

АННА ПАВЛОВНА УХАНОВА

преподаватель кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

*anna.ukhanova@onego.ru*

## СОВРЕМЕННЫЙ ПОДХОД К СОДЕРЖАНИЮ И СТАДИЯМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

Исследуется современное содержание понятия избирательного процесса в Российской Федерации, его стадии. Установлено, что избирательный процесс определяется как через его нормативное содержание, так и через последовательность действий его участников. Наиболее удачным современным подходом к раскрытию структуры избирательного процесса является выделение трех составляющих его компонент: субъектной, технологической и институциональной. Однако последние изменения в нормативном регулировании порядка применения информационных технологий при проведении выборов обусловливают необходимость расширить принятые в научной среде содержание технологической компоненты избирательного процесса. Ее содержание необходимо раскрывать в том числе через такой признаваемый в электоральной практике элемент, как ресурсное обеспечение выборов. В свою очередь, к ресурсному обеспечению выборов следует относить: Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы»; электронное голосование и подсчет голосов; организацию видеонаблюдения за ходом голосования. Сформулированные предложения по уточнению и дополнению содержания стадий избирательного процесса будут способствовать выявлению их значения для организации выборов и реализации избирательных прав граждан Российской Федерации. Также эти предложения могут быть учтены при внесении изменений в действующее избирательное законодательство.

Ключевые слова: избирательный процесс, стадии избирательного процесса, субъектная, технологическая и институциональная компоненты избирательного процесса, информационные технологии на выборах, право граждан на информацию о выборах

Избирательный процесс – понятие, которое на сегодняшний день в российском законодательстве не определено. В связи с отсутствием нормативной дефиниции оно по-разному трактуется в академической среде. Так, А. В. Зиновьев и И. С. Поляшова, обобщая существующие варианты установления содержания понятия избирательного процесса, приводят следующие его трактовки: подинститут избирательной системы, представляющей совокупность юридических норм различной отраслевой принадлежности (материальных, процессуальных, процедурных); особый вид деятельности, отличающейся комплексным, полиструктурным и полифункциональным характером, поскольку охватывает действия всех его субъектов (государственных органов, избирательных комиссий, граждан, их политических объединений и т. д.) [2].

Как видно, избирательный процесс определяется и через его нормативное содержание, и через последовательность действий его участников, что свидетельствует о многозначности данного понятия. По нашему мнению, наиболее удачное определение, отражающее такую многозначность, приведено С. Д. Князевым. Он определяет избирательный процесс как систему правоотношений, обеспечивающих в установленной последовательности динамику избирательной кампании [3; 14], и выделяет три

его компоненты: *субъектную, технологическую и институциональную* (стадийную) [3; 16]. Субъектная компонента охватывает участников избирательной кампании, технологическая – сроки и избирательные документы, институциональная – стадии подготовки и проведения выборов, формирующихся на основе избирательных действий и этапов [3; 15–19]. Если исходить из такой структуры избирательного процесса, то можно представить его нормативное воплощение следующим образом.

*Субъектная компонента* с точки зрения Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон «Об основных гарантиях...»), процессуального законодательства охватывает следующий круг лиц: граждане; иностранные граждане; избирательные комиссии; избирательные объединения; наблюдатели; органы муниципальной власти; органы государственной власти; организации, осуществляющие выпуск СМИ; охранные органы.

*Технологическая компонента* в части определенных законодательством сроков, в течение которых совершаются юридически значимые действия участников избирательного процесса, включает в себя общий и специальные сроки

в зависимости от круга лиц и характера совершаемых ими действий.

К общему сроку, на наш взгляд, следует отнести срок проведения избирательной кампании. Как закреплено в п. 19 ст. 2 Закона «Об основных гарантиях», это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Общим данный срок является в связи с тем, что охватывает осуществление действий всех участников избирательного процесса.

Между тем из буквального толкования приведенной нормы следует, что срок избирательной кампании не охватывает период, в рамках которого уполномоченное должностное лицо или орган власти принимает решение о назначении выборов, а также годичный период, в течение которого допускается оспаривание итогов голосования и (или) результатов выборов. Мы не усматриваем здесь каких-либо теоретических или практических проблем: институт сроков призван стабилизировать и упорядочить избирательные отношения; период избирательной кампании по существу связан с непосредственным формированием органа власти; возможность оспаривания решений, действий (бездействий) участников избирательного процесса, выходящих за пределы срока избирательной кампании, законодательно гарантирована.

*Специальные сроки* – те, что имеют ограничения по кругу субъектов и по характеру совершаемых ими действий. К таким срокам следует отнести сроки назначения выборов; формирования и осуществления деятельности избирательных комиссий; выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов; проведения агитации; формирования специальных избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений; представления финансовых отчетов кандидатов и избирательных объединений; определения итогов голосования, результатов выборов и их опубликования; обжалования решений, действий (бездействий) участников избирательного процесса, принятия решения по жалобам.

