

当代俄罗斯总统选举制度研究

官晓萌

【内容提要】 联邦总统选举是当代俄罗斯选举活动中的最重要组成部分，相关选举法律经历了正式确立和几次较重要的修订，这一过程也体现了总统选举制度的变迁。2012年第六届俄联邦总统选举后，总统选举的立法基础发生了一系列变化。新的立法修正案一方面降低了对候选人推荐和注册程序的要求，维持了一定的候选人数量；另一方面在注册阶段即通过资格限制，将强硬的反对派剔除，使其无法登上合法的选举舞台。这些变化同时旨在刺激投票率，以保障总统选举在民意上的合法性；完善监督机制，以保障总统选举在法律和程序上的合法性。

【关键词】 俄罗斯 总统选举 选举制度

【作者简介】 官晓萌，首都师范大学外国语学院讲师。

俄联邦总统选举决定了国家的权力更替。当代俄罗斯至今进行了七次总统选举，经历了由动荡到稳定的发展过程。在此过程中影响俄罗斯政治发展的决定性因素除了领袖力量，国民特性，客观的经济、社会、外交环境外，还包括制度本身的不断发展。总统选举是当代俄罗斯政治的最重要组成部分，对其制度与实践的研究有助于我们了解俄罗斯政治制度的内涵以及俄罗斯政治发展的基本轨迹。

一 俄联邦总统选举制度的确立与发展

俄罗斯首任总统（俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国总统）产生于苏联解体过程中。1991年3月俄罗斯苏维埃社会主义共和国通过全民公决确立了总统制度。1991年4月俄罗斯最高苏维埃通过两项立法：《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国总统法》^① 确定了总统的工作和职能；《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和

^① Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1098 - 1 "О Президенте РСФСР".

国总统选举法》^①确定了共和国总统选举的基本办法。

俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国总统由有选举权的公民，按照普遍、平等、直接、无记名投票的方式产生。总统每届任期5年，可连选连任，但连续任职不得超过两届。年满35周岁以上65周岁以下、拥有被选举权的俄罗斯公民，均有权参加总统选举。选举以两轮绝对多数制原则举行。俄罗斯苏维埃社会主义共和国设副总统职位，因此1991年选举与其后俄联邦历次总统选举的最大区别是，选举同时产生总统和副总统，副总统候选人由总统候选人提名。1991年6月12日，叶利钦当选俄罗斯苏维埃社会主义共和国总统。苏联解体后叶利钦成为俄罗斯首任总统。1991年总统选举的制度与选举实践为日后俄联邦总统选举奠定了基本原则，但俄联邦总统选举制度最终确立于1993年宪法通过之后。

在经历了苏联解体初期两种权力并存以及十月事件后，叶利钦推动通过了1993年宪法。1993年宪法的通过是20世纪90年代一系列政治事件综合作用的结果，标志着俄联邦权力模式的最终确立。1993年宪法确定了总统的广泛权力，即强总统制的宪法基础，同时也确立了总统选举的制度基础。根据1993年宪法，俄联邦总统任期为4年，但宪法中的过渡条款规定，叶利钦可以完成此前法律规定的5年任期，因此下一次选举于1996年举行。1993年宪法还取消了副总统职位，自此俄总统选举不再产生副总统。

除1993年宪法外，《俄罗斯联邦公民选举权与参加全民公决权利基本保障法》（下文简称选举权法）、《俄联邦总统选举法》（下文简称总统选举法）也是俄联邦总统选举的法律基础，其中当代俄罗斯先后通过的三部总统选举法，分别为1995年版、1999年版和2003年版，于三次总统大选前通过。

1995年总统选举法以1993年宪法为基础，规定总统选举年限由5年改为4年；将确定选举的机构由苏联时期的人民代表大会改为俄联邦议会联邦委员会；取消了总统候选人的年龄上限^②；对1993年宪法中涉及总统选举的原则进行了具体规定和补充。

1999年总统选举法在保留核心选举原则的基础上，引入了一系列更详细的说明，如对总统选举的年限作出了更为准确的限定，对提前选举作出了规定；增加了保障候选人平等地位的条款；对候选人需提交的材料进行了更详细的说明，规定不仅候选人、其亲属也需要向中央委员会提交收入来源、财产信息等。

^① Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1096 - I " О выборах Президента РСФСР".

^② 这一修改与叶利钦参选时的年龄相关，当时叶利钦年近65岁，根据原宪法和选举法，叶利钦可能因为年龄原因丧失候选人资格。

2003 年总统选举法是迄今为止一直实行的总统选举法。2003 年选举法与前两版选举法相比，选举原则依然没有改变，主要涉及一些具体程序的修订和补充，其中最重要的变化之一是进一步确定了候选人推荐方式，规定总统候选人的两种推荐方式为独立候选人（自荐）或政党推荐。在此之前俄罗斯总统候选人的两种推荐方式是：选民直接推举或由选举团、选举联盟提名推举。除了上述变化以外，2003 版的总统选举法还确定了投票日，详细解释了总统选举的财政保障原则，增加了给予候选人直播时间和印刷品平台的法律等。

