## МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## ГОСУДАРСТВЕННОНЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

## ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

## «ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

## ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

## КАФЕДРА ПРАВОВЕДЕНИЯ,

## ГОСУДПРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## Выпускная квалификационная (дипломная) работа

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РФ

## ПОЛЬКИНА ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА

Научный руководитель:

преподаватель, к.и.н.,

Т.А. Фролова

Омск - 2011

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РФ

1.1 Эволюция избирательной системы РФ 1993-2008гг.

1.2 Гарантии осуществления избирательных прав

ГЛАВА 2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

2.1 Административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме

2.2 Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

3.1 Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков

3.2 Проблемы реализации активного избирательного права граждан в законодательной базе и обеспечения избирательных прав граждан при организации и проведении голосования в труднодоступных или отдаленных местностях

3.3 Совершенствование правового обеспечения и реализации избирательных прав граждан

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

Конституция Российской Федерации 1993 года, принятая всенародным голосованием, содержит основополагающие принципы демократии, относящиеся к организации и проведению выборов и характеризующиеся высшей юридической силой, прямым действием и применением на всей территории страны. Будучи фундаментальной основой правовой системы, Конституция закрепила демократически организационную систему власти, стабилизировала соответствующие социально-экономические и политико-правовые процессы, конституировала федеративное государство и его институты в новом их качестве, стала юридической базой дальнейшего проведения демократических реформ, включая государственно-правовую.

Одним из приоритетных направлений осуществления государственно-правовой реформы является совершенствование избирательного права и избирательной системы.

Избирательная система способна в целом гарантировать избирательные права граждан, обеспечивать надлежащий уровень избирательного процесса даже в условиях бескомпромиссной предвыборной борьбы. Гарантиями свободы выборов являются условия и средства, обеспечивающие избирателям реальную, осознанную и ответственную свободу волеизъявления, а также охрану, защиту интересов и избирательных прав граждан, избирательных объединений и блоков.

В обеспечении указанных политических прав важная роль отведена органам внутренних дел, их деятельности по созданию условий для реализации избирательных прав граждан, охране и защите этих прав от преступных и иных посягательств, регулируемой системой нормативно-правовых актов и осуществляемой уголовно-правовыми, гражданско-правовыми и административно-правовыми средствами.

Степень изученности проблемы:разносторонние теоретические подходы, характеризующие актуальные проблемы избирательного права и народовластия в целом нашли свое отражение в работах российских ученых и практиков

При изучении генезиса механизма правового обеспечения избирательных прав в различные периоды становления и развития российской государственности автор обращался к публикациям по истории отечественного государства и права, выполненным в разное время Веденеевым Ю.А., Абдулхаковым Е.М., Барановым И., Авакьяном С.А.[[1]](#footnote-1).

В целях всестороннего понимания сущности таких явлений, как субъективные юридические права и свободы, гарантии прав и свобод, правонарушения и юридическая ответственность, принципы права, реализация права, в работе использованы достижения ученых в области общей теории государства и права. Это работы Алехичева Л.Г., Постникова А.Е., Воробьева Н.И., Головина А.Г., Елизарова В.Г., Игнатенко В.В., Ларина А.Ю., Матейковича М.С., Смоленского М.Б.[[2]](#footnote-2).

В работе использовались исследования ученых — представителей других отраслевых наук: Козлова Е.И., Пылина В., Голосова Г.В., Зиновьева А. В., Поляшовой И.С., Кутафина О.Е. и др. Данными авторами анализировались вопросы реализации избирательных прав гражданин. Сформулированные ими выводы способствовали комплексному решению научной проблемы, являющейся предметом настоящего исследования[[3]](#footnote-3).

Между тем, несмотря на большое количество монографических работ, а также диссертационных исследований, посвященных проблемам избирательного права Российской Федерации, комплексного исследования конституционно-правовых основ реализации активного избирательного права до настоящего времени не проводилось.

Цель дипломной работы - проанализировать избирательные права граждан в системе РФ, и их конституционные гарантии в государственно – правовой системе РФ.

Объектдипломной работы избирательная система РФ, обеспечивающая конституционное право и нормальное функционирование избирательной системы.

Предметом исследования являются нормы уголовного, административного и избирательного законодательства, устанавливающие ответственность за преступления, посягающие на избирательные права граждан и, эффективность применения этих норм, а также некоторые проблемы квалификации и отграничения этих преступлений от административных правонарушений и смежных составов преступлений.

Данная цель реализуется в работе на основе решения следующих задач:

• выявить основные этапы эволюции избирательной системы РФ 1993 -2008 гг.;

• проанализировать нормативно-правовое обеспечение избирательной системы в РФ;

• определить способы разграничения конституционных гарантий прав и свобод граждан в избирательном праве на их реализацию, осуществление и классификацию;

• охарактеризовать проблемы квалификации нарушений посягающих на избирательные права граждан, их классификации на административные правонарушений и уголовные;

Методология.В работе используется системный метод. При помощи этого метода уясняется смысл реализации избирательных прав в избирательной системе, которые занимают основное место в системе избирательного права, а также имеют место в соотношении с другими отраслями права.

Источниковая база.Нормативную базу работы составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты в сфере охраны прав и свобод человека, российское уголовное законодательство, конституционное, избирательное, административное, гражданское законодательство, постановления Верховного Суда СССР, РСФСР, РФ.

Структура работы. Структура работы обусловлена целью, и актуальностью исследования и состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников. Общий объем работы составляет 81 страницу, а использованных источников включает 63 наименования.

**ГЛАВА 1. Правовые основания избирательной системы и избирательного процесса в РФ**

**1.1 Эволюция избирательного права в РФ 1993-2008 гг.**

Избирательная система РФ сложилась в результате, крупномасштабной избирательной реформы 1993—1995 гг., начавшийся всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. новой конституций - Конституции Российской Федерации и нашедшей дальнейшее выражение в федеральных законах:

«Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в этом документе устанавливаются основные гарантии избирательных прав граждан при выборах Президента, депутатов Государственной Думы, в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами в соответствии с федеральными законами, при выборах в органы государственной власти субъектов РФ, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Гражданин РФ участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие в выборах является добровольным. Гражданин, достигший 18 лет, вправе избирать, а по достижении установленного законом возраста - быть избранным в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, или граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Гражданин РФ, проживающий за пределами РФ, обладает всей полнотой избирательных прав.

Определен статус и порядок формирования Центральной избирательной комиссии РФ и других избирательных комиссий, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, правила проведения предвыборной агитации.[[4]](#footnote-4)

«О выборах Президента Российской Федерации». В новом Законе учтены положения Законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О политических партиях”[[5]](#footnote-5).

В Законе сохранена действующая мажоритарная избирательная система, в соответствии с которой выборы Президента РФ могут проводиться в два тура.

Однако в связи с созданием законодательной базы, обеспечивающей участие в выборах политических партий, в Законе нашли отражение некоторые нововведения. В частности, установлены требования для избирательных блоков, участвующих в выборах. В составе избирательного блока в обязательном порядке должна быть хотя бы одна политическая партия, наряду с которой в него могут входить и иные общероссийские общественные объединения, созданные в форме общественной организации и общественного движения. Самостоятельно участвовать в выборах Президента РФ указанные общественные объединения не вправе.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, а также политическая партия или избирательный блок, выдвинувшие кандидата, обязаны собрать в поддержку выдвижения не менее двух миллионов подписей избирателей, что вдвое превышает количество подписей, требуемое в соответствии с ранее действующим Законом. При этом с 70 тысяч до 50 тысяч сокращается количество подписей избирателей, приходящихся на один субъект РФ.

«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Согласно новому порядку формирования Государственной Думы депутаты избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов. Федеральные списки кандидатов выдвигаются только политическими партиями, которые имеют право участвовать в выборах. При проведении выборов депутатов Государственной Думы создание избирательных блоков не предусматривается.

В федеральный список кандидатов включается не более 500 кандидатов. Федеральный список кандидатов может содержать общефедеральную часть, состоящую не более чем из 3 кандидатов, и в обязательном порядке разбивается на региональные группы кандидатов, число которых не может составлять менее 100. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать собой все субъекты РФ.

Определяются процедура сбора подписей, проверки подписных листов, регистрации федеральных списков кандидатов, а также требования, касающиеся избирательного залога.

Порядок информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы, в том числе проведения политическими партиями предвыборной агитации, не претерпел существенных изменений по сравнению с прежним порядком.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, осуществляется за счет средств федерального бюджета. Политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 400 млн. руб. Кроме того, избирательные фонды могут создаваться региональными отделениями политических партий. Средства избирательных фондов региональных отделений политических партий расходуются в основном на проведение предвыборной агитации.

По результатам выборов депутатов Государственной Думы к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Также предусматриваются случаи, когда к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7-процентный барьер. Если ни один из федеральных списков кандидатов не получил 7 и более процентов голосов избирателей либо все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, выборы депутатов Государственной Думы признаются несостоявшимися. Устанавливается новая методика пропорционального распределения депутатских мандатов.

Согласно новому порядку формирования Государственной Думы депутаты избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов. Федеральные списки кандидатов выдвигаются только политическими партиями, которые имеют право участвовать в выборах. При проведении выборов депутатов Государственной Думы создание избирательных блоков не предусматривается.

В федеральный список кандидатов включается не более 500 кандидатов. Федеральный список кандидатов может содержать общефедеральную часть, состоящую не более чем из 3 кандидатов, и в обязательном порядке разбивается на региональные группы кандидатов, число которых не может составлять менее 100. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать собой все субъекты РФ.

Определяются процедура сбора подписей, проверки подписных листов, регистрации федеральных списков кандидатов, а также требования, касающиеся избирательного залога.

Порядок информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы, в том числе проведения политическими партиями предвыборной агитации, не претерпел существенных изменений по сравнению с прежним порядком.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, осуществляется за счет средств федерального бюджета. Политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 400 млн. руб. Кроме того, избирательные фонды могут создаваться региональными отделениями политических партий. Средства избирательных фондов региональных отделений политических партий расходуются в основном на проведение предвыборной агитации.

По результатам выборов депутатов Государственной Думы к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Также предусматриваются случаи, когда к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7-процентный барьер. Если ни один из федеральных списков кандидатов не получил 7 и более процентов голосов избирателей либо все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, выборы депутатов Государственной Думы признаются несостоявшимися. Устанавливается новая методика пропорционального распределения депутатских мандатов.[[6]](#footnote-6)

«О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”, Совет Федерации РФ формируется за счет представления каждым субъектом РФ двух представителей одного от законодательного органа власти и одного от исполнительного.

Члены Совета Федерации - представители от законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ избираются этими органами на срок их полномочий, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта РФ путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Представительство от двухпалатного законодательного органа власти субъекта РФ осуществляется поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Решение об избрании представителя принимается тайным голосованием и оформляется постановлением. Оно вступает в силу, если две трети от общего числа депутатов не проголосуют против.

Члены Совета Федерации представители от исполнительных органов государственной власти субъектов РФ назначаются высшими должностными лицами субъекта на срок их полномочий. Решение оформляется указом (постановлением) и в трехдневный срок направляется в законодательный (исполнительный) орган государственной власти субъекта РФ. Решение вступает в силу, если на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против.

Решение должно быть направлено в Совет Федерации не позднее пяти дней после его вступления в силу.