Особенность как общего, так и специальных сроков в том, что они являются пресекательными, что также направлено на стабилизацию избирательного процесса. Несоблюдение соответствующим участником избирательного процесса таких сроков влечет за собой негативные последствия, которые, в свою очередь, связаны как с утратой возможности совершить должные юридически значимые действия в последующем,

так и с применением к просрочившему лицу мер ответственности, как правило, административной и конституционно-правовой (например, невозможность выдвижения кандидата или подачи документов для его регистрации по истечении сроков выдвижения, регистрации; привлечение к административной ответственности за проведение агитации за пределами установленного срока; прекращение производства по делу об отмене регистрации кандидата в связи с истечением предельного срока для рассмотрения заявления и т. д.).

Касательно *процессуальных документов* следует отметить, что законодатель подвергает их четкому нормативному регулированию. Это обусловлено тем, что документы, оформляющие юридически значимые решения и действия участников избирательного процесса, обеспечивают реализацию избирательных прав или устанавливают ограничения. Так, можно выделить постановления, акты (неопределенные по наименованию письменные решения) избирательных комиссий; акты кандидатов и избирательных объединений о выдвижении кандидатов (списков кандидатов), назначении доверенных лиц, финансовых уполномоченных, наблюдателей, снятии кандидата (списков кандидатов) с выборов; постановления судов; протоколы и постановления административных органов; акты прокурорского реагирования.

Важность избирательных документов сложно переоценить, поскольку они материализуют избирательный процесс. Как заключает А. А. Макарцев, «избирательные документы, которые закрепляют разнообразные факты и данные, имеющие непосредственное правовое значение для организации и проведения избирательных кампаний, имеют большое значение в определении количественных показателей выборов» [4; 30]. В свою очередь, представленная А. А. Макарцевым концепция использования количественных показателей выборов как обобщение числовых характеристик избирательного процесса имеет методологическое значение для рассмотрения дел об оспаривании итогов голосования и результатов выборов несмотря на то, что единого подхода правоприменителя к определению «действительного волеизъявления избирателей» нет.

С учетом последних изменений, касающихся технического обеспечения избирательного процесса, нам видится необходимым расширить содержание технологической компоненты избирательного процесса *ресурсной составляющей*, к которой целесообразно отнести: 1) Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»); 2) электронное голосование и подсчет голосов; 3) организацию видеонаблюдения за ходом голосования. Наша позиция основана на действую-

щей регламентации использования соответствующих технических средств.

Так, в преамбуле Федерального закона от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”»<sup>3</sup> сказано, что использование ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан РФ на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме. В свою очередь, в п. 2 ст. 5 названного закона статус ГАС «Выборы» определен следующим образом: применяется для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдума, обеспечения деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, а также для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК РФ).

Использование технических средств электронного голосования и подсчета голосов обусловлено положениями ст. 64, 68 и 74 Закона «Об основных гарантиях...». В этой связи ЦИК РФ применительно к соответствующим выборам принимает постановление, регламентирующее использование технических средств.

На сегодняшний день на выборах могут быть использованы такие виды технических средств подсчета голосов, как комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексы для электронного голосования (КЭГ).

При этом использование КОИБ допускается по согласованию ЦИК РФ по запросам комиссий субъектов Российской Федерации. Так, например, Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ № 137-1058/6 от 28.08.2012 «Об использовании технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении выборов в единый день голосования 14 октября 2012 года на территории Республики Дагестан, Республики Мордовия, Самарской области, Смоленской области, Ульяновской области»<sup>4</sup> согласовано использование комплексов обработки избирательных бюллетеней на соответствующих муниципальных и региональных выборах.

Порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, утвержден постановлением ЦИК РФ № 31/276-6 от 07.09.2011. Согласно данному постановлению, решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК Российской Федерации или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ. При этом порядок электронного голосования уста-

навливает голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования на избирательном участке, устанавливает форму протокола участковой комиссии об итогах голосования, а также особенности установления вышестоящими комиссиями итогов электронного голосования и определения результатов выборов с учетом итогов электронного голосования.

Электронное голосование проводится с применением комплексов для электронного голосования, с использованием электронных бюллетеней – бюллетеней, подготовленных в электронном виде программно-техническими средствами ГАС «Выборы».

При этом постановление, видимо, в связи с тем, что электронное голосование проходит аprobацию как недавно внедренная система, ограничивает количество избирательных участков, где проводится электронное голосование, одним процентом от числа избирательных участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы, при условии, что задействовано будет не менее пяти избирательных участков.