2003 年总统选举法与此前相比，政党的作用更为突出。众所周知，普京第一任期内对俄罗斯政党发展进行了制度上的规范。2001 年俄罗斯通过《俄联邦政党法》^①，对建立政党以及政党本身的活动提出了更加严格的要求。政党法对各级别选举来说也具有重要意义：按照政党法的规定，政党是唯一有权推举议员和其他国家权力机关职位候选人（候选人名单）的社会团体^②。法律还规定杜马党推举的候选人可以在注册候选人过程中享受免于征集选民签名的制度优待。2002 年俄联邦通过新的选举权法^③，并开始在各级别立法机构选举中大力推动比例选举制。普京第一任期这些与选举和政党相关的立法均表明，政党已经成为俄罗斯政治生活中的重要主体，2003 年总统选举法恰好体现了这一变化。

2003 年总统选举法至今修订 36 次，其中 2012 年以前 21 次，主要是对法律法规进行一些补充和修订，包括总统任期由四年改为六年等。总体来说俄罗斯总统选举制度一直较为稳定，这主要是因为自 1993 年宪法通过以来，两轮绝对多数制的核心选举原则没有发生改变。与之相比，国家杜马选举法则经历了 1995 年、1999 年、2002 年、2005 年、2014 年几部法律的变化，其中 2002 年后的两个版本主要对应了混合选举制的取消和回归，是杜马选举核心选举原则变化的体现。

二 当代俄罗斯总统选举的法律基础及选举程序

目前俄联邦总统选举的主要法律依据是：《俄联邦宪法》^④（俄联邦宪法第 81

^① Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95 – ФЗ "О политических партиях".

^② 2001 年俄联邦政党法 36 条第 3 点规定“政党有权独立参加选举和全民公决，也可加入与其他政党、选举联盟组成的选举团”，但 2005 年政党法引入修正案后，此条失效，规定“政党不得推荐其他政党成员参加选举”。

^③ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67 – ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

^④ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).

条规定俄罗斯总统按照普遍、平等、直接和不记名方式选出^①）、《俄罗斯联邦公民选举权与参加全民公决权利基本保障法》^②、《俄联邦总统选举法》^③。法律规定俄罗斯总统选举需要经过确定选举、划分选区、成立选举委员会、登记选民名单、推举选举人、收集支持者签名、注册选举基金、注册候选人、进行选前宣传活动、投票、统计选举结果等一系列程序。

（一）俄罗斯总统选举的确定

确定选举是所有选举活动的开端，具有法律意义。俄联邦不同种类和级别的选举，由不同的联邦或地区、市级机关决定。俄罗斯总统选举由联邦委员会在举行选举前 90 ~ 100 天内确定并公示。法律对于选举日有专门的规定。

（二）候选人的推举与注册

在确定选举后，还将启动一系列选举程序：如划分选区（избирательный участок），形成中央选举委员会，选民登记等，其中最重要的环节之一就是候选人的推荐和注册。有志于参加总统选举的俄罗斯公民，通常会提前准备选举相关事宜，但是候选人推举的正式法定程序在确定选举之后开始。

俄联邦公民若想参加总统选举并最终注册为正式候选人，需要经历若干法定程序。在参选方式上，候选人可以通过政党推荐或作为独立候选人参选。如果选择政党推荐方式，则候选人必须获得政党代表大会的提名，且代表大会必须符合选举法的相关要求，比如法律规定大会须存档记录，通知中央或地方选举委员会并得到认可，候选人产生后需按要求公示等，政党候选人还须在中央委员会注册选举事务全权代表。如果选择以独立候选人身份参选，则需成立 500 人以上的选民小组，并召开支持候选人的会议。选民小组的注册和支持会议必须符合选举法的要求。

在完成上述推举程序后，政党候选人或独立候选人向中央选举委员会提交参选申请，中央委员会将进行审核。与此同时，候选人还需在规定日期前提供犯罪记录情况、护照信息、教育和工作等相关材料。此外，候选人还须向中央选举委员会提供一系列财产方面的材料，包括候选人及其配偶六年内收入、财产、银行

① Статья 81. Конституция Российской Федерации.

② Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67 - ФЗ " Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" .

③ Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19 - ФЗ " О выборах Президента Российской Федерации" .

存款、有价证券及其他财产情况。如候选人持有国外不动产（包括本人、配偶、子女拥有），须向选举委员会提供财产信息以及购买不动产的资金来源证明。如果近三年购买的不动产、有价证券、交通工具财产总额超过三年家庭收入总和，则还需要解释每笔购买的资金来源。此外，候选人不得在国外银行开设账户和存有贵重财产^①。在提交材料之前候选人还须开设专门的选举账户。

在完成推荐程序并提交相关材料后，中央委员会对推举程序、提交材料和候选人资格进行核查，批准候选人注册选民小组（独立候选人）或全权代表（全权代表）。如果所提交材料没有通过，候选人可在规定日期前再次提交，等待审批。此后，候选人可以进入收集支持者签名阶段（收集签名的准备工作可与提交材料等工作同时进行，但只有材料经过审查合格者，才有资格提交签名）。最终，在签名经过中央委员会检查审核通过后，则候选人才被认为正式注册成功。