Досрочное прекращение полномочий представителя осуществляется в том же порядке, что и его избрание.[[7]](#footnote-7)

«О референдуме Российской Федерации» Устанавливается порядок подготовки и проведения референдума Российской Федерации - всенародного голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

Расширяется круг субъектов, обладающих правом выдвижения инициативы проведения референдума. Так, наряду с гражданами Российской Федерации, которых должно быть не менее двух миллионов, и Конституционным Собранием, инициировать референдум могут федеральные органы государственной власти, если в соответствии с международным договором Российской Федерации вопрос государственного значения или проект нормативного акта подлежат вынесению на референдум.

Создаваемая инициативная группа граждан РФ по проведению референдума должна состоять из региональных подгрупп, образуемых более чем в половине субъектов РФ. При этом каждая региональная подгруппа должна насчитывать не менее 100 участников, обладающих правом на участие в референдуме и постоянно проживающих на территории того субъекта РФ, где образована данная региональная подгруппа.

Для решения вопроса о назначении референдума Президент РФ направляет поступившие к нему документы в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (вопросам) Конституции РФ.

Референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Решение считается принятым, если за вопрос референдума проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.[[8]](#footnote-8)

«Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме”. “Не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными; а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»[[9]](#footnote-9). Это единственное ограничение позволяет говорить о всеобщем избирательном праве в Российской Федерации. Всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании закрепляется в ст. 81 Конституции.

В Российской Федерации активное избирательное право принадлежит всем гражданам РФ, достиг 18-летнего возраста, кроме граждан, признанных судом недееспособными и граждан, содержащихся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Правом быть избранным в Государственную думу РФ обладают граждане, достигшие 21 года, правом быть избранным президентом — достигшие 35 лет (при условии десятилетнего постоянного проживания на территории РФ). Субъекты Федерации вправе устанавливать ценз местожительства, т. е., условие быть избранным в их представительные (законодательные) органы, для этого необходимо в течение определенного срока постоянно проживать на территории данного субъекта Федерации. Однако в соответствии с Федеральным законом 1994 г. «О гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации» этот срок не должен превышать одного года.[[10]](#footnote-10) Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию страны.

В Государственную Думу избиралось 450 депутатов, из них 225 — по одномандатным округам (один округ один депутат) и 225 — по федеральному избирательному округу, пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями и блоками (до 2007 года). В первом случае избирается скорее личность, во втором — партия, блок партий или иное общественное объединение.[[11]](#footnote-11) В Российской Федерации (до 2007 года) действовала смешанная избирательная система. В одномандатных округах выборы осуществляются на основе мажоритарной системы относительного большинства. В федеральном округе отбор ведется по пропорциональному принципу, но пропорциональность эта касается только тех партий, блоков и т. п., которые перешагнули семипроцентный барьер, т. е. получили не менее 7% голосов из числа участвовавших в выборах. Те, кто не добрал этой цифры, теряет все свои голоса, а также право на представительство в Думе. Довольно жесткие количественные требования предусматриваются и на этапе предвыборной кампании. Так, кандидат на место в Думу должен со6рать не менее 200 тыс., а на пост президента — не менее 1 млн. подписей своих сторонников, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7% требуемого общего числа подписей. Если же таких «миллионеров» окажется несколько и ни один из них не сумеет привлечь в первом туре выборов более половины участвующих в голосовании избирателей, то не позднее чем через 15 дней после подсчета голосов назначается второй тур, в котором борьба завершается избирательным поединком двух кандидатов, набравших наибольшее количество голосов в первом туре.

Ещё одним непосредственным выражением народной власти является референдум.

Референдум - проведение тайного голосования по утверждению или неутверждению, выражению согласия или несогласия с каким-либо важным документом, действиями главы государства, парламента, правительства.

Инициатива проведения референдума РФ принадлежит:

не менее чем двум миллионам граждан РФ, имеющим право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ проживает не более 10% из них;

Конституционному Собранию в случае вынесения на референдум проекта новой Конституции РФ. Референдум РФ назначает Президент РФ путем издания специального указа.[[12]](#footnote-12)

На референдум не могут выноситься вопросы, касающиеся изменения статуса субъектов Федерации, досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ и палат Федерального собрания, принятия и изменения федерального бюджета, введения или отмены налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты; принятия чрезвычайных и срочных мер безопасности; амнистии и помилования, ограничивающие или отменяющие общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Основные нововведения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы;[[13]](#footnote-13)

Отменен порог явки.

Таким образом, на данный момент в РФ действует пропорциональная избирательная система. В этой системе, как и в любой системе, есть свои плюсы и минусы.

К достоинствам пропорциональной системы относится то, что сформировавшихся с ее помощью органах власти представлена реальная картина политической жизни общества, расстановки политических сил. Она обеспечивает систему обратной связи между государством и организациями гражданского общества, в итоге способствует развитию политического плюрализма и многопартийности.

Основные недостатки пропорциональной избирательной системы:

возникают сложности в формировании правительства (причины: отсутствие доминирующей партии; создание многопартийных коалиций, включающих партии с разными целями и задачами, и, как следствие, нестабильность правительств);

весьма слабая непосредственная связь между депутатами и избирателями, голосующими не за конкретных кандидатов, а за партии;

независимость депутатов от своих партий (такая несвобода парламентариев может негативно сказаться на процессе обсуждения принятия важных документов).

Следует сказать, что в Федеральном законе об общественных объединениях установлено, что «общественные объединения являются юридическими лицами и имеют право в выборах и референдумах» (ст.27).

Сейчас, даже при участии в выборах нескольких партий, в Госдуме доминирует одна партия. Данный пример свидетельствует лишь о первых шагах возвращения к печальному периоду господства партийно-политической системы. После перехода к выборам по партийным спискам, по существу, ликвидируются права не только общественных объединений, но также оппозиционных партий по реальному влиянию на социально-политические процессы жизни страны. Поэтому абсолютно правы политики и ученые, по мнению которых полный переход к выборам по партийным спискам (чисто пропорциональной избирательной системе) является серьезной стратегической ошибкой. Исторический опыт позволяет предположить, что преобладающей объективной тенденцией социального процесса в большей мере становится не создание общенациональных политических партий, а развитие общественных объединений разных социальных слоев, вырастающих на базе общности профессиональных, религиозных, этнических, экономических, духовных, политических и иных интересов.[[14]](#footnote-14) Такие объединения будут бороться не за власть любыми средствами, а вполне цивилизованно выбирать своих получивших общественное признание представителей в систему народного (а не партийного) представительства. Речь в этом случае должна идти не о борьбе за власть, а об участии во власти при сохранении ее надпартийного характера. Достижение такой цели, прежде всего, предопределяется демократической избирательной системой, которая призвана обеспечить становление и эффективное функционирование правового государства и гражданского общества, а не такой политической системы, доминирующим элементом которой будут одна или не сколько партий.

Следовательно, центральное место в демократической избирательной системе должны занимать не проблема приоритета политических партий и определение процентов их «проходимости» в парламент, а обеспечение всеобщих и равноправных выборов органа народного представительства. Создатели нового закона о переходе к выборам в Госдуму по партийным спискам не хотят считаться с тем, что навязанная ими обществу партийно-политическая избирательная система не отвечает (противоречит) общепринятым демократическим ценностям и устоям государство. И, в отличие от политических партий, с их вечной борьбой за власть ближе к каждому человеку стоят многочисленные общественные объединения и организации. Поэтому они не могут быть исключены из субъектов демократической избирательной системы и лишены участия в выборах законодательных (представительных) органов власти.

Пропорциональная избирательная система. Что это: эволюция или шаг назад, тормоз общественного прогресса. По существу повторяется история борьбы появившихся в России политических партий конца XIX – начала XX века. «Новшеством» можно лишь считать перебежки членов партий из одной в другую, с ориентацией закрепиться у «партии власти». Политические партии «утратили присуще им классовую ориентацию и идеологическую окраску, их роль, как институт мобилизации электората, уменьшилась, появился двойственный и противоречивый характер влияния на демократический прогресс»[[15]](#footnote-15).

**1.2 Гарантии осуществления избирательных прав**

**Гарантии избирательных прав.** Под гарантиями избирательных прав понимаются средства правового, организационного, информационного и иного характера, направленные на обеспечение избирателю реальной возможности в осуществлении его избирательных прав.

Центральное место в системе гарантий занимает право граждан на обжалование нарушений избирательных прав и установление действующим законодательством ответственности за нарушение избирательных прав.

В соответствии со ст. 75 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях…», решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд.[[16]](#footnote-16) Право избирателей на обращение за защитой своих избирательных прав в суд, предоставленное избирательным законодательством вытекает из конституционного права граждан на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации). Кроме того, решения и действия избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов). При этом, предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Если указанные в жалобе (жалобах) нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан рассмотреть жалобу по существу.[[17]](#footnote-17)

Права избирателей, связанные с созданием избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений (блоков). Избирательное законодательство предоставляет избирателям право принять участие в создании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений (блоков). Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях…» в число источников средств избирательных фондов включает добровольные пожертвования граждан. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации устанавливают предельные размеры добровольных пожертвований граждан. Федеральными законами устанавливается порядок налогообложения добровольных пожертвований.[[18]](#footnote-18)

Избиратели вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку деятельности, способствующей избранию кандидата (списка кандидатов), только через соответствующие избирательные фонды. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Права избирателей на стадии предвыборной агитации. Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации при проведении выборов свободное проведение агитации.

Граждане Российской Федерации вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него). При этом запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, которые не достигнут возраста 18 лет на день голосования.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие группам избирателей в организации собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий.[[19]](#footnote-19)

Необходимо отметить, что избиратели при проведении агитации могут пользоваться не всеми ее формами, предусмотренными законом. Так, избиратели не имеют права доступа к средствам массовой информации, право выпускать печатные агитационные материалы. Ограничения в формах ведения предвыборной агитации для избирателей обусловлены тем, что оплата теле-, радиоэфира, печатной площади, оплата агитационных печатных материалов должна осуществляться исключительно из средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (блоков).[[20]](#footnote-20)

Права избирателей, связанные с голосованием, подсчетом голосов, установлением результатов выборов и их опубликованием. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях…» предусматривает следующие права и обязанности избирателей, связанные с организацией и порядком проведения голосования: право избирателей на получение не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом информации о времени и месте голосования; право избирателя на информацию о всех зарегистрированных кандидатах[[21]](#footnote-21), избирательных объединениях (блоках); право избирателя на получение избирательного бюллетеня для голосования; обязанность избирателя голосовать лично; обязанность избирателя для получения избирательного бюллетеня предъявить паспорт или заменяющий его документ; обязанность избирателя при получении избирательного бюллетеня проставить серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа в списке избирателей или предоставить это право члену избирательной комиссии с правом решающего голоса; право избирателя, не имеющего возможность расписаться в получении избирательного бюллетеня, заполнить бюллетень, воспользоваться помощью другого избирателя; право избирателя получить новый бюллетень взамен испорченного; право избирателя на заполнение избирательного бюллетеня в специально оборудованной кабине для тайного голосования.[[22]](#footnote-22)

В целях обеспечения возможности участия в выборах избирателей, которые по каким-либо причинам не могут прийти в день голосования на свой избирательный участок, Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях…» предусмотрел институты открепительного удостоверения, досрочного голосования, голосование вне помещения для голосования.