Впервые в Российской Федерации на выборах президента РФ 04.03.2012 на избирательных участках была использована система видеонаблюдения. Такая ресурсная составляющая в день голосования, безусловно, была направлена на обеспечение принципа гласности в деятельности избирательных комиссий, исключение фальсификации итогов голосования, а в итоге и на обеспечение свободного волеизъявления граждан.

Порядок видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах президента Российской Федерации 4 марта 2012 года был утвержден постановлением ЦИК РФ № 82/635-6 от 27.12.2011<sup>5</sup>. Как было установлено в п. 1.1 и 2.3 Порядка, средства видеонаблюдения и трансляции изображения представляют собой технические устройства, предназначенные для видеонаблюдения за процедурой голосования и подсчета голосов избирателей, происходящей в помещении для голосования участка, и трансляции их изображения. Объектами видеонаблюдения являлись: помещение для голосования в целом (камера видеонаблюдения № 1); места выдачи избирателям избирательных бюллетеней и работы со списками избирателей (камера видеонаблюдения № 1); стационарные и переносные ящики для голосования (камера видеонаблюдения № 2); места погашения неиспользованных и непосредственного подсчета использованных избирательных бюллетеней (камера видеонаблюдения № 2).

По нашему мнению, нельзя не согласиться с отмеченным в п. 1.1 Порядка значением совре-

менных информационных технологий в электоральном процессе: оптимизация деятельности избирательных комиссий; повышение уровня доверия граждан к избирательному процессу; обеспечение максимальной открытости и гласности процедуры голосования и подсчета голосов. На сегодняшний день порядок применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации, регулируется Постановлением ЦИК РФ от 26.09.2012 № 142/1076-6, который носит универсальный характер<sup>6</sup>.

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, как видно из доклада ее председателя В. Е. Чурова «Техническое обеспечение выборов и электронного голосования в Российской Федерации», подчеркивается, что «организаторам выборов необходимо работать над тем, чтобы технологическое обеспечение избирательных процедур соответствовало пониманию и ожиданиям информационного общества. Информация должна быть открыта для широкой общественности и предоставляться с гарантией достоверности и полноты... Прошедший цикл федеральных выборов ознаменовался широкомасштабным применением технических устройств, которые использовались на избирательных участках во всех 83 регионах страны»<sup>7</sup>.

Помимо оценки важной роли информационных технологий в электоральном процессе, в докладе отмечена перспектива «автоматизации работы участковых избирательных комиссий в части формирования электронного протокола об итогах голосования, подписанного с использованием электронно-цифровой подписи членами комиссии, и его автоматизированную передачу в ГАС “Выборы”».

Таким образом, ресурсное обеспечение избирательной кампании является важной составляющей технологической компоненты современного избирательного процесса.

*Институциональная компонента* избирательного процесса раскрывается через его стадии, которые, в свою очередь, по-разному определяются в научной литературе.

Например, И. Б. Борисов считает, что хотя стадии избирательного процесса по-разному закреплены в законодательстве каждого отдельного государства, тем не менее всегда относительно универсальны и независимо от конкретной страны включают в себя:

- назначение выборов;
- формирование инфраструктуры для проведения выборов;
- выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов;

- информационное обеспечение выборов, включая агитацию;
- голосование, подсчет голосов, установление результатов и их обнародование [1].

С. Д. Князев выделяет основные и факультативные стадии избирательного процесса. Основными являются следующие стадии:

- назначение выборов;
- формирование организационно-технологической основы выборов;
- выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов);
- агитация при проведении выборов;
- голосование на выборах;
- определение итогов голосования, результатов выборов и их легитимация.

К факультативным стадиям С. Д. Князев относит следующие:

- стадия переноса выборов;
- дополнительное выдвижение кандидатов;
- повторное голосование [3; 21].

Последняя классификация представляется нам наиболее оправданной, поскольку она имеет свое нормативное обрамление, в частности при регулировании сроков таких стадий, о которых речь шла выше.

Между тем следует отметить, что стадийность, поскольку она в современном российском законодательстве нормативно определяется достаточно четко, требует более точных формулировок. В этой связи стадия легитимации итогов голосования, результатов выборов нуждается в некотором разъяснении. В свете положений ст. 72 Закона «Об основных гарантиях...» под такой легитимацией следует понимать опубликование (обнародование) результатов выборов.

Кроме этого, поскольку материальные гарантии реализации прав не могут быть обеспечены без соответствующих охранных механизмов, следует приведенную классификацию факультативных стадий дополнить стадией обжалования итогов голосования, результатов выборов, что закреплено в ст. 77 Закона «Об основных гарантиях...», ст. 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>8</sup>.