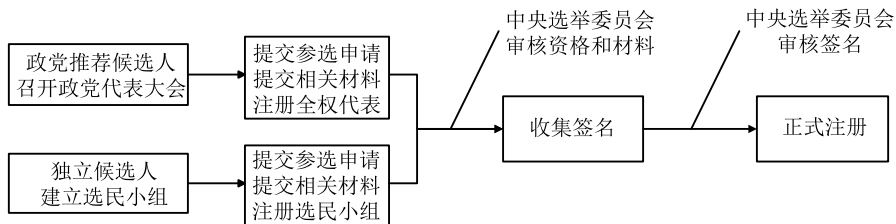


图 1 候选人推荐及注册流程图

如图 1 流程图所示，候选人的产生流程中任何一个环节资格不符或材料未经过审核，都有可能被中央选举委员会拒绝注册。以 2018 年总统选举候选人注册为例，在大选筹备阶段中央委员会曾收到来自 70 名俄罗斯各界人士表达的参选意向，其中包括政党推荐候选人 24 名，独立候选人 46 名^②，但其中近半数根本没有提交注册材料，真正进入推荐和注册程序的候选人只有 36 名，其中 21 名来自政党^③，15 名为独立候选人。36 名候选人中有 19 名在推荐和提交材料阶段即被中央委员会拒绝注册，没有进入到收集签名阶段。在剩余的 17 名中 9 名在提交签名阶段自愿退出选举或因审核未通过被取消候选人资格，最终有 8 名候选人

① Пункт 11, Статья 35. Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19 - Ф3 " О выборах Президента Российской Федерации" .

② Завершился прием документов от кандидатов, выдвинутых политическими партиями на должность Президента Российской Федерации. 12. января. 2018. <http://cikrf.ru/news/cec/31292/>

③ 候选人伊·沃雷涅茨在第一次材料被拒后，以另一政党身份候选人再次提交材料。

注册成功，其中只有普京一人为独立候选人（表1）。

表1 2018年总统选举候选人推荐和注册情况

	政党推荐候选人	独立候选人	总数
进入推荐阶段的候选人（提交材料阶段）	21	15	36
在提交材料阶段失去候选人身份	6	13	19
进入收集签名阶段的候选人	15	2	17
在收集签名阶段失去候选人身份	8	1	9
最终注册成功候选人	7	1	8

与候选人推荐、注册相关的几个重要问题包括：

1. 候选人资格

针对俄罗斯总统候选人资格，俄罗斯宪法和总统选举法均有相关规定。俄罗斯宪法第81条规定：总统候选人应为年满35岁、在俄联邦居住10年以上的俄联邦公民。

宪法第32条规定：被法院判定为无能力或按照法院判决处于被剥夺自由的状况下，不能选举总统或被选举为总统。

总统选举法对候选人也有一系列限制条款^①，其中除了宪法规定的限制条款，还包括以下限制：

——在宣布举行选举之时，正处于第二个连续的总统任期之上，无权被选举为总统。

——具有外国国籍、国外长期居住权的俄罗斯公民不能被选举为总统。

——因为犯下严重和（或）特别严重罪行而被判处剥夺自由，且在投票日前科未消灭或提前撤销者^②，不得被选举为俄罗斯总统。2014年新修订的总统选举法对于犯罪记录提出了进一步的要求：犯下严重罪行（特别严重罪行）被判处剥夺自由，前科未消灭或提前撤销者，自前科消灭或提前撤销之日起10（15）年内不能参加选举。

^① Пункт 4, 5, 6. Статья 3. Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации".

^② 前科消灭即消灭犯罪人员的犯罪记录。一些欧美国家普遍有封存或消灭犯罪记录的做法。只有消灭或封存了犯罪记录，一个人才能被称为“无犯罪记录”。在俄罗斯前科消灭包括两种情况：第一种是到期自然消灭（погашение судимости），第二种是提前撤销犯罪记录（снятие судимости）。

——被判犯有极端主义罪行的，在投票日前科未消灭或未提前撤销者，不得被选举为俄罗斯总统。

——由于行政违法行为接受行政处罚，在投票日仍处于行政处罚期的，不能被选举为俄罗斯总统。

总体来说，上述对于候选人资格的限定可以归纳为年龄限定、国籍限定、定居时间限定和犯罪记录限定。

在历次总统选举中，不少候选人是因为国籍限定和定居时间限定失去选举资格。如 2018 年大选中，阿·丘赫列波夫（Александр Чухлебов）因为在芬兰拥有永久居住权而被中央选举委员会拒绝注册为候选人。2012 年尼·列瓦绍夫（Николай Левашов）被中央选举委员会以未在俄居住满 10 年拒绝注册。2008 年亚博卢推举的候选人弗·布科夫斯基（Владимир Буковский），因为长居英国，未在俄罗斯居住满 10 年，拥有英国永久居住权失去候选人资格。2018 年最受瞩目的反对派候选人阿·纳瓦尔内（Алексей Навальный）则由于存在犯罪记录被中央选举委员会拒绝注册。

2. 候选人推荐方式

有权作为候选人参加选举的公民，可以采取独立候选人或政党推荐两种方式参选（表 2）。在俄罗斯 1996、2000、2004、2018 年总统选举中，叶利钦和普京均以独立候选人身份参选并当选。2008 年和 2012 年，梅德韦杰夫和普京是统俄党推举的候选人。

表 2 历次总统选举候选人推荐方式

选举时间	独立候选人人数 ^① （选民直接推荐人数）	政党候选人（选举团、选举联盟推荐人数）
1996	7	4
2000	10	2
2004	3	3
2008	1	3
2012	1	4
2018	1	7

^① 独立候选人这一概念是 2003 年总统选举法和 2002 年选举权法确定的，在此之前俄罗斯总统候选人推举的两种方式：选民直接推举或由选举团、选举联盟提名推举。其中选民直接推举须成立不少于 100 人的选民倡议小组（инициативная группа избирателей）。