При проведении выборов в органы местного самоуправления в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, группам избирателей предоставляется возможность назначать наблюдателей, в полномочия которых входит наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов избирателей и иной деятельностью избирательной комиссии, связанной с подведением итогов голосования и определением результатов выборов. В части, касающейся установления итогов голосования и результатов выборов, Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях…» закрепил за избирателями право требовать от избирательных комиссий предоставления сведений об итогах голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность соответствующей избирательной комиссии, результатов выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий.[[23]](#footnote-23)

Таким образом, избиратель может по своему усмотрению обратиться в суд или вышестоящую избирательную комиссию за защитой нарушенных прав. В случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения гражданина с аналогичной жалобой в избирательную комиссию последняя приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. Действующее законодательство предусматривает конституционно-правовую, уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства о выборах.

**ГЛАВА 2. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан**

**2.1 Административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме**

Значительная часть нарушений избирательных прав граждан влечет применение мер административной ответственности, в силу чего институт административной ответственности занимает заметное место в системе охранительных юридических гарантий осуществления гражданами активного и пассивного избирательного права.[[24]](#footnote-24)

Административные правонарушения в этой сфере и ответственность за их совершение предусмотрены главой 5 (статьи 5.1 - 5.25) КоАП РФ.

Исходя из специфики и предметной характеристики отношений, являющихся объектом правонарушения, последние можно классифицировать по определенным группам:

- нарушения, связанные с осуществлением деятельности избирательных комиссий;

- нарушения индивидуальных прав субъектов избирательного права;

- нарушения установленных законом правил финансирования избирательной кампании и кампании референдума;

- нарушения установленных законом правил ведения предвыборной агитации и прав граждан на получение информации о выборах и референдуме;

- нарушения правил голосования и установления результатов выборов и референдума.[[25]](#footnote-25)

К первой группе относятся следующие административные правонарушения:

- нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума, либо нерассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей, участников референдума, либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, участников референдума (статья 5.1 КоАП РФ);

- неисполнение решения избирательной комиссии (комиссии референдума), принятого в пределах ее компетенции, а равно непредставление государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями независимо от формы собственности, в том числе организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание, редакциями периодических печатных изданий, а также должностными лицами указанных органов и организаций в избирательную комиссию, комиссию референдума сведений и материалов, либо представление таких сведений и материалов с нарушением установленного законом срока, за исключением случаев, предусмотренных статьей 5.4 и частью 1 статьи 5.17 КоАП РФ (статья 5.3 КоАП РФ);

- нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума либо представление недостоверных сведений об избирателях, участниках референдума соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность (статья 5.4 КоАП РФ).

Субъектами указанных нарушений являются члены соответствующих избирательных комиссий либо должностные лица и иные субъекты, на которых законом возлагается обязанность исполнять решения избирательных комиссий и предоставлять им необходимые сведения (статья 5.3). Объективная сторона может выражаться как в противоправных действиях указанных субъектов, так и в бездействии, а субъективная сторона характеризуется как в умысле, так и неосторожности.[[26]](#footnote-26)

В группу нарушений индивидуальных прав субъектов избирательного права включаются:

К административным правонарушениям в сфере финансирования избирательных кампаний и референдума можно отнести:

- непредоставление кандидатом, лицом, являвшимся кандидатом, лицом, избранным депутатом или на иную выборную должность, либо избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, кредитной организацией в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, и обо всех произведенных затратах на проведение избирательной кампании, кампании референдума, неполное предоставление в соответствии с законом таких сведений либо предоставление недостоверных отчета, сведений (часть 1 статьи 5.17 КоАП РФ);

- непредоставление, не предусмотренное законом неполное предоставление либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии, комиссии референдума в средства массовой информации для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума либо финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (часть 2 статьи 5.17 КоАП РФ);

- использование кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума при финансировании своей избирательной кампании или кампании референдума денежных средств, не перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, или денежных средств, поступивших в избирательный фонд, фонд референдума с нарушением законодательства о выборах и референдумах, а равно расходование иными лицами в целях достижения определенного результата на выборах, референдуме денежных средств, не перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо превышение установленных законом предельных размеров расходования средств избирательного фонда, фонда референдума, либо расходование денежных средств избирательного фонда, фонда референдума на не предусмотренные законодательством о выборах и референдумах цели (статья 5.18 КоАП РФ);

- использование в ходе проведения избирательной кампании, подготовки и проведения референдума кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, их уполномоченными представителями по финансовым вопросам в целях достижения определенного результата на выборах, референдуме без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума материальной поддержки, оказанной гражданами, юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями юридических лиц, за исключением использования избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, без оплаты из средств избирательного фонда недвижимого и движимого имущества (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящегося в его пользовании на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, а также использование анонимной материальной поддержки, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (статья 5.19 КоАП РФ).[[27]](#footnote-27)

Оказание финансовой поддержки избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума помимо их избирательных фондов, фондов референдума, либо бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями, связанных с проведением выборов, референдума и направленных на достижение определенного результата на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, на достижение определенного результата на референдуме, либо выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, направленных на достижение определенного результата на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, на достижение определенного результата на референдуме без документально подтвержденного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, либо внесение пожертвований в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц, либо оказание кандидату, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума для проведения соответствующей избирательной кампании, кампании референдума материальной поддержки, направленной на достижение определенного результата на выборах, референдуме, без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (статья 5.20 КоАП РФ);

- неперечисление, а равно перечисление с нарушением установленных законом сроков органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, наделенными соответствующими полномочиями по перечислению средств, кредитной организацией, отделением связи средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (статья 5.21 КоАП РФ).[[28]](#footnote-28)

В сфере отношений, связанных с предвыборной агитацией и реализацией права граждан на информацию о выборах и референдуме, предусмотрена административная ответственность за следующие нарушения:

- нарушение главным редактором, редакцией средства массовой информации, организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, либо иной организацией, осуществляющей выпуск или распространение средства массовой информации, порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, в том числе агитационных материалов, а равно нарушение в период избирательной кампании, кампании референдума порядка опубликования (обнародования) указанных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая сеть Интернет (часть 1 статьи 5.5 КоАП РФ);

- непредоставление государственной или муниципальной организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, редакцией государственного или муниципального периодического печатного издания избирательной комиссии, комиссии референдума на безвозмездной основе, а равно в установленный законом срок соответственно эфирного времени, печатной площади для информирования избирателей, участников референдума, ответов на вопросы граждан, обнародования решений и актов избирательной комиссии, комиссии референдума, а также для размещения иной информации, обнародование которой предусмотрено законодательством о выборах и референдумах (часть 2 статьи 5.5 КоАП РФ);

- нарушение кандидатом, избирательным объединением, членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, иным лицом, уполномоченным выступать от имени кандидата, избирательного объединения или привлеченным указанными лицами к проведению предвыборной агитации, либо лицом, замещающим государственную должность или выборную муниципальную должность, предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (статья 5.8 КоАП РФ);

- нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах условий рекламы предпринимательской и иной деятельности кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, иных лиц и организаций, на рекламирование предпринимательской и иной деятельности которых распространяются требования и ограничения, предусмотренные законодательством о выборах и референдумах (статья 5.9 КоАП РФ);

- проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах (статья 5.10 КоАП РФ);

- проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом, а равно привлечение к проведению предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены федеральным законом (статья 5.11 КоАП РФ);

- изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих установленной федеральным законом информации об их тираже, дате выпуска, об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации либо о фамилии, имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовивших эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, а также о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, изготовление печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно, изготовление или распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, содержащих коммерческую рекламу, либо без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы, а равно распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении (часть 1 статьи 5.12 КоАП РФ);

- размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено федеральным законом, либо размещение этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов (часть 2 статьи 5.12 КоАП РФ);

- непредоставление до окончания срока предвыборной агитации возможности обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации зарегистрированного кандидата, деловой репутации избирательного объединения в случае обнародования (опубликования) в средствах массовой информации материалов, способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата, деловой репутации избирательного объединения, если в соответствии с федеральным законом предоставление такой возможности является обязательным (статья 5.13 КоАП РФ);

- умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, вывешенных в соответствии с законом на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы (статья 5.14 КоАП РФ);

- нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов, документов референдума, получение которых предусмотрено законом (часть 1 статьи 5.6 КоАП РФ);[[29]](#footnote-29)

- выдача председателем, заместителем председателя, секретарем или иным членом избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса лицам, указанным выше, заверенной копии протокола избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов или референдума, содержащей данные, которые не соответствуют данным, содержащимся в первом экземпляре соответствующего протокола, либо заверение председателем, заместителем председателя, секретарем или иным членом избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса копии протокола с нарушением требований, предусмотренных законом (часть 2 статьи 5.6 КоАП РФ).

Нарушения избирательных прав в той или иной степени имеют цель повлиять на результаты голосования. В этой связи административное законодательство предусматривает ответственность за действия, направленные на оказание соответствующего противоправного влияния на избирателя и за нарушение установленного законом порядка голосования и установления его результатов. Таковыми, в частности, являются:

- подкуп избирателей, участников референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах (статья 5.16 КоАП РФ);

- незаконная выдача членом избирательной комиссии, комиссии гражданину избирательного бюллетеня в целях предоставления ему возможности проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданину заполненного избирательного бюллетеня (статья 5.22 КоАП РФ);

- сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме (статья 5.23 КоАП РФ);

- нарушение председателем или членом избирательной комиссии, комиссии референдума установленного законом порядка подсчета голосов либо установленного законом порядка обработки итогов голосования, определения результатов выборов, референдума (часть 1 статьи 5.24 КоАП РФ);

- нарушение председателем или членом избирательной комиссии, комиссии референдума установленного федеральным законом порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой "Повторный" или "Повторный подсчет голосов" (часть 2 статьи 5.24 КоАП РФ);[[30]](#footnote-30)

- непредоставление либо несвоевременное предоставление председателем участковой избирательной комиссии, комиссии референдума для ознакомления избирателям, участникам референдума, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования (часть 1 статьи 5.25 КоАП РФ);

- то же нарушение, совершенное председателем территориальной избирательной комиссии, председателем окружной избирательной комиссии, председателем избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, председателем Центральной избирательной комиссии, а равно нарушение одним из указанных должностных лиц сроков направления сведений либо неполное предоставление сведений об итогах голосования на выборах, референдуме в средства массовой информации для опубликования (части 2 - 5 статьи 5.25 КоАП РФ, при этом для председателей вышестоящих избирательных комиссий устанавливается более строгая ответственность).

Вывод к пункту 3.1.Конкретные составы административных правонарушений физических лиц, посягающих на избирательные права граждан сформулированы в главе 5 Особенной части КоАП (ст. 40 - 40).

В качестве административного правонарушения может выступать только противоправное деяние - такое действие или бездействие, которое нарушает нормы действующего законодательства о выборах и соответствующие статьи КоАП и других федеральных законов.

Административная ответственность физических лиц может наступить только за виновное нарушение законодательства о выборах. Вина - это психическое отношение нарушителя к совершенному им правонарушению и его последствиям. Применительно к административным правонарушениям законодатель различает две формы вины - умысел и неосторожность.

**2.2 Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме**

Уголовная ответственность является наиболее строгим видом юридической ответственности и в сфере избирательных правоотношений применяется за нарушения, характеризуемые повышенной степенью общественной опасности.[[31]](#footnote-31)

Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность за следующие преступления, посягающие на интересы граждан и публичный интерес в отношениях, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдумов и установлением их результатов:

- воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (статья 141);

- нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума (статья 141.1);

- фальсификация избирательных документов, документов референдума (статья 142);

- фальсификация итогов голосования (статья 142.1).

