниками избирательного права являются решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых рассматриваются и разрешаются вопросы конституционности федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих проведение выборов.

Конституционный Суд в своей практике затронул вопросы содержания и механизмов реализации принципов избирательного права, вопросы назначения выборов, выдвижения кандидатов, определения результатов выборов, вопросы возможности изменения избирательного законодательства в процессе проведения выборов.

**7. Нормативно-правовые акты избирательных комиссий.** В процессе своей деятельности избирательные комиссии принимают различные акты. Правовая природа этих актов различна в зависимости от целей и основания их принятия. К источникам избирательного права относятся только *нормативные* правовые акты избирательных комиссий, принятые ими в рамках делегированного правотворчества. Право издавать такие акты предоставляется избирательным комиссиям законодателем и содержится в законодательных актах либо в виде наделения избирательной комиссии общими полномочиями по принятию нормативных актов, либо в виде прямых предписаний издать определенный акт. Так, ст. 20 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…» предоставляет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в пределах своей компетенции издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного закона, а в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами, также инструкции по вопросам единообразного применения соответствующих федеральных конституционных законов и федеральных законов. При этом решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Такие полномочия в отношении выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации предоставлены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации соответствующими федеральными законами.

**4. Избирательные системы**

В научной литературе термин «избирательная система» употребляется обычно в двух значения – широком и узком.

В широком смысле избирательная система – это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Сфера этих отношений весьма широка. В нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения.

Однако наибольший интерес представляет избирательная система в узком смысле. Это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата. В зависимости от того, какая будет использована избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему.

Существуют два основных вида избирательных систем, в основе различия которых лежит тот или иной порядок определения результатов голосования – мажоритарная и пропорциональная.

**Мажоритарная избирательная система и ее разновидности.**

Мажоритарная избирательная система, согласно которой избранными считаются лица, получившие большинство голосов, является старейшей из применяемых систем. Она достаточно универсальна: может использоваться при выборах коллегиальных и единоличных органов, допускает разные модификации избирательных округов, соперничество кандидатов и партийных списков. Многие страны применяют данную систему для замещения мест во всех выборных органах (Великобритания, США, Франция, Казахстан) либо для избрания отдельных органов (Россия, Италия).

В основе мажоритарной системы лежит принцип большинства, при которой избранным считается тот кандидат, который получил установленное число голосов.

Существуют различные модификации мажоритарной избирательной системы. Наиболее типичные ее разновидности предполагают, как правило, соперничество конкретных кандидатов, представляющих различные политические партии и избирательные объединения, в одномандатных округах. Эта избирательная система выгодна крупным и средним политическим партиям, которые располагают как финансовыми, так и людскими ресурсами для того, чтобы выставить своих кандидатов в большинстве или во всех избирательных округах страны на парламентских выборах.

Одной из разновидностей рассматриваемой системы – мажоритарная система относительного большинства. Она предполагает избрание того кандидата, который наберет голосов больше, чем любой из его соперников в отдельности.

При этой системе обычно не устанавливается ни обязательность участия в голосовании ни обязательный минимум избирателей, допущенных к участию в голосовании. А поскольку при данной системе значительная часть голосов, а именно голоса, поданные за неизбранных кандидатов, пропадает, то порой оказывается, что партия, кандидатов которой по стране поддержало большинство избирателей, получает в палате парламента меньшинство мест.

Другая разновидность – мажоритарная система абсолютного большинства – достаточно часто используется для избрания президента (Франция, Россия, Казахстан). Кандидату для избрания необходимо набрать в первом туре свыше 50% голосов избирателей округа. В качестве базы для подсчета голосов может выступать либо общее число поданных голосов, либо число поданных голосов, признанных действительными, либо общее число зарегистрированных избирателей. При этой системе обычно устанавливается нижний порог участников избирателей в голосовании; если он не достигнут, выборы считаются недействительными или несостоявшимися. Так, в соответствии с п. 2 ст. 70 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…», «Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися, в случае если в них приняло участие менее 20 % от числа избирателей, внесенных в списки избирателей». Согласно п. 2 ст. 80 Избирательного кодекса Белгородской области выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися, в случае если в них приняло участие менее 50 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей на выборах Губернатора Белгородской области.

При системе абсолютного большинства, чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов. Поэтому выборы по такой системе часто оказываются нерезультативными. Избежать этого можно различными способами.