通过梳理近几届俄罗斯总统选举候选人推荐方式可以发现以下特点：

第一，总统候选人的推荐方式从 2004 年之后有明显变化，在此之前不论候选人是否为政党成员，更多以独立选举人身份进行选举。这种现象首先与整个国家政治发展密切相关。普京在第一、二任期通过制度和行政手段重塑了中央和地区精英的关系。在这一过程中俄罗斯的政党格局也发生了巨大的变化，政党数量减少，政权党一党独大，客观上政党在政治生活中的作用有所增强。其次，在实际操作上收集签名等限制对于独立候选人难度更大^①，而一些政党，如杜马党可以免于收集签名，提高候选人注册的成功率。

第二，梅德韦杰夫和普京是统俄党推举的候选人，2004 年和 2018 年普京作为独立候选人参选，这是选举时政党实力、政党自身的支持率和总统的选举策略综合作用的结果。同时，即使梅德韦杰夫和普京在 2008 年和 2012 年以政党推荐候选人身份参选，其政党属性一直是无党派^②。这也体现了俄罗斯总统的超党派特点，总统与政党的关系是利用政党，但不希望受到政党约束。

第三，一些有政党属性的党员以独立候选人参选，通常有两种可能：第一种，因为注册程序问题选择以独立候选人身份参选，如俄罗斯民主党的安·博格达诺夫 2008 年没有以政党候选人参选，是因为没能在规定时间内召开政党大会，不符合选举程序，只能以独立候选人身份参选。第二种，因故没有得到政党的提名，如 2004 年祖国党的谢·格拉济耶夫（Сергей Глазьев）因为政党支持普京参选，所以没有在党内得到提名，最终以独立候选人身份参选。

归根结底，法律实际上并不禁止独立候选人标注或宣传自己的政党属性，因此候选人不论采取独立候选人方式，还是政党候选人方式参选，通常是从形象和技术两方面考虑。

普京 2018 年以独立候选人身份参选。杜马主席沃洛金解释，这一选择是为了继续巩固克里米亚共识后形成的社会团结^③。实际上，普京的选择可能来自两方面考虑。第一，从形象上考虑，强调自己的超党派属性和人民候选人的身份。第二，从技术上考虑，防止统俄党本身的支持率或口碑对自身造成影响。总体来

^① 2003 年总统选举法开始对收集支持者签名作出了严格的规定。

^② 统俄党党章规定，不是政党成员也可以成为党主席。普京 2008 年以无党派身份被选为党主席，2012 年当选总统后，自动卸任党主席。统俄党现党主席为梅德韦杰夫，也是以无党派身份担任党主席。

^③ Володин объяснил желание Путина идти на выборы самовыдвиженцем//Российская газета, 14. 12. 2017, <https://rg.ru/2017/12/14/volodin-obiasnil-zhelanie-putina-iditi-na-vybory-samovydvizhencem.html>

说普京本人的支持者比统俄党的支持者更广泛，因此以独立候选人身份参选既能吸引统俄党支持者，也能吸引统俄党反对者的选票。统俄党对普京的选择表示理解，并继续在选举活动中支持普京。

3. 收集支持者签名

支持者签名是候选人社会支持的体现，通常有一定社会支持基础的公民才能成为候选人参加选举，这也是为了避免大量不具备广泛群众基础的候选人消耗选举资源并影响选举的进行。类似筛选候选人的制度也存在于其他国家的总统选举中，如法国总统大选中，候选人必须收集到至少500个议员或市长的签名。在俄罗斯选举中，所收集的签名并不指字面意义上的签字，而是一份按选举法规定，具有特殊格式，包含候选人主要信息的签名页。

2018年总统大选中独立候选人需收集30万选民签字（其中单个联邦主体签名不多于7500个，境外收集签名不超过7500个）。政党推荐候选人则根据情况，可能免于收集签名。若候选人的推荐政党为杜马党，或在三分之一以上联邦主体的立法机构拥有席位，则该候选人不需收集签名。如果候选人的推荐政党为其他不符合上述规定的政党，则需要收集10万签名（其中单个联邦主体签名不多于2500个，境外收集签名不超过2500个）。从收集签名数量来看，政党候选人较独立候选人在注册上难度低，这也是近几次总统选举多数候选人选择政党推荐的原因之一。

候选人完成了推举、提交材料、提交签名等几个流程后，中央委员会在收到材料的10日内决定允许候选人注册或拒绝其注册申请。

（三）候选人的竞选活动与保障

1. 组建班子

在决定参选后，候选人通常需要着手组建自己的竞选班子，负责自己参选的相关事宜，包括建立竞选办公室并拟定代理人（доверенные лица）名单。

所有候选人均要建立竞选办公室，并任命竞选办公室主任。竞选办公室负责组织候选人的公开活动，与媒体的互动工作，与公民的交流活动等直接公共事务，还协助收集支持者签名，筹措选举资金等具体选举事务。2000年普京竞选办公室主任为梅德韦杰夫^①，2004年为科扎克（Дмитрий Козак）^②，2008年梅德