В соответствии с частью 1 статьи 141 УК РФ уголовная ответственность наступает за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей.[[32]](#footnote-32)

Квалифицирующими признаками, наличие которых предполагает назначение более строгого наказания, для данного преступления являются:

- подкуп, обман, принуждение, применение насилия либо с угроза его применения;

- использование лицом своего служебного положения;

- совершение деяния группой лиц по предварительному сговору либо преступной группой.

Объективная сторона состава данного преступления заключается:

- в воспрепятствовании свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме;

- в нарушении тайны голосования;

- в воспрепятствовании работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом.[[33]](#footnote-33)

В части 3 этой же статьи УК РФ установлен самостоятельный состав преступления, выражающегося во вмешательстве с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, избирательных блоков, подсчета голосов избирателей, участников референдума и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы".[[34]](#footnote-34)

Субъективная сторона этого преступления характеризуется прямым умыслом и наличием цели - повлиять на решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Субъектом преступления является должностное лицо.

Объективная сторона преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141.1 УК РФ, заключается в совершении следующих альтернативных действий:

- передача кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий избирательный фонд;

- расходование в целях достижения определенного результата на выборах не перечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах;

- передача кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда;

- выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на получение определенного результата на выборах, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего избирательного фонда или с оплатой из соответствующего избирательного фонда по необоснованно заниженным расценкам;

- передача инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума в целях достижения определенного результата на референдуме денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий фонд референдума;

- расходование в целях достижения определенного результата на референдуме не перечисленных в фонды референдума денежных средств в крупных размерах;

- передача инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума в целях достижения определенного результата на референдуме материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств соответствующего фонда референдума;

- выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с референдумом и направленных на выдвижение инициативы проведения референдума, на достижение определенного результата на референдуме, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего фонда референдума или с оплатой из соответствующего фонда референдума по необоснованно заниженным расценкам, а также внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц.[[35]](#footnote-35)

Часть 2 статьи 141.1 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за:

- использование кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения;

- использование уполномоченным представителем по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума помимо средств соответствующего фонда референдума финансовой (материальной) поддержки для выдвижения инициативы проведения референдума, получения определенного результата на референдуме;

- расходование пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет фонда, специальный счет референдума.

Обязательным условием уголовной ответственности за данное преступление является крупный размер финансовой поддержки.

Статья 142 УК РФ устанавливает ответственность за фальсификацию избирательных документов и документов референдума, то есть указание в них заведомо ложных данных, которые могут повлиять на результаты выборов или референдума. При этом субъектом преступления является:

- член избирательной комиссии, комиссии референдума;

- уполномоченный представитель избирательного объединения, группы избирателей, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;

- кандидат;

- уполномоченный кандидатом представитель.[[36]](#footnote-36)

Уголовная ответственность по части 2 статьи 142 УК РФ наступает при совершении одного из следующих действий:

- подделка подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума;

- заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов).

При этом указанные действия должны:

- быть совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

- быть соединены с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения;

- повлечь существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

По части 3 статьи 142 УК РФ ответственность наступает, если лицо:

- незаконно изготовило избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме;

- незаконно хранило незаконно изготовленные избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме;

- незаконно перевозило незаконно изготовленные избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме.[[37]](#footnote-37)

Субъективная сторона преступления характеризуется умышленной формой вины. Субъект преступления по частям 2 и 3 статьи 142 УК РФ - общий.

Объективная сторона преступления, предусмотренного частью 1 статьи 142.1, УК РФ состоит в фальсификации итогов голосования одним из следующих способов:

- включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании;

- представление заведомо неверных сведений об избирателях, участниках референдума;

- заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, или вымышленных лиц;

- фальсификация подписей избирателей, участников референдума в списках избирателей, участников референдума;

- замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, участников референдума;

- порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума;

- незаконное уничтожение бюллетеней;

- заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума;

- подписание членами избирательной комиссии, комиссии референдума протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования;

- заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования;

- незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения;

- заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума.

Субъективная сторона данного преступления характеризуется прямым умыслом. Субъект этого преступления специальный - лицо, отвечающее в силу возложенных на него полномочий за подведение итогов выборов и референдума.

Уголовная ответственность наступает за совершение общественно опасных нарушений законодательства о выборах, причиняющих существенный вред охраняемым законом общественным отношениям в сфере реализации гражданами избирательных прав. Уголовная ответственность регламентируется в Уголовном кодексе РФ (далее - УК РФ), который насчитывает две статьи, посвященных посягательствам на избирательные права граждан. Это - ст. 141 («Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий») и ст. 142 (»Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов»).

В соответствии с ч. 1 ст. 141 УК РФ уголовно наказуемым является воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий. Данное преступление наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах является публично-правовым средством обеспечения общественного интереса при реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме.

Под юридической ответственностью в публично-правовой сфере понимается применение к нарушителю правовых норм мер государственного принуждения уполномоченными на то государственными органами, возлагающими на правонарушителя определенные правоограничения личного или имущественного характера. Мерами юридической ответственности являются регламентированные в законодательстве наказательные санкции, которые традиционно именуются в научной литературе карательными или штрафными.

При этом необходимо учитывать, что юридическая ответственность (в том числе и за нарушения законодательства о выборах): 1) наступает за совершение правонарушения; 2) устанавливается государством и всегда связана с применением к правонарушителям санкций правовых норм уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами; 3) связана с причинением правонарушителю определенных негативных (отрицательных) последствий; 4) реализуется в определенной процессуальной форме.

За нарушения законодательства о выборах федеральными законами предусмотрено несколько видов юридической ответственности.

В зависимости от отраслевой принадлежности нормативно-правовой основы различаются три вида ответственности за нарушения законодательства о выборах: 1) конституционно-правовая ответственность (ответственность по избирательному праву); 2) административная ответственность; 3) уголовная ответственность. Каждый из указанных видов ответственности отличается друг от друга основаниями (правовыми и фактическими), санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации.

**ГЛАВА 3. Проблемы правового обеспечения и реализации избирательных прав граждан и пути их решения**

**3.1 Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков**

Ключевая проблема при организации подготовки и проведения избирательных кампаний различного уровня - регистрация избирателей11 «Регистрация избирателей - это учет граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом». На основании количественных и персональных данных об избирателях в ходе избирательных кампаний формируются избирательные округа, избирательные участки, составляются списки избирателей.

Составление списков избирателей - сложная, ответственная и трудоемкая работа. Списки избирателей необходимы для того, чтобы идентифицировать личность избирателя при его явке на избирательный участок, обеспечить его избирательные права, допустив к участию в процедуре голосования, а также для защиты его прав от посягательств со стороны других лиц.

Работа по организации государственной системы регистрации избирателей возложена на ЦИК России и избирательные комиссии субъектов РФ.

Это вошло в законодательство о выборах Президента, депутатов Государственной Думы, а также в законы о выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Учитывая актуальность данной проблемы, ЦИК РФ были разработаны и направлены в соответствующие комитеты Государственной Думы предложения по вопросам организации регистрации (учета) избирателей в РФ. Они нашли свое отражение в статье 16 Федерального закона об основных гарантиях, в которой говорится, что регистрации (учету) подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Основанием для регистрации избирателей является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета населения в соответствии с Законом РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ»[[38]](#footnote-38).. Если избиратель проживает за границей, основанием для его регистрации (учета) как избирателя является факт его постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках, устанавливаемый дипломатическими, консульскими учреждениями РФ.

Данным федеральным законом установлено, что регистрация (учет) избирателей, осуществляется главой муниципального образования (в случае если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена - лицом, уполномоченным на то органом местного самоуправления), командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения РФ по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Регистрация (учет) избирателей осуществляется в порядке, установленном Положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, которое утверждается ЦИК России.

Выполняя требования федерального законодательства, ЦИК РФ совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ разработала Положение о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в РФ, которое было утверждено 6 ноября 1997 года Постановлением ЦИК РФ № 134/973-11

Основная цель создания Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в РФ - обеспечить гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ при составлении списков избирателей, образовании избирательных округов, а также при совершении других действий, связанных с подготовкой и проведением выборов всех уровней.

Таким образом, на основании этих сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей соответствующими избирательными комиссиями составляются списки избирателей. Составление списков избирателей является одним из важнейших мероприятий по обеспечению успешного проведения выборов.

Порядок составления списков избирателей устанавливается Федеральным законом об основных гарантиях, иными федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме главой местной администрации. Гражданин РФ включается в список избирателей только на одном избирательном участке. Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях, включаемых в список избирателей, располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, по адресам избирателей). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет - дополнительно день и месяц рождения), адрес места постоянного или преимущественного проживания избирателя. Первый экземпляр списка избирателей подписывается председателем и секретарем комиссии, составившей список, который заверяется печатями соответственно территориальной комиссии (окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования) и участковой комиссии. Порядок и сроки изготовления, использования второго экземпляра списка избирателей, его передачи соответствующей участковой комиссии, заверения и уточнения определяется комиссией, организующей выборы. Соответствующая территориальная комиссия (окружная, комиссия муниципального образования) передает по акту участковым комиссиям списки избирателей не позднее, чем за 25 дней до дня голосования, а последняя представляет список избирателей для всеобщего ознакомления и дополнительного уточнения не позднее, чем за 20 дней до дня выборов. Таким образом, каждый гражданин, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о не включении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течении 24 часов, а в день голосования - в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Вносить изменения в списки избирателей после начала подсчета голосов избирателей запрещается.

Таким образом, проблема организации своевременного и качественного учета избирателей заключается в первую очередь в том, что необходимо создать условия, позволяющие наиболее полно обеспечить гарантии избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов, а также повысить эффективность работы избирательных комиссий различного уровня за счет системного подхода к автоматизации работы по подготовке достоверных сведений об избирателях и оптимизации затрат при проведении регистрации (учета) избирателей. Система регистрации (учета) избирателей должна обеспечивать единую, предусматривающую использование комплексов средств автоматизации Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» (далее ГАС «Выборы»)[[39]](#footnote-39)

На основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, которые предоставляются исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, образуются избирательные округа и избирательные участки.

При проведении выборов избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований:

а) примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более 15%. Это требование не применяется при проведении выборов в федеральные государственные органы в случае, если федеральным законом устанавливается обязанность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ;

б) при образовании избирательного округа на территории компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства в соответствии с законами субъектов РФ может превышать указанные пределы, но должно быть не более 30%;

в) избирательный округ составляет единую территорию: не допускается создание избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ. При соблюдении указанных требований учитывается административно-территориальное деление.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются - избирательные участки. Они образуются главой муниципального образования по согласованию с соответствующими избирательными комиссиями с учетом местных и иных условий. В целях создания максимальных удобств для избирателей избирательные участки образуются из расчета не более 3000 избирателей на каждом избирательном участке и не позднее, чем за 45 дней до дня выборов. Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха), в труднодоступных и отдаленных районах, на судах, находящихся в день выборов в плавании, и на полярных станциях избирательные участки могут образовываться в тот же срок, а в исключительных случаях - не позднее, чем за 5 дней до дня выборов. Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. Избирательные участки могут образовываться и в воинских частях.

По данным статистики в общей сложности было образовано свыше 94 тысяч избирательных участков как на выборах депутатов Государственной Думы в 1999 году[[40]](#footnote-40).