Мы считаем, что сформулированные предложения по уточнению и дополнению содержания стадий избирательного процесса будут способствовать выявлению их значения для организации выборов и реализации избирательных прав граждан Российской Федерации. Также эти предложения могут быть учтены при внесении изменений в действующее избирательное законодательство.

\* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
- <sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в редакции от 05.04.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
- <sup>3</sup> О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 11.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. 13 янв. № 2. Ст. 172.
- <sup>4</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации № 137-1058/6 от 28.08.2012 «Об использовании технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении выборов в единый день голосования 14 октября 2012 года на территории Республики Дагестан, Республики Мордовия, Самарской области, Смоленской области, Ульяновской области» // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://cikrf.ru/law/decree\\_of\\_cec/2012/08/28/Zp121058.html](http://cikrf.ru/law/decree_of_cec/2012/08/28/Zp121058.html)
- <sup>5</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации № 82/635-6 от 27.12.2011 «О порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012» // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://cikrf.ru/law/decree\\_of\\_cec/2011/12/27/Zp11635.html](http://cikrf.ru/law/decree_of_cec/2011/12/27/Zp11635.html)
- <sup>6</sup> О порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации. Постановление ЦИК РФ от 26.09.2012 № 142/1076-6 // Вестник ЦИК России. 2012. № 10.
- <sup>7</sup> Доклад председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В. Е. Чурова «Техническое обеспечение выборов и электронного голосования в Российской Федерации» // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/07/19/doclad\\_churov\\_tech.html](http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/07/19/doclad_churov_tech.html)
- <sup>8</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 26.04.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 18 ноября. № 46. Ст. 4532.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борисов И. Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010. 51 с.
2. Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 359 с.
3. Князев С. Д., Цырфа В. М. Избирательный процесс в Российской Федерации. Понятие, структура, стадии. Хабаровск: Избирательная комиссия Хабаровского края, 2000. 112 с.
4. Макартsev A. A. Quantitative factor as a remedy to reflect a real will of voters during electoral disputes' resolution [Kolichestvennyy faktor kak sredstvo otrazheniya deystvitel'noy voli izbirateley pri razreshenii izbiratel'nykh sporov]. Gosudarstvennaya vlast'i i mestnoe samoupravlenie [State authority and local government]. 2010. № 5. P. 29–32.

Ukhanova A. P., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

### MODERN APPROACH TO CONTENT AND STAGES OF ELECTORAL PROCESS IN RUSSIAN FEDERATION

The article reveals modern approaches to the definition of electoral process in the Russian Federation. The stages of electoral process inherent to the Russian Federation are also determined. It was established that the electoral process in focus can be defined both through the content of its regulations and a succession of actions undertaken by its participants. The most apposite approach to the understanding of the essence and structure of the studied electoral process is achieved by singling out its three components: subjective, technological, and institutional. However, the latest legislative changes related to information technologies' use during elections revealed the need to expand the content of the technological component. This extension is reached by the inclusion of "resource's provision" element into the essence of technological component. Resources' provision includes: state automated system of the Russian Federation "Elections", electronic voting system, and video surveillance. Proposals made in the article contribute to a deeper understanding of the electoral process structure in the Russian Federation, which in turn leads to the improvement of electoral management and realization of the citizens' electoral rights. These proposals can also be considered when changes in electoral legislation are made.

Key words: electoral process, stages of electoral process, subjective, technological, and institutional components of electoral process, informational technologies during elections, the right for information about elections

## REFERENCES

1. Борисов И. Б. *Elektoral'nyy suverenitet* [Electoral sovereignty]. Moscow, ROIIP Publ., 2010. 51 p.
2. Зиновьев А. В., Поляшова И. С. *Izbiratel'naya sistema Rossii: teoriya, praktika i perspektivy* [Electoral system of Russia: theory, practice, and perspectives]. St. Petersburg, Yuridicheskiy tsentr Press Publ., 2003. 359 p.
3. Князев С. Д., Цырфа В. М. *Izbiratel'nyy protsess v Rossiiyskoy Federatsii. Poniatie, struktura, stadii* [Electoral process in the Russian Federation: definition, structure, stages]. Khabarovsk, Izbiratel'naya komissiya Khabarovskogo kraya, 2000. 112 p.
4. Макартsev A. A. Quantitative factor as a remedy to reflect a real will of voters during electoral disputes' resolution [Kolichestvennyy faktor kak sredstvo otrazheniya deystvitel'noy voli izbirateley pri razreshenii izbiratel'nykh sporov]. Gosudarstvennaya vlast'i i mestnoe samoupravlenie [State authority and local government]. 2010. № 5. P. 29–32.