^① 时任总统办公厅第一副主任。

^② 同上。

韦杰夫竞选办公室主任为索比亚宁（Сергей Собянин），2012 年普京竞选办公室主任为戈沃鲁辛（Станислав Говорухин）。

2018 年总统选举中，普京的竞选办公室主任并非众人预测的总统办公厅人士，而是由 3 名专业领域的人士共同担任，分别是负责落后地区儿童教育中心的什梅廖娃（Елена Шмелева），担任医疗中心和国家儿童血液病及肿瘤协会领导人的鲁缅采夫（Александр Румянцев），卡玛斯集团公司总裁科戈金（Сергей Когогин）。这三位竞选办公室主任的职业——教育者、医生和公司经理分别对应了国家发展的三大领域——教育、医疗和科学、商业领域。对此，众多评论认为竞选办公室主任只是一种品牌效应，代表了竞选活动的三个重点方向，真正作出选举决策的则另有其人^①。俄各界普遍认为，与公开的选举办办公室相比，真正掌握决策权的是“影子竞选办公室”。这是由官员和政治技术专家组成的团队。他们负责制定竞选的策略和战术，监督整个竞选过程，对于与选举相关的各类事件进行技术性的回应。这一部分竞选团队的信息通常不做太多公开披露，避免被批评利用行政资源或者国家机关干涉选举^②。

俄罗斯联邦总统选举法规定候选人还可任命代理人，承担竞选宣传等事宜。独立候选人有权任命最多 600 名代理人，政党推荐候选人可以任命最多 100 名代理人。代理人由候选人和竞选团队根据自己的选举策略挑选，名单拟定后需在中央委员会注册。代理人在行使职责期间可以得到一些无薪假期，主要负责一些有利于候选人的宣传，如可以在宣传期在国家电视台的广播中代表候选人发言，并进行一些公共活动等。2012 年和 2018 年总统选举的选前辩论中，普京均委托自己的代理人进行选前辩论。

2. 选举基金

根据俄罗斯选举权法和总统选举法规定，候选人必须建立个人选举基金，总数不超过 4 亿卢布。政党候选人在中央委员会注册政党全权代表后，独立候选人注册选民小组后，即必须在俄罗斯联邦储蓄银行开设选举账户，在开设账户的同时，候选人必须同时任命一名财务问题全权代表并注册备案。没有建立选举基金不允许候选人注册。

^① Политолог о сопредседателях штаба Путина: " Это просто билборд, символизирующий несколько тем кампании". <https://newdaynews.ru/election/625150.html>

^② Избирательный штаб Путина возглавили врач, педагог и глава КамАЗа. <https://www.rbc.ru/politics/10/01/2018/5a561f439a79473ce842f821>

俄罗斯法律对于总统候选人选举基金的资金来源和用途均有明确规定。

选举基金只能来自：

- (1) 候选人的个人资金，总数不能超过候选人所有竞选基金支出额的 10%；
- (2) 政党划拨给其所推荐的候选人的资金，总数不能超过候选人所有竞选基金支出额的 50%；
- (3) 公民和法人的自愿捐赠，总数不能超过候选人所有竞选基金支出额的 1.5% 到 7%。选举权法还对公民和法人的资源捐赠有严格规定，以避免境外势力、国家和地区权利、宗教和各类组织的干涉^①。

俄罗斯总统法规定选举基金的用途仅限于：

- (1) 组织收集支持候选人的选民签字；
- (2) 选前宣传，支付信息和咨询性质的工作；
- (3) 支付其他有俄罗斯公民或法人完成的工作，以及其他直接与候选人进行竞选活动相关的支出。

候选人只能用自己的竞选基金进行宣传活动，禁止用其他资金为竞选活动付费。选举基金中资金的收入和支出都须受到监督，每周向中央选举委员会提供基金的收支信息。

3. 开展竞选宣传

竞选活动包括一系列动员公民为候选人投票的活动，通常借助于以下手段：大众传媒、电视、宣传页、与选民的直接接触。在俄罗斯总统选举中，候选人向中央委员会提交参选声明后，即可开始自己的竞选活动。法律规定候选人可以：在电视广播、报纸或网络媒体进行宣传；进行公共竞选活动；发放和传播印刷、有声和影像或其他免费宣传材料（法律规定宣传材料每份价值不能超过 100 卢布）。

法律规定在大众媒体，包括电视、出版物和网络上的宣传于投票日前 28 天正式开始，如第七届总统选举的媒体宣传期从 2018 年 2 月 17 日开始。宣传以公共辩论、讨论、圆桌论坛、新闻会、采访、发言、播放电视宣传片和候选人注册视频等其他法律不禁止的形式进行。候选人需要在联邦频道上进行选前辩论，如果因病或因个人职责不能参加，则可以由代理人代表。

^① 禁止接受资助的来源包括：外国政府和法人；外国公民；无国籍公民；外国资金参股超过 30% 的俄罗斯法人；在投票日未满 18 岁的俄罗斯公民；国际组织和运动；国家和地方权力机关；国家参股 30% 以上的法人；军队；执法机关；慈善组织和宗教组织及其所建立的相关组织；匿名捐赠；注册时间少于一年的人；以及一年内接受过法律禁止的捐助的法人。

注册的候选人和推荐候选人的政党有权在国家电视、广播频道获得平等的免费直播时间；每周不少于一次在全俄罗斯出版的出版物上获得免费宣传版面。所有候选人取得的直播时间和印刷品版面的数量平等。其中，对于由政党推荐的候选人，如该政党在上一次总统选举中的候选人得票率少于2%，则不能享受免费的大众媒体宣传。

选举宣传中还有一个重要元素，就是选举纲领。但是目前选举法只对政党推荐候选人有要求，有选举纲领的规定，对于独立候选人则没有要求一定推出竞选纲领。法律仅规定选举前10天内，推荐候选人的政党，应该在不少于一个周期性国家印刷品上公布竞选纲领，还需要在网络上发布。