Таким образом, образование избирательных округов и избирательных участков - это существенная стадия избирательного процесса, а не просто создание территориальных единиц, имеющих организационно-техническое значение.

**3.2 Проблемы реализации активного избирательного права граждан в законодательной базе и обеспечения избирательных прав граждан при организации и проведении голосования в труднодоступных или отдаленных местностях**

В пункте 4 статьи 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что активным избирательным правом, которое является элементом конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа.

Федеральное избирательное законодательство должно содержать четкие механизмы, обеспечивающие возможность реализации гражданином вышеуказанного права.

Основу такого механизма составляют регистрация (учет) избирателей и составление списков избирателей, которые в настоящее время осуществляются на основе данных о регистрации граждан по месту жительства, осуществляемой органами регистрационного учета граждан.

В ходе избирательных кампаний организаторы выборов столкнулись с явными упущениями органов местного самоуправления и органов внутренних дел, работавших над составлением данных для списков избирателей. Нередки были случаи представления неточных сведений об избирателях, включения в сведения об избирателях граждан, снятых с регистрационного учета (в том числе умерших) и т.д. В адрес комиссий поступали жалобы от граждан, не обнаруживших себя в списках в день голосования, а также обнаруживших в списках избирателей лиц, не проживающих по указанным в списках адресам. Многочисленные обращения в ЦИК России по этому поводу поступали непосредственно в дни голосования 7 декабря 2003 года и 14 марта 2004 года.

Считаем, что для решения данной проблемы требуется совершенствование правоприменительной практики. Так, наличие перечисленных недостатков в списках избирателей во многом обусловлено тем, что электронные базы сведений о гражданах, используемые организациями и учреждениями, осуществляющими учет населения, имеют различное программное обеспечение, а зачастую база сведений о гражданах составляется вообще вручную, в связи с чем была затруднена работа по применению баз данных при актуализации сведений об избирателях.

Полагаем, что для решения указанной проблемы необходимо более полно использовать возможности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», при этом на основе соответствующего федерального закона может быть создан единый регистр граждан Российской Федерации, на основе данных которого можно было бы составлять полные и точные списки избирателей.

Кроме того, следует обратить внимание избирательных комиссий на то, что должностные лица, на которых возложена обязанность представления в избирательные комиссии сведений об избирателях, несут административную ответственность за нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях либо представление недостоверных сведений об избирателях в соответствии со статьей 5.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 4 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных законодательством – факт временного пребывания на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. Факт нахождения места жительства либо временного пребывания гражданина на территории избирательного участка, избирательного округа устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации.

Включение гражданина в список избирателей производно от самого факта наличия у гражданина активного избирательного права и одновременно является гарантией реализации его активного избирательного права. При этом, если гражданин желает реализовать свое избирательное право непосредственно по месту жительства, организационных и правовых проблем обычно не возникает (кроме случаев, когда обнаруживаются неточности в учете избирателей, о необходимости исключения которых сказано выше). Однако нередки случаи, когда гражданин, обладающий активным избирательным правом, находится вне своего места жительства. В этом случае ему должна быть предоставлена возможность проголосовать по месту пребывания, и законодательство о выборах и референдума содержит ряд положений, предусматривающих это. Важным фактором, который должен учитываться при установлении и реализации данных положений, является недопустимость «двойного счета» избирателей.

При этом следует признать, что налицо определенное противоречие между положением, согласно которому факт временного пребывания гражданина на территории избирательного участка, избирательного округа устанавливаются органами регистрационного учета граждан, и некоторыми иными положениями законодательства о выборах, устанавливающими правила включения в списки избирателей граждан, обладающих активным избирательным правом, но находящихся вне своего места жительства.

Так, как правило, законами для вышеуказанной категории избирателей предусмотрено участие в голосовании по открепительному удостоверению. Однако бывают случаи (например, длительная командировка), когда избиратель уезжает за пределы своего избирательного округа задолго до того момента, когда по закону он может получить открепительное удостоверение, а получение впоследствии открепительного удостоверения по доверенности не представляется возможным. В связи с этим в пункте 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» впервые была закреплена норма, позволяющая включать граждан Российской Федерации определенных категорий (находящихся в местах временного пребывания, работающих в непрерывно действующих организациях и на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), а также военнослужащих, находящихся вне места дислокации воинской части), в списки избирателей на избирательном участке, участке референдума по месту их временного пребывания на основании личного письменного заявления, поданного в порядке, установленном законом, не позднее чем за семь дней до дня голосования.

Практика показала возможность использования этой новеллы на выборах, в том числе готовность ГАС «Выборы» к передаче информации о включении гражданина в список избирателей по месту временного пребывания в территориальную избирательную комиссию по месту жительства гражданина.

Однако в региональном законодательстве этот институт не получил развития: в законах большинства субъектов Российской Федерации о выборах соответствующая норма практически полностью воспроизводит норму Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (включая слова «в порядке, установленном законом»), то есть порядок включения граждан в списки избирателей по месту временного пребывания законом не установлен и на практике не применяется. Полагаем, что этот порядок должен быть урегулирован в рамочном федеральном законе без отсылок к иным законам, при этом необходимо ввести норму, согласно которой в случае включения избирателя названной категории в список избирателей по месту его временного пребывания соответствующая избирательная комиссия должна принять меры, чтобы не допустить «двойной счет» избирателей.

Отметим, что эта норма не обеспечивает права избирателей, оказавшихся вне своего избирательного участка позднее, чем за семь дней до дня голосования, но не имевших возможности получить открепительное удостоверение. В этой связи необходимо обсудить возможность сокращения установленного пунктом 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» семидневного срока, например, до трех дней до дня голосования.

Кроме того, следует учесть положения пункта 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также иные случаи, когда факт временного пребывания гражданина на территории избирательного участка устанавливается не органами регистрационного учета, а иными уполномоченными лицами и организациями, в пункте 4 статьи 17 этого же Федерального закона, поскольку в соответствующих случаях реализация права гражданина на включение в список избирателей по месту временного пребывания не связана с фактом его регистрации по месту временного пребывания органами регистрационного учета.

Существует проблема обеспечения избирательных прав граждан, занятых на круглосуточной работе, либо в организациях торговли, по оказанию услуг населению, для которых день голосования – воскресенье – является рабочим днем, при этом рабочее время совпадает со временем голосования. Такие граждане зачастую не могут оставить рабочее место для посещения (с открепительным удостоверением либо по предварительному заявлению) ближайшего избирательного участка, даже находясь на территории избирательного округа по месту жительства.

Это обстоятельство можно закрепить в качестве основания для голосования таких категорий избирателей вне помещения для голосования. Как вариант предлагается предусмотреть в федеральных законах возможность изменения решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (на федеральных и региональных выборах), избирательной комиссии муниципального образования (на муниципальных выборах) времени начала голосования (с 6 или 7 часов утра).

Однако все вышеизложенные способы обеспечения избирательных прав граждан неэффективны, если избиратель находится за пределами избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом.

Вероятно, универсальным способом разрешения проблемы реализации активного избирательного права такими гражданами (равно как и всеми гражданами, которые в день голосования будут находиться за пределами своего избирательного участка), могло бы явиться голосование по почте. Законодателям в субъектах Российской Федерации следует развивать этот институт на основе практики применения постановления ЦИК России от 7 августа 2003 года № 20/144-4 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления»[[41]](#footnote-41).

Кроме того, предлагается предусмотреть возможность голосования по почте и на федеральных выборах – для граждан Российской Федерации, которые постоянно проживают или временно пребывают за пределами территории Российской Федерации, но не имеют возможности проголосовать в помещениях для голосования, образованных в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации в силу территориальной удаленности от этих помещений.

Как следует из абзаца 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 4-П регистрация является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства[[42]](#footnote-42).

Вышеизложенное, на наш взгляд, не отрицает необходимость выбора законодателем тех или иных критериев, в соответствии с которыми граждане наделяются активным избирательным правом. Представляется, что применяемый в настоящее время критерий, связанный с регистрацией по месту жительства, в современных условиях в наибольшей степени позволяет реализовывать избирательные права граждан.

Вместе с тем следует учитывать интенсивные миграционные процессы в Российской Федерации. Существует достаточно много граждан, которые проживают (пребывают) не там, где зарегистрированы по месту жительства, – например, студенты, вынужденные переселенцы, рыбаки, иные граждане, которые в связи с работой, личными обстоятельствами вынуждены проживать (пребывать) не по адресу, по которому они зарегистрированы по месту жительства.

Согласно пункту 4 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа[[43]](#footnote-43). Например, из положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» следует, что избиратели, обучающиеся по очной форме обучения и зарегистрированные по месту пребывания в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения), включаются в списки избирателей по месту нахождения общежития (образовательного учреждения)[[44]](#footnote-44). Аналогичные решения (в том числе и в отношении иных категорий граждан) могут принять законодатели в субъектах Российской Федерации, исходя из местных условий. Однако, как показывает практика, они недостаточно активно пользуются этой возможностью. На основе вышеуказанного положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» может быть решен и вопрос обеспечения прав граждан, у которых по тем или иным причинам отсутствует регистрация и по месту жительства и по месту пребывания. Так, возможно законодательное закрепление за избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации полномочий по определению одного или нескольких избирательных участков для включения указанной категории граждан в списки избирателей, а также детальное закрепление оснований и порядка такого включения, что позволило бы гарантировать реализацию активного избирательного права данной категории граждан, а также избежать их повторного включения в списки избирателей.

Десять процентов участковых избирательных комиссий принимают участие в досрочном голосовании, охватывая своим вниманием два процента избирателей.

Особенностей проведения досрочного голосования много, и в основном они связаны с тем, что процесс голосования происходит не в помещении участковой комиссии, а там, где находятся избиратели. Конечно же, проблемы обеспечения избирательных прав граждан имеют место быть. Члены участковых избирательных комиссий стремятся все делать по закону, но без споров, жалоб обойтись удается не всегда. Но тем не менее проведение досрочного голосования имеет огромное значение. Жизнь в отдаленных селах или на стоянках особенная. Здесь существуют особые человеческие отношения, особая психология, особый уклад жизни. К выборам здесь относятся лучше, чем в городе, с интересом, явка зачастую достигает 100 процентов. Голосуют все, и только миграция несколько снижает эти показатели. Не организовать голосование, не доехать до кого-то - этого избиратели не поймут. За голосованием в труднодоступных и отдаленных местностях с интересом наблюдает все население республики, так как этот процесс широко освещается в СМИ. Сюжеты о досрочном голосовании получаются, как правило, интересными, необычными - и это оказывает положительное влияние на подготовку и проведение основных выборов. Досрочное голосование задает тон, определенный темп, инерцию избирательной компании. Все вышесказанное о досрочном голосовании касается избирателей - местных жителей. Кроме них досрочно голосуют и пограничники. В 2007-2008 годах благодаря использованию вертолета пограничников голосование прошло очень организованно и благополучно. А вот если бы этого вертолета не было, мы столкнулись бы с дополнительными трудностями. Также на вертолете, но уже оплаченном нами, проведено досрочное голосование метеорологов на метеостанциях. Это не всегда местные жители, а, скорее, «сезонные работники». Если по другим группам избирателей голосование имеет сопоставимую и понятную финансовую составляющую, то полеты на вертолете мы считаем слишком затратными. Голосование семи избирателей нам обошлось (за две кампании) в полмиллиона рублей. Может быть, в других регионах цифра еще выше. Учитывая масштабы Сибири, цифры получаются очень большие. Следует подумать о каком-то другом варианте. Может быть, современные средства связи позволят нам проводить дистанционное голосование. Мы всегда говорим о необходимости повышения оплаты труда членов участковых избирательных комиссий, и экономия средств, думаю, помогла бы в решении этого вопроса. В целом вопрос стоит об удешевлении и повышения уровня безопасности избирательных кампаний. Использование авиации и иного транспорта в экстремальных условиях, - а они именно такие в октябре и марте, - приводит порой к неоправданным рискам.