Наиболее распространенным из них является второй тур выборов или повторное голосование. При этом достаточно набрать относительное большинство голосов. К примеру, согласно п. 4 ст. 77 Федерального закона РФ «О выборах Президента Российской Федерации» по итогам повторного голосования избранным на должность Президента Российской Федерации считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Достоинство данной системы по сравнению с системой относительного большинства заключается в том, что избранными считаются кандидаты, поддержанные действительным большинством проголосовавших избирателей, хотя бы это большинство составляло один голос.

Недостатком данной системы является то, что пропадают голоса, поданные против победивших кандидатов. При этой системе весьма вероятно, что партия, кандидаты которой по стране собрали большинство голосов, получит меньшинство парламентских мандатов. Это может произойти в случае, если избиратели, голосующие за такую партию, окажутся сосредоточенными в небольшом числе избирательных округов, а избиратели партии меньшинства, напротив, добьются хотя бы даже ничтожного, но преимущества в большинстве избирательных округов.

Третьей, достаточно редкой разновидностью является мажоритарная система квалифицированного большинства, в соответствии с которой кандидат должен набрать установленное число голосов. Квалифицированное большинство голосов устанавливается законом и во всяком случае превышает большинство абсолютное. В России такая разновидность мажоритарной системы не применяется.

**Пропорциональная избирательная система и ее разновидности.**

Пропорциональная система предполагает соперничество между списками различных избирательных объединений (политических партий) в многомандатном округе и установление определенной пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретное избирательное объединение (партию) и количеством полученных ими мест в представительном органе, что позволяет свести до минимума потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий и объединений.

Пропорциональная система может применяться только в многомандатных избирательных округах, причем, чем крупнее округ, тем большая степень пропорциональности может быть достигнута. Наилучший результат достигается, если вся страна представляет собой единый избирательный округ. На основе такой системы избираются 225 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, другие 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками. Белгородская областная Дума согласно Уставу (Основному закону) Белгородской области состоит из 35 депутатов, при этом 17 из них избираются на основе мажоритарной системы выборов по 17 одномандатным избирательным округам и 18 депутатов избираются на основе системы пропорционального представительства по общеобластному избирательному округу.

 Тем не менее, если для выборов по пропорциональной системе образуются избирательные округа, то эти округа очень большие и от каждого обычно избираются многие десятки депутатов. Кончено, в избирательном бюллетене печатается не весь список кандидатов от каждой партии или блока партий, а лишь название списка и или его графический символ и фамилии нескольких лидеров. Составляется же список партийным руководством, и избиратель может даже не знать и часто не знает многих кандидатов от поддерживаемой им партии.

Пропорциональная избирательная система гарантирует представительство даже для относительно мелких партий, что при парламентарной или смешанной форме правления создает сложные проблемы при формировании правительства и в дальнейшем, в ходе его деятельности.

Однако пропорциональная система имеет не только плюсы, но и минусы. К числу последних относится, во-первых, то обстоятельство, что голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатным избирательным округам, в которых соперничают списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями и движениями, следовательно, избиратель должен выбирать не между персонами, как при мажоритарной системе (хотя и при ней практически для избирателя зачастую больше значима партия, нежели личность кандидата, ею выдвинутого), а между партиями (движениями) и голосовать за список кандидатов, из которого ему известны в лучшем случае несколько лидеров. Правда, с другой стороны, руководство партии (движения) может таким образом наряду с громогласными ораторами провести в парламент неизвестных широкой публике людей, которые, будучи профессионалами в различных сферах, в состоянии компетентно участвовать в разработке законов и контроле за деятельностью исполнительной власти.

Во-вторых, неограниченное использование пропорциональной системы может привести к появлению в палате множества мелких фракций, объединенных вокруг маловлиятельных, но амбициозных лидеров, которые, не будучи способны к конструктивному сотрудничеству, путем обструкции препятствуют принятию необходимых для страны или соответствующего регионального сообщества решений.

Чтобы избежать нежелательной политической дробности парламентских палат, которая порождается пропорциональной системой выборов, в ряде стран введен так называемый заградительный пункт, то есть установлен минимальный процент голосов, которые должен собрать партийный список кандидатов для участие в пропорциональном распределении мандатов. Так, согласно п. 3 ст. 84 Федерального закона РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» к распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее трех и за все эти списки подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция РФ. – М., 1993.
2. Федеральный конституционный закон РФ «О референдуме в РФ» от 10 октября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 2 с последующими изменениями и дополнениями.
3. Федеральный закон РФ «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 2.
4. Федеральный закон РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 51 с последующими изменениями и дополнениями.
5. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право. – М., 2001.
6. Князев С.Д. Обжалование нарушений избирательных прав // Журнал российского права. 1998. № 4/5.
7. Ковлер А.И. Избирательные технологии: Российский и зарубежный опыт. – М., 1995.