选举日前一天，又被称为“静默日”，所有选举宣传活动在这一天都被禁止，直到投票结束。

（四）投票及当选规则

根据俄罗斯联邦总统选举法，中央选举委员会所登记的总统候选人人数超过两人以上时，才可以举行总统选举。在选举中，半数以上的登记选民参与投票，选举才被认为有效。

总统选举法规定俄罗斯总统选举采取两轮绝对多数选举制。绝对多数制指候选人需要得到指定的票数方可当选。这一指定票数由各国法律规定，通常为合法选票的半数。在俄罗斯总统选举中，若要在第一轮当选，候选人必须得到半数参选选民的支持。两轮绝对多数制，指如果没有候选人在第一轮投票中得到过半票数，则第一轮投票中得票最多的两名候选人可以进入第二轮投票。第二轮投票为相对多数制，即得票较多的候选人当选为总统。除俄罗斯外，法国总统选举也采取两轮绝对多数制。与两轮绝对多数制相对的还有多轮绝对多数制，即不断重复投票，直至一位候选人得到过半数选票当选总统为止。

俄罗斯历史上唯一一次出现总统选举第二轮投票是1996年总统选举。1996年6月16日，叶利钦在第一轮投票中得票率为35.2%，久加诺夫位列第二位，得票率为32.03%。7月3日在第二轮投票中，叶利钦以53.82%得票率当选总统。

根据俄罗斯联邦总统选举法，如果出现下列三种情况，则联邦委员会需确定进行重新选举：第一，总统选举被认为无效；第二，在投票日当天，两位参加第二轮投票的候选人均撤销自身候选资格或因故退出选举；第三，第二轮投票中没有候选人当选。重新选举在第一次选举后或者确定第一次选举无效后的4个月内进

行。重新选举时，候选人的推荐和注册程序按照法律规定，与第一次选举相同，但因自身行为而造成选举无效的候选人以及造成第二轮投票选举无效的候选人都不能再次成为总统候选人。俄罗斯联邦历史上还没有出现过重新选举的实例。

三 2018 年总统选举的制度变化

2003 年版总统选举法至今修订 36 次，其中 2012 年以前 21 次，2012 年至 2017 年总统选举法共经历 15 次修订^①，涉及 87 条法律中的 59 条，选举权法也有诸多涉及总统选举的修正案通过。这些立法修订从实际效果和作用来说，主要可分为以下几类。

（一）简化候选人注册程序的举措

2012 年 5 月的总统选举法修正案^②，极大减少了对候选人收集签名的数量要求。1995 年、1999 年的总统选举法要求候选人收集不少于 100 万名支持者的签名，相当于时年注册选民人数的 0.9%。2003 年开始杜马党可以免于收集签名，但是对其余候选人收集签名数量的要求则更加严格，达到 200 万，几乎接近 1.8% 的注册选民总数^③。与之相对的是一些候选人在实际选举中得票率也未超过 1.8%（2008 年总统选举中安·博格达诺夫得票率为 1.4%，2004 年总统选举中谢·米罗诺夫得票率 0.75%）。

2004 年、2008 年、2012 年总统选举的候选人注册难度增加，与收集签名的难度增加有很大的关系。2004 年 3 名候选人因未按时向中央委员会提供签名被拒绝注册。2008 年有 3 名候选人因为签名数量不足被拒绝注册，2 名候选人因为签名质量问题被拒绝注册，其中就包括“亚博卢”候选人格·亚夫林斯基。2012 年米·卡西亚诺夫也因所收集签名大量不符合质量要求被拒绝注册。此外还有诸多候选人在收集签名阶段直接放弃继续参选。

^① 2017 年 4 次，2016 年 2 次，2014 年 5 次，2013 年 3 次，2012 年 1 次。

^② Федеральный закон от 2 мая 2012 г. N 41 - ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления". <http://ivo.garant.ru/#/document/70169402/paragraph/1;2>

^③ Аркадий Любарев, О ключевых изменениях законодательства о выборах президента России 2018 года в сравнении с выборами 2012 года. <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142384>

（二）保障选举活动公平、透明的举措

2012年以来出台了一系列选举法修正案，促进了对选举活动的监督机制，进一步维护选民和候选人的公平，如：规定免费散发的宣传材料价值不得超过100卢布；2012年总统选举中开始使用的透明和半透明投票箱、视频监督和网络直播监督在新的立法案中成为选举必备措施；增加了对选举观察员的一些保障措施；增加了保障残疾人进入投票地点的无障碍设施规定等。此外，随着时代发展，新的宣传媒介——网络的使用规范也以法律形式得到确立。

（三）提高投票率的举措

1. 取消注销证明

2017年以前俄罗斯总统选举法要求编制选民名册，将有选举权的选民，按照长期或临时居住地登记信息编入相应选区的选民名册。如果选民不在登记地址投票，则需开具注销证明（открепительное удостоверение），以将自己信息从该选区选民名册划出，然后选民可持注销证明在任何一个选区投票。这一办法要求选民最晚于选举前60天，在登记居住地取得注销证明。许多居民因为距离等各种原因无法返回登记居住地办理注销证明，而通过公证委托他人取得注销证明的程序也十分复杂，所以每次总统选举都有一些民众因此无法投票。