Еще недавно, в 90-е годы, для проведения досрочного голосования использовали лошадей, лыжи, лодки. Теперь используют УАЗы, катера, снегоходы, судна на воздушной подушке. Тем не менее использование дистанционного голосования повысило бы безопасность проведения выборов и снизило бы затраты на его проведение.

Проводя инструктаж участковых избирательных комиссий перед проведением досрочного голосования в труднодоступных и отдаленных местностях, мы всегда говорим о том, что необходимо тщательно соблюдать все меры безопасности. Никакие результаты выборов, высокая явка не стоят даже одной человеческой жизни. Так что не только высокие материальные затраты, но и повышенная степень риска при проведении досрочного голосования заставляют нас думать над поиском иных способов голосования в труднодоступных и отдаленных местностях.

Следует отметить, что при рассмотрении проблем, связанных с реализацией избирательных прав вышеназванных категорий избирателей, фактически наиболее приемлемым был бы порядок заявительной регистрации (учета), когда за определенное количество времени (возможно, достаточно длительного) гражданин регистрируется в качестве избирателя.

избирательное право административная уголовная

**3.3** **Совершенствование правового обеспечения и реализации избирательных прав граждан**

В Конституции РФ отсутствует прямое указание на то, в чьем ведении находится избирательное законодательство. Вопрос этот остается открытым и вызывает многочисленные споры.

Статья 71 Конституции РФ относит к ведению Федерации «регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина». Статья 72 относит к совместному ведению Федерации и ее субъектов «защиту прав и свобод человека и гражданина», а также «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Статья 77 определяет, что система органов государственной власти субъектов РФ «устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом».

Споры о том, как трактовать данные положения Конституции применительно к избирательному законодательству, ведутся уже много лет[[45]](#footnote-45). По мнению ряда юристов, избирательное законодательство регулирует отношения, относящиеся как в ведению РФ, так и к совместному ведению Федерации и ее субъектов, а также к собственному ведению субъектов РФ[[46]](#footnote-46). Другая группа юристов склонна относить избирательное законодательство только к сферам ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов[[47]](#footnote-47).

Особенно усилились споры после принятия в 1997 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ряд юристов счел, что федеральные законодатели превысили свои полномочия, столь подробно регулируя различные избирательные процедуры[[48]](#footnote-48).

С их точки зрения компетенция федерального законодателя может состоять исключительно в регулировании избирательных прав граждан (в объеме закона 1994 г.), а установление конкретных избирательных процедур для региональных и местных выборов – прерогатива законодателя субъекта РФ[[49]](#footnote-49).

Согласно другой точке зрения, регулирование всего избирательного процесса должно осуществляться федеральными законами[[50]](#footnote-50).

Вопрос этот требует специального рассмотрения.

В первую очередь следует отметить, что в нашей стране традиционно проявляется стремление к совмещению выборов разного уровня[[51]](#footnote-51). Например, 7 декабря 2003 г. одновременно с выборами депутатов Государственной Думы проводились общие выборы глав 11 регионов и законодательных органов 7 регионов, а также муниципальные выборы в 9 регионах (не считая дополнительных и повторных выборов).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (как старый закон в редакции от 30 марта 1999 г., так ныне действующий) специально предоставляет регионам возможность изменить срок полномочий своих органов, чтобы совместить их выборы с федеральными выборами. Аналогичные возможности предоставлены и органам местного самоуправления.

Делается это, во-первых, с целью сэкономить средства на организации голосования. Во-вторых, совмещение региональных и местных выборов с федеральными позволяет повысить явку избирателей: обычно активность избирателей на федеральных выборах выше, чем на региональных и тем более местных[[52]](#footnote-52). В-третьих, организаторы выборов опасаются усталости избирателей и поэтому предпочитают реже звать их к избирательным урнам.

Разумеется, даже проходящие в один день выборы можно проводить в разных местах разными избирательными комиссиями и по разным спискам избирателей. Но в этом случае пропадают все положительные факторы, ради которых выборы совмещаются. Если же проводить разные выборы на одних и тех же участках, одними и теми же комиссиями и по одним и тем же спискам, то необходимо унифицировать многие процедуры: и составление списков избирателей, и формирование избирательных комиссий, и проведение голосования, и организацию подсчета голосов.

Например, «рамочный» закон и сегодня позволяет региональным законодателям устанавливать свое время голосования. А как поступать в том случае, если совмещаются выборы, для которых предусмотрено разное время голосования? Лишь в законе от 12 июня 2002 г. появилась запись, что в этом случае действует норма, установленная федеральным законом.

При совмещении выборов возникают и другие проблемы, связанные, например, с избирательными фондами кандидатов, баллотирующихся одновременно в органы власти разного уровня, с эфирным временем и печатной площадью, которые средства массовой информации должны предоставлять для предвыборной агитации. Все эти проблемы также должны регулироваться законом, который является общим для всех выборов[[53]](#footnote-53).

Другой фактор связан с тем, что среди субъектов избирательных правоотношений оказываются не только избиратели, кандидаты, партии, органы власти и избирательные комиссии. В деятельность по обеспечению проведения выборов включаются также средства массовой информации, предоставляющие эфирное время и печатные площади для информирования избирателей и предвыборной агитации, кредитные организации, через которые кандидаты и партии финансируют свои кампании, суды, органы прокуратуры и милиции, обеспечивающие соблюдение законности. Региональный законодатель не может сам устанавливать нормы, регулирующие деятельность всех этих организаций – в том числе и на региональных и местных выборах.

“Рамочный” закон в нынешней редакции содержит много норм, касающихся деятельности таких организаций. Но и этих норм, по-видимому, недостаточно.

Нетрудно заметить, что федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» богаче, чем «рамочный» закон, общими нормами. У региональных законодателей возникает естественное желание позаимствовать некоторые разумные нормы. Увы, многие нормы, отсутствующие в “рамочном” законе, не могут быть включены в закон субъекта РФ. Например, об обязанности организаций телерадиовещания хранить видео- и аудиозаписи программ, содержащих предвыборную агитацию. Или о том, в какой срок Сбербанк должен перечислять деньги из избирательных фондов кандидатов.

Таким образом, необходимость учета возможности совмещения выборов и необходимость регулирования участия в выборах организаций, чья деятельность регулируется на федеральном уровне, уже заставляет законодателя подробно прописывать в «рамочном» законе многие избирательные процедуры.

Но есть аргументы и более общего порядка. Как было показано выше на примере региональных законов, сами избирательные процедуры во многом определяют возможность реализации избирательных прав. Так, от процедуры сбора подписей и их проверки зависит реализация пассивного избирательного права. А процедуры голосования, подсчета голосов и подведения итогов должны гарантировать соответствие результатов голосования волеизъявлению избирателей, то есть по сути реализацию конституционного принципа народовластия.

Как отмечалось в докладе Центризбиркома, любые нормы, устанавливающие правила и процедуры реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными, являются гарантиями этого права[[54]](#footnote-54). Ряд авторов также указывает, что гарантии избирательных прав граждан устанавливаются путем регламентации процедуры проведения выборов[[55]](#footnote-55). По мнению В.Л. Шейниса, «роль выборов в становлении неокрепшей российской демократии настолько велика, а любые ошибки, проколы и злоупотребления здесь настолько опасны, что федеральный закон должен четко и жестко регулировать все основные избирательные процедуры»[[56]](#footnote-56).

Поборники самостоятельности законодательства субъектов РФ обычно говорят о необходимости учета региональной специфики[[57]](#footnote-57). Однако как раз в отношении процедурных норм в большинстве случаев никакой региональной специфики не существует. Разумеется, есть различия между городскими и сельскими поселениями, между большими и малыми городами, между густонаселенными и малонаселенными территориями. Но все эти различия в основном внутрирегиональные, и их лучше учесть уже в федеральном законодательстве. А многие из них необходимо учитывать в том числе и при проведении федеральных выборов.

Важно также иметь в виду тенденцию к профессионализации избирательных комиссий. Так, в соответствии с новым «рамочным» законом теперь одни и те же территориальные избирательные комиссии участвуют в проведении всех федеральных и региональных выборов, а по желанию органов местного самоуправления на них могут быть возложены и полномочия по проведению муниципальных выборов. Да и вне зависимости от закона составы избирательных комиссий (в том числе и участковых) не сильно меняются от выборов к выборам. Поэтому допускать без серьезной необходимости различные процедуры на различных выборах – значит, существенно усложнять работу избирательных комиссий.

Следует также учитывать, что написание процедурных норм – сложная юридическая работа, требующая высокой квалификации и определенного опыта. Анализ регионального законодательства свидетельствует, что далеко не во всех регионах есть достаточные для этого ресурсы[[58]](#footnote-58). Отмечается большое количество пробелов в регулировании тех вопросов, которые федеральный законодатель оставил в ведении субъекта РФ, а также механическое переписывание норм федеральных законов, в том числе отражающих специфику выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ[[59]](#footnote-59).

В то же время известны случаи, когда в региональных законах некоторые процедурные вопросы решены лучше, чем в федеральных. Так, в законодательстве города Москвы удачно решен вопрос о сводном плакате, содержащем информацию о зарегистрированных кандидатах. В законах Ивановской и Пермской областей предусмотрена возможность выборочных проверок правильности подсчета голосов на избирательных участках. В литературе приводятся также примеры удачных решений в законах Иркутской, Пензенской, Тюменской областей и других субъектов РФ[[60]](#footnote-60).

Подобные нормы обычно не связаны с региональной спецификой, и их можно (и даже нужно, если они успешно прошли апробацию на региональном уровне) включать в федеральное законодательство.

Все изложенное выше означает отнюдь не то, что автор выступает за лишение регионального законодателя права регулировать региональные и местные выборы. Однако, нужно кардинально изменить подход к решению данной проблемы.

Надо не заставлять региональных законодателей самим разрабатывать сложные избирательные процедуры, а оставить им свободу выбора по принципиальным вопросам, связанным с избирательной системой (в первую очередь, в узком смысле)[[61]](#footnote-61). Однако при этом для каждой системы обязательно должны быть определены процедуры, гарантирующие соблюдение избирательных прав.

Это касается и таких важнейших вопросов, как порядок участия в выборах граждан, которые не имеют возможности в день голосования прибыть на избирательный участок (досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению, по почте и т.п.). В этом вопросе также наглядно видна бессистемность федерального законодательства. Досрочное голосование отрегулировано детально, а голосование по открепительным удостоверениям – лишь в виде общих деклараций, которые не могут гарантировать от возможных злоупотреблений[[62]](#footnote-62).

Что касается избирательной системы в узком смысле, то действующая редакция “рамочного” закона содержит две новеллы, которые дали основание упрекать федеральных законодателей в навязывании регионам определенных избирательных систем[[63]](#footnote-63). Это – обязанность проводить выборы высшего должностного лица субъекта РФ по мажоритарной системе абсолютного большинства и требование избрания не менее половины депутатов региональной ассамблеи (или одной из ее палат) по пропорциональной системе. В некоторых работах ставится под сомнение соответствие указанных норм Конституции РФ[[64]](#footnote-64).