2017年的立法修正案^①取消了注销证明，允许居民向选举委员会申请，按实际所在地进行投票。申请包含两种机制，第一种机制要求选民在选前45天至选前5天向实际所在地地区选举委员会提交申请，或于选前10天至5天向实际所在地选区委员会提出申请。选民还可利用国家服务统一门户网站、通过国家和市政服务提供的多功能中心提交申请。第二种机制针对那些最后时刻才决定不在登记居住地投票的选民（如紧急出差等情况），规定其可在选前4天至大选前一天当地时间14点前向所在地选区委员会提交特殊申请。

俄专家普遍认为取消注销证明这一举措除了能为选民提供便利外，目的主要在于提高投票率。

^① Федеральный закон от 1 июня 2017 г. N 103 – ФЗ. " О внесении изменений в Федеральный закон " О выборах Президента Российской Федерации " . <http://ivo.garant.ru/#/document/71688416/paragraph/1;2>

2. 改变选举时间

2017 年总统选举法修正案^①对总统选举投票日相关条款进行了修订，修改后的法律规定：选举日为上一次总统选举日所在月的第二个周日，但若“投票日为非工作节日的前一天；投票日所在周有非工作节日；投票日被定为工作日”，则选举顺延至下一周末。俄第六届总统选举于 2012 年 3 月 4 日举行，按 2017 年 6 月之前的选举法，2018 年选举日本应为 3 月 11 日，然而因为 3 月 11 日所在周有非工作节日——三八国际妇女节，因此选举日被定为下一周末，即 3 月 18 日，恰逢克里米亚加入俄联邦纪念日。

表 2 选举法就选举时间规定的变化

现行法律	2017 年 6 月 1 日修正案前
投票日为非工作节日的前一天	投票日为非工作节日的前一天
投票日所在周有非工作节日	投票日为非工作的节日
	投票日为非工作节日后一天时
投票日被宣布为工作日的周日	投票日被宣布为工作日的周日

选举时间的变动是当局通过修改选举法刻意设计的结果。首先，克里米亚加入俄联邦对多数俄罗斯民众来说是普京第三任期执政期间最重要的政绩之一，也是普京竞选活动中最重要的主题之一，将选举日挪至这一天具有象征意义。第二，将选举日放在克里米亚纪念日，可以吸引更多选民走上街头参加选举，在理论上可能提高投票率^②。

除上述举措外，缩小选区规模（избирательный участок）^③也被认为体现了俄当局提高投票率的决心^④。

① Федеральный закон от 1 июня 2017 г. N 103 – ФЗ. " О внесении изменений в Федеральный закон " О выборах Президента Российской Федерации " . <http://ivo.garant.ru/#/document/71688416/paragraph/1;2>

② Крымская кампания Путина: почему выборы президента перенесут на 18 марта. 7 марта 2017. https://tvrain.ru/articles/elections_crimea-429204/

③ избирательный участок 指投票的区域划分，注意区别单席位（多席位）选区（избирательный округ）指产生代表的区域划分。

④ 2013 年以前，每次选举都需重新划分选区。2012 年的法律修正案规定，所有在同一地区举行的选举，选区相同，每 5 年重新划定一次。同时规定了选区划定的原则是：选区人数上限为 3 100 人，下限为 50 人及更少。2017 年通过的立法修正案规定如无必须可不必重新划定选区，通过修改立法将每个选区的最多人数由此前的 3 100 人降为 1 500 人，使选区规模进一步缩小。部分专家相信缩小选区有助于投票率的提高，但 2018 年大选中实际重新划定选区的地区并不多。参见：<https://www.rbc.ru/politics/03/03/2017/581b93d769a7947f545d96b6c>

(四) 增强各领域限制的举措

1. 增加对候选人的犯罪记录限制

2014 年的立法修正案^①规定，犯下严重罪行（特别严重罪行）被判处剥夺自由，且前科未消灭或提前撤销者，自前科消灭或提前撤销之日起 10（15）年内不能参加选举。针对犯罪记录的限制，又被称为被选举权的“罪犯过滤器”，并不只针对总统选举。2013 年以前，俄联邦法律对于候选人资格的限定只有年龄限定、国籍限定、定居时间限定，犯罪记录并不是参加各级选举的障碍，总统和议员候选人前科未消灭（即有犯罪记录）也可以参加选举，法律只规定须向选举委员会和选民公示犯罪记录情况，如果前科消灭，则可不作说明。

2012 年 5 月，以统俄党人弗·普利金（Владимир Плигин）为首的杜马议员提出相关议案，建议针对犯下严重罪行或特别严重罪行者，终身禁止其作为候选人参与任何级别的选举，此项建议最终以选举权法修正案^②得到实现。

2012 年的选举权修订没有考虑前科消灭与否的问题，对于所有严重罪行或特别严重罪行者一律终身剥夺选举权，此举引起了较大的争议。俄联邦宪法法院接到对此项修正案的众多申诉和抗议。最终，2013 年 10 月宪法法院判定该联邦法律与宪法不符。2014 年通过新的立法修正案，规定将对候选人的“犯罪记录限制”由无限期改为“严重罪行 10 年或特别严重罪行 15 年”，并增加了对于极端主义、行政处罚违反者的候选人资格限制。

根据普利金等立法者的解释，这项立法提出的初衷是为了禁止有过贩毒、性侵幼女等严重罪行或特别严重罪行的罪犯，进入议会或通过选举担任公职。然而反对者批评这是“霍多尔科夫斯基和纳瓦尔内法”^③，认为当局此举旨在阻止这一类坚定的反对派参加选举。此外，修正案中同时增加了对犯极端主义罪行者的候选人资格限制。反对者质疑法律目前对于极端主义没有明确定义，容易成为当

① Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. N 19 - ФЗ. " О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" . <http://ivo.garant.ru/#/document/70595876/paragraph/1;4>

② Федеральный закон от 2 мая 2012 г. N 40 - ФЗ. " О внесении изменений в Федеральный закон " Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации " и Федеральный закон " Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации " . <http://ivo.garant.ru/#/document/70169404/paragraph/1;6>

③ Госдума ввела новый " криминальный фильтр " на выборах. <http://www.19rus.info/index.php/vlast-i-politika/item/2341-gosduma-vvela-novyy-kriminalnyj-filtr-na-vyborakh>

局起诉反对派，并以此阻止其作为候选人参加选举的理由。

2018 年最受瞩目的反对派候选人阿·纳瓦尔内即因为犯罪记录限制被选举委员会拒绝注册候选人。纳瓦尔内早前曾被基洛夫州法院以“组织盗用公司财产，金额巨大”为由被判处 5 年监禁，缓刑执行。在俄刑法中纳瓦尔内被判罪行属于严重罪行，按照 2014 年新修订的总统选举法，他在前科消灭或提前撤销之日后 10 年之内都不得参与总统选举，所以纳瓦尔内实际上在至少 15 年内无法参加俄联邦任何级别的选举。

2. 改变对投票和选举结果的抗议期限

2014 年以前就选举结果质疑的时间是正式公布结果后 1 年之内。2014 年选举权法修正案^①中，申请取消投票结果须在选举委员会确定选举结果之日起 10 天以内提出；申请取消选举结果须在选举委员会正式公布选举结果之日起 3 个月内提出。此条立法修正案大大缩短了对投票结果提出异议的期限。这一法律不仅针对总统选举，更适用于俄各级别选举。反对派认为抗诉选举结果的期限较之前大为缩减，导致发现和搜集选举不公证据的时间不足，认为这对公民和反对派政党抗议选举结果增加了一定的限制，不利于选举的公平和公正^②。

3. 增加对媒体参与选举报道的相关限制

2017 年总统选举法修正案^③规定，要求参与选举委员会计票以及公布选举结果等工作的媒体代表，必须在正式公布选举前不少于 2 个月前就与所在媒体签订相关的劳动合同，且媒体代表的派遣需按照中央委员会规定程序进行。2016 年起这一规定已经开始在俄其他各级别选举中实行。与 2012 年后大多数促进选举监督机制的立法不同，这一条款对媒体监督选举来说增加了程序上的复杂性，被认为在一定程度上降低了选举过程的公开性和透明性。

结 语

当代俄罗斯总统选举相关法律经历了正式确立和几次较重要的修订，这一过

① Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 51 - ФЗ. " О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" . <http://ivo.garant.ru/#/document/70627308/paragraph/1>; 8

② Жалобщикам скостили срок. Правительство сокращает вчетверо время на обжалование итогов голосования. <https://www.kommersant.ru/doc/2351936>

③ Федеральный закон от 1 июня 2017 г. N 103 - ФЗ. " О внесении изменений в Федеральный закон " О выборах Президента Российской Федерации" .

程也体现了俄联邦总统选举制度的变迁。总统选举制度以及选举实践与国家整体政治发展的轨迹一致，俄罗斯的整个政治环境由苏联解体初期的政治力量分散，竞争相对激烈，进入了亲政权力量强大，缺乏政治竞争的轨道。

从时间线上来看，2012~2013年的立法修正案主要是减少对收集签名的要求，与梅德韦杰夫任末和普京第三任期伊始在政党和选举领域带有宽松化性质的一系列立法改革一脉相承。2013年以后，俄选举领域的制度建设则由梅德韦杰夫时期的相对宽松期进入了普京第三任期的收紧期。一些与选举相关的法律，如对关键地区取消行政长官直选，对地区市级选举重新要求收集签名，在各级选举增加对候选人的犯罪记录限制等立法，均在一定程度上体现了对关键反对派的限制和中央对于地区权力的控制。这种制度上的控制和收紧在总统选举的立法修正中也明显可见，比如尽管总统候选人的注册程序得到了一定程度的简化，有助于产生更多候选人，但强硬的反对派已被制度设计排除在合法的选举舞台之外。

在2018年大选前，从民意调查上来看，没有候选人能对普京的支持率产生挑战，所以选举的核心话题一直是投票率。当局希望普京以高支持率、高投票率当选，以选举中的绝对优势保障其当选的合法性，实现其最后任期的稳定开局。因此从制度设计角度可以发现，俄当局2018年总统大选的核心策略是刺激投票率，以保障总统选举在民意上的合法性；进一步完善监督机制，以保障总统选举在法律和程序上的合法性。普京在2018年大选中以高支持率（76.69%）、高投票率（67.54）当选，除了其本人的民意基础、克里米亚危机后的爱国情绪等因素外，制度保障也是重要原因之一。

纵观2018年总统选举以及2016年杜马选举可见，制度设计已经成为俄罗斯当局实现政治目标的重要的政治手段之一，并被运用得炉火纯青。普京自第一任期以来，通过加强政权党的地位，使政权党在立法机构掌握绝对发言权，以此进一步以合法的手段不断扩大、保持自身在选举领域的优势，从而为其长期执政提供政治稳定，为其政策执行扫清障碍。

（责任编辑 张昊琦）