Вопрос этот требует более детального обсуждения.

По мнению А.Е. Постникова определение избирательной системы, применяемой на региональных и местных выборах, относится к предмету исключительного ведения субъектов РФ[[65]](#footnote-65). С этим трудно согласиться, поскольку вопрос об избирательной системе непосредственно связан с реализацией избирательных прав граждан[[66]](#footnote-66). Поэтому определение избирательной системы, применяемой на региональных выборах, следует относить к сфере совместного ведения РФ и ее субъектов.

Как отмечалось для выборов высших должностных лиц важно, чтобы избранное лицо имело поддержку как можно большего числа избирателей. Именно поэтому использование на таких выборах мажоритарной системы относительного большинства нежелательно с точки зрения реализации конституционного принципа народовластия. Однако, как отмечалось также в § 4 главы 1, требование для избрания в первом туре получить более 50% представляется чрезмерным. Поэтому в “рамочном” законе можно было бы снизить эту норму, оставив региональным законодателям право устанавливать ее в пределах от 35 до 50%. Кроме того, нельзя лишать субъекты РФ возможности использовать на выборах высшего должностного лица мажоритарно–преференциальную систему.

Что касается обязательности использования на выборах в региональные ассамблеи пропорциональной избирательной системы, то в защиту этой новеллы, можно привести следующий аргумент. Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П[[67]](#footnote-67), “по смыслу статей 1 и 13 Конституции Российской Федерации, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть”. Таким образом, избирательная система, позволяющая одной партии получать все мандаты в ассамблее, не может считаться демократичной. Но именно таково свойство мажоритарной системы, и во многих регионах мы можем наблюдать ее действие: представители одной политической силы[[68]](#footnote-68), пользующиеся поддержкой относительного большинства граждан, получают почти стопроцентное представительство в региональной ассамблее. Не случайно главным противником введения в регионах выборов по партийным спискам являются региональная исполнительная власть, которой мажоритарная система предоставляет больший простор для контролирования избирательного процесса[[69]](#footnote-69).

С этих позиций новеллу федерального законодательства, обязывающую избирать часть ассамблеи по пропорциональной системе, можно считать гарантией демократизации региональных выборов.

В то же время трудно считать обоснованным требование «не менее половины». С точки зрения защиты избирательных прав граждан важнее было закрепить в федеральном законе совсем другие требования. С одной стороны, это минимальное число мандатов, распределяемых по пропорциональной системе – для того, чтобы можно было реализовать их действительно пропорциональное распределение. Так, Центризбирком рекомендовал[[70]](#footnote-70), чтобы число мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, было не менее 20[[71]](#footnote-71). Было бы целесообразно закрепить такое требование в федеральном законе. Необходимо также ввести ограничение на величину заградительного барьера, чтобы он не мог быть установлен выше 5%.

С другой стороны, важно, чтобы число избирателей, приходящихся на одного депутата, избранного по мажоритарной системе (в случае выборов по одномандатным избирательным округам оно равно числу избирателей в округе), не было слишком велико. Так, в Москве число депутатов Московской городской Думы, избранных по одномандатным округам, составляет 35 человек, и на одного депутата приходится около 200 тысяч избирателей. Если же численность городской Думы не будет увеличена, то размер одномандатного округа придется увеличивать более чем в два раза, что очень сомнительно с точки зрения выражения интересов избирателей. По-видимому, в федеральном законе следует ограничить среднюю норму представительства на выборах региональных ассамблей хотя бы на уровне 200 тысяч избирателей[[72]](#footnote-72).

Итак, можно сделать вывод о том, что “рамочный” федеральный закон требует серьезной переработки. При этом изменения требует не только содержание его, но и форма.

В литературе уже много лет обсуждается вопрос о возможности или необходимости кодификации федерального избирательного законодательства. И хотя вопрос о кодификации выходит за рамки предмета данного исследования, все же здесь необходимо уделить этому вопросу некоторое внимание.

Как отмечает С.Д. Князев[[73]](#footnote-73), кодификация отнюдь не означает всеобъемлющего охвата правового регулирования. И с этой точки зрения Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” по сути является кодифицированным актом. В то же время его структура не соответствует общепринятым принципам построения кодифицированных актов, и это обуславливает неудобство его использования.

Поэтому при разработке нового федерального избирательного законодательства целесообразно поставить задачу создания единого Избирательного кодекса РФ, который включал бы в качестве общей части «рамочные» нормы, регулирующие любые выборы в Российской Федерации, а в качестве особенной части – нормы, касающиеся выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ[[74]](#footnote-74).

В одной из первых глав кодекса следует перечислить избирательные системы, которые допускаются в Российской Федерации. В качестве таких систем в соответствии с классификацией можно было бы назвать:

* мажоритарную систему относительного большинства;
* мажоритарную систему с перебаллотировкой;
* мажоритарно-преференциальную систему;
* блоковую систему (с ограниченным или неограниченным вотумом);
* систему единственного непередаваемого голоса;
* систему единственного передаваемого голоса;
* пропорциональную систему с закрытыми списками;
* пропорциональную систему с открытыми списками;
* смешанную «персонализированную» систему.

Для каждой из этих систем необходимо прописать подробные процедуры, в том числе регламентирующие порядок голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.

Важно также закрепить в кодексе подробные процедуры, регламентирующие порядок участия в выборах граждан, которые не имеют возможности в день голосования прибыть на избирательный участок (досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению, голосование по почте).

Еще один вопрос, фактически упущенный в действующем федеральном законодательстве, представляют временные нормы[[75]](#footnote-75). Их необходимость диктуется тем, что региональный закон может не содержать необходимой для проведения выборов нормы или норма регионального закона может оказаться вне рамок, установленных федеральным законом. Причина этого может быть либо в том, что региональный законодатель просто не успел привести свой закон в соответствие с федеральным, либо ошибка возникла по небрежности или в силу каких-либо иных причин.

Примером может случить первоначальная редакция “Избирательного кодекса города Москвы”[[76]](#footnote-76), одна из норм которого устанавливает для всех округов (в том числе и многомандатных), что необходимое для регистрации число подписей избирателей составляет один процент от числа избирателей округа. Это противоречит норме «рамочного» закона, которая запрещает в специальных законах устанавливать необходимое число подписей в многомандатных округах в размере более двух процентов от числа избирателей округа, деленного на число мандатов. Таким образом, норму московского закона нельзя было применять в округах с числом мандатов более двух. Но и федеральную норму применять невозможно, поскольку она не является нормой прямого действия. Таким образом, возникла правовая неопределенность[[77]](#footnote-77).

Для таких обстоятельств в федеральном законе могло бы быть предусмотрено, что в тех случаях, когда региональный закон не устанавливает необходимой нормы или установленная региональным законом норма не соответствует требованиям федерального закона, непосредственно действует установленная федеральным законом максимальная (минимальная) норма.

Для тех случаев, когда федеральный закон вообще не устанавливает никаких пределов (число депутатов, предельный размер расходов избирательного фонда и др.), необходимы временные нормы, предписывающие такие размеры регионам, которые не установили их в своих законах.

Частично такую функцию выполняет Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Однако, во-первых, обсуждаемая проблема касается не только местных, но и региональных выборов. Во-вторых, действующая редакция этого закона уже устарела и требует серьезной переработки, в том числе структурной[[78]](#footnote-78). В частности, представляется, что в настоящее время нет необходимости во “временном положении” о проведении выборов, поскольку во всех регионах есть законы, регулирующие проведение выборов в органы местного самоуправления. Поэтому от федерального закона требуется не полное и исчерпывающее регулирование данных выборов, а вмешательство по отдельным вопросам, которые недостаточно отрегулированы региональными законами или местными нормативными актами.

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы:

Основным методом регулирования в федеральном законодательстве порядка проведения региональных и местных выборов является метод “рамочного” регулирования. Начало такому регулированию было положено указами Президента РФ в октябре 1993 г. Впоследствии (в 1994 г.) был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», носивший «рамочный» характер, который в 1997 г. был заменен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В 2002 г. был принят новый федеральный закон с тем же названием.

Название федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не вполне отражает его сущность и не вполне соответствует целям законодательного регулирования избирательных прав на федеральном уровне, вытекающих из Конституции РФ. Так, помимо вопросов защиты избирательных прав федеральных закон должен содержать и в действительности содержит определенные ограничения избирательных прав граждан.

Одним из основных недостатков Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” является его бессистемность. Это наиболее ярко проявляется в вопросах, связанных с избирательной системой в узком смысле.

Региональное избирательное законодательство обнаруживает множество недостатков. Первая группа недостатков связана с прямыми и явными нарушениями норм федерального законодательства и устраняется посредством рекомендаций Центризбиркома и предписаний прокуратуры или через судебные решения. Вторая группа недостатков связана с неправильным пониманием региональными законодателями недостаточно четко сформулированных норм федерального закона. Третья группа недостатков связана с неудачным решением вопросов, которые не регулируются федеральными законами. Для устранения недостатков, относящихся ко второй и третьей группам, желательно совершенствование федерального законодательства.

Требование федерального закона об обязательном использовании на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ пропорциональной избирательной системы призвано предотвратить монополизацию региональной ассамблеи одной партией. В то же время, с точки зрения защиты избирательных прав граждан, важнее закрепить в федеральном законе не предельное соотношение числа депутатов, избираемых по мажоритарной и пропорциональной системам, а минимальное число депутатов, избираемых по пропорциональной системе, и минимальное число избирателей, приходящихся на одного депутата, избранного по мажоритарной системе.

Федеральный «рамочный» закон должен содержать временные нормы, которые будут применяться в тех случаях, когда региональный закон не устанавливает необходимой нормы или установленная региональным законом норма не соответствует требованиям федерального закона.

При разработке нового федерального избирательного законодательства целесообразно поставить задачу создания единого Избирательного кодекса РФ, который включал бы в качестве общей части “рамочные” нормы, регулирующие любые выборы в Российской Федерации.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Избирательное право - один из важнейших институтов современного конституционного права, реализация норм которого является главнейшим условием становления, развития и укрепления демократических элементов в жизни общества.

В демократическом государстве при достаточной развитости политической культуры и самодеятельности граждан практически не бывает полного единодушия на выборах. Смысл выборов не в том, чтобы продемонстрировать мнимый консенсус между всеми гражданами и социальными слоями, который никогда, кроме чрезвычайных ситуаций, не может быть достигнут в развитом обществе, а в том, чтобы все могли выразить свою волю, а государственная власть - быть созданной и действовать в соответствии с этой волей. Через борьбу на выборах, следовательно, в конечном счете, достигается стабильность и порядок в общественной жизни.

Выборы как исторический процесс представляют собой итог длительной эволюции ряда социальных, политических и правовых институтов. В условиях современных научных представлений выборы выступают в качестве и как основы конституционного строя, и в качестве института народовластия, и как способ реализации политической правосубъектности граждан.

Анализ российского избирательной системы и соответствующей международной практики позволяют сделать вывод, что российское законодательство о выборах является чрезмерно сложным, перегружено деталями и существует в виде отдельных законов, а также инструкций ЦИК РФ. В связи с этим представляется обоснованной возможность принятия Избирательного Кодекса Российской Федерации.

Исключительно важное значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан и гарантируемых законом пределов их реализации имеют избирательные цензы, которые, по мнению автора, представляют собой специальные условия, которыми конституция и избирательные законы ограничивают круг лиц, за которыми признаются избирательная дееспособность.

Анализ законодательных источников и соответствующей литературы дает основание судить о их многообразии. Классифицировать избирательные права можно по различным основаниям, в том числе относительно стадий избирательного процесса. Представляется возможным классифицировать избирательные права относительно принадлежности на: индивидуальные (которые могут осуществляться и защищаться только индивидуально), коллективные (которые могут осуществляться и защищаться только коллективными действиями избирателей) и индивидуально-коллективные (которые могут осуществляться и защищаться как индивидуально, так и в результате коллективных действий избирателей).

Гарантии правомерной реализации избирательных прав и обязанностей личности направлены на обеспечение оптимальных социально-политических условий и организационно-правовых средств правомерной реализации избирательных прав и обязанностей личности, и включают в себя: прежде всего принципы в качестве демократических начал избирательного права; пределы избирательных прав и обязанностей, их конкретизацию; процессуальные формы реализации избирательных прав и обязанностей личности (определенный порядок использования лицами избирательных прав и исполнения избирательных обязанностей).

В зависимости от отраслевой принадлежности нормативно-правовой основы следует различать три вида юридической ответственности за нарушения законодательства о выборах: ответственность по избирательному праву (сегмент государственно-правовой ответственности); уголовную ответственность; административную ответственность.

Ответственность по избирательному праву представлена главным образом отменой (аннулированием) избирательной комиссией регистрации кандидата (списка кандидатов). Основанием для этого могут служить нарушения избирательного законодательства, допущенные на различных стадиях организации и проведения выборов вплоть до установления итогов голосования, определения результатов выборов.

Отмена (аннулирование) регистрации кандидатов (списка кандидатов) не исключает возможности привлечения лиц, виновных в нарушениях избирательного законодательства, к административной или уголовной ответственности.

Учитывая вышесказанное, следует заметить что многие из названных проблем все же находят свое отражение в новом законодательстве о выборах. Так в июне прошлого года был принят Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», который учитывают в своих положениях большинство из тех изменений, произошедших в российском обществе за последнее время, а также те ошибки, которые были допущены в предыдущем законе. Однако, еще рано говорить о полном совершенстве законодательной базы о выборах.

Важную проблему составляет все еще находящаяся на низком уровне правовая культура населения России, что во многом связано с недавним переходом от тоталитарного общества к демократическому. В связи с этим избиратели не способны правильно оценивать силы кандидатов. Это отражается и на активности населения в избирательном процессе. Люди не считают, что их голос может стать решающим и не осознают важность участия в политической жизни страны. Именно эти проявления также свидетельствуют о низком уровне правовой культуры населения России.

Другой немаловажной проблемой является постоянные нарушения в избирательном процессе, то есть подкуп избирателей отдельными кандидатами, неравная борьба среди кандидатов в период проведения избирательной кампании, подтасовка результатов выборов и другие.

Проанализировав проблемы современного российского избирательного права, мы видим необходимость дальнейшего реформирования избирательной системы России. Однако несомненно, что подходить к реформированию избирательных отношений необходимо максимально обдуманно и взвешенно, опираясь на выявленные эмпирическим путем тенденции демократического развертывания российской избирательной системы, избегая «революционных» скачков в развитии электорального законодательства. В развитии правовой культуры населения огромную роль играют средства массовой информации, которым необходимо постоянно включать в свою работу ролики и передачи, разъясняющие важность избирательного права по отношению к каждому гражданину. Кроме того следует улучшить работу правоохранительных органов, путем совершенствования подзаконных актов контролирующих ведомств этих органов.

В заключении хотелось бы отметить важность скорого решения всех перечисленных проблем, так как от этого зависит будущее нашей страны!

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

Нормативно – правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) //Российская газета. 21.01.2009.
2. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 04.10.2010) //Российская газета. 08.10.2010.
3. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 51-ФЗ от 18.05.2005 (ред. от 29.11.2010//Российская газета. 08.10.2010.
4. ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» № 113-ФЗ от 05.08.2000 (ред. от 21.07.2007)//Российская газета. 25.07.2007.
5. ФЗ «О референдуме Российской Федерации» № 5-ФКЗ от 28.06.2004 (ред. от 24.04.2008) //Российская газета. 30.04.2008.
6. ФЗ «О политических партиях» № 95-ФЗ от 11.07.2001 (ред. от 26.04.2007) //Собрание законодательства. 30.04.2007.
7. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 94-ФЗ от 04.07.2003 (ред. от 28.12.2009) // Российская газета. 30.12.2009.
8. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» № 85-ФЗ от 22.06.1998 (ред. от 21.07.2005) //Российская газета. 26.07.2005.
9. ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (принят ГД ФС РФ 23.10.1996) (вместе с "Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») № 138-ФЗ от 26.11.1996 (ред. от 09.11.2009) //Российская газета - 11.11.2009.
10. ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» № 210-ФЗ от 06.12.1999 //Российская газета. 08.12.1999.
11. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» № 5242-1 от 25.06.1993 (ред. от 18.07.2006)//Российская газета. 27.07.2006.

### Постановлением Правительства РФ № 1242 от 18.12.95 г. утверждена Федеральная целевая Программа развития ГАС РФ «Выборы » на 1996-2000 годы. // Собрание законодательства РФ. 25.12.1995.

1. Постановление Центризбиркома РФ от 07.08.2003 N 20/144-4 (ред. от 27.09.2006) "О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления"//Вестник Центризбиркома РФ. 27.09. 2006.

### Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Особенная часть / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. - М. - 2006.

Учебная и научная литература:

1. Абдулхакова Е.М. Избирательная система: от смешанной к мажоритарной или пропорциональной// Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. - М.: Юристъ, 2007. - 784 с.
3. Алехичева Л.Г., Постников А.Е. Признание недействительными итогов голосования результатов выборов: правовые проблемы// Журнал российского права. - 2001. - № 6.

Алехичева Л. // Журн. рос. права. 1999. № 9.

Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел: Изд-во ОРАГС, 1999

1. Баранова И.С. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне//Журнал российского права. - 2004. - № 1.

Борисов И.Б. // Материалы “круглого стола” по обсуждению законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Москва: РНЦГМУ, 2002.

Буханова Т.Н. // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 18–23; О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ, 2000, № 21, с. 78–80

1. Веденеев Ю. А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 2005. № 7.

### Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. - 2008 - № 5.

1. Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. – Тамбов: изд-во ТГТУ, 2005. – 104 с.
2. Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне//Журнал российского права. - 2004. - № 1.

Вестник ЦИК РФ, 2000, № 21, с. 75

Ведомости Московской городской Думы, 2003, № 12 (1), ст. 323.

Выборы депутатов Государственной Думы ФС РФ. 1999». Электоральная статистика. - М: Изд-во «Весь Мир». 2000. С. 26., «Выборы Президента РФ 2000» Электоральная статистика. М: Изд-во «Весь Мир». 2000. С.29

1. Головин А.Г. Избирательное право России. – М.: НОРМА, 2007. – 336 с.

Голосов Г.В. // ПОЛИС. 2007. № 4. С. 80–81;

### Груздева А.П. Понятие и некоторые формы проявления преступлений, совершаемых в условиях избирательного процесса (криминологический анализ) //Следователь. - 2009. - № 12.

Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск: Изд-во ИП “Макаров С.Е.”, 2001.

1. Елизаров В.Г. Конституционное обоснование ограничения свободы массовой информации в ходе избирательных компаний и просчеты нового законопроекта// Журнал российского права. - 2002. - № 4.
2. Емельянов В. Пределы осуществления гражданских прав // Российская юстиция. - М.: Юрид. лит., 2009, № 6.

Журавлева И.А., Дмитриев Ю.А. Правовое регулирование выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: ОКТБ, 1999, с. 32

1. Журнал «Охранная деятельность» за 2008-2010гг.

Заславский С. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11.

Застрожная О.К. // Избирательная кампания: взгляд изнутри. М.: Права человека, 2002. С. 10–11

1. Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России. Теория, практика и перспективы. – Изд-во Юридический центр Пресс. – 2003. – 235 с.

Иванченко А. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 9–10. С. 18–23;

Иванченко А.В. (ред.). Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М.: Фонд “Либеральная миссия”, 2003, с. 140

1. Игнатенко В.В. Ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции. Иркутск, 1998.

### Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдумах. - М. – 2009.

1. Т. Кизлова Конституционные гарантии осуществления гражданских прав. //Юридический вестник. 2003. - №4.

Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999, с. 131–159

Кокотов А.Н. // Выборы и референдумы. 2001. № 1 (6).

1. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект. - 2008. – 608 с.

### Корабельников С. Уголовная ответственность за нарушения избирательного права // Российская юстиция. - 2006. - № 5. - С. 23

Кривцов В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 6. С. 40–41

### Ларионов В.Г. Некоторые вопросы административной и уголовной ответственности за нарушения избирательных прав граждан // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2009. - № 7

1. Ларин А.Ю. Конституционное (государственное) право России. – М.: Книжный мир. - 2006. – 400 с.

Линик Л. // Право и жизнь. 2002. № 47. С. 224–225;

1. Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации//Государство и право. - 2005. - № 10.

Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Норма, 2006.

Пылин В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 5.

Петров Г.М. // Вестник ЦИК РФ. 2007. № 3.

Сергеев А. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 6. С. 10–13

Сергеев Д.Б. // Право и политика. 2002. № 11. С. 38

1. Смоленский М.Б. Конституционное (государственное) право России: учебник. – М.: МарТ. - 2008. – 224 с.

Харитонов А. // Власть. 2009. № 3. С. 3–7

Шейнис В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 6. С. 17

1. Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации/Демократия. Ру/http://www.democracy.ru/library/learning/lectures/(дата обращения 23.09.2010)
2. http://izbiratel.ru/ (дата обращения 17.09.2010)

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. - М.: Юристъ, 2007. - 784 с. Абдулхакова Е.М. Избирательная система: от смешанной к мажоритарной или пропорциональной// Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3. Веденеев Ю. А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 2005. № 7. Баранова И. С. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне//Журнал российского права. - 2004. - № 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Алехичева Л.Г., Постников А.Е. Признание недействительными итогов голосования результатов выборов: правовые проблемы// Журнал российского права. - 2001. - № 6. Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. – Тамбов: изд-во ТГТУ, 2005. – 104 с. Головин А.Г. Избирательное право России. – М.: НОРМА, 2007. – 336 с. Елизаров В.Г. Конституционное обоснование ограничения свободы массовой информации в ходе избирательных компаний и просчеты нового законопроекта// Журнал российского права. - 2002. - № 4.Игнатенко В.В. Ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции. Иркутск,2008**.** А.Ю. Ларин Конституционное (государственное) право России. – М.: Книжный мир. - 2006. – 400 с. М.С. Матейкович Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации//Государство и право. - 2005. - № 10. Смоленский М.Б. Конституционное (государственное) право России: учебник. – М.: МарТ. - 2008. – 224 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект. - 2008. – 608 с. Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России. Теория, практика и перспективы. – Изд-во Юридический центр Пресс. – 2003. – 235 с. Пылин В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 5. Голосов Г.В. // ПОЛИС. 2007. № 4. С. 80–81 [↑](#footnote-ref-3)
4. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 04.10.2010)//Российская газета. 08.10.2010. [↑](#footnote-ref-4)
5. ФЗ «О политических партиях» № 95-ФЗ от 11.07.2001 (ред. От 26.04.2007) //Собрание законодательства. 30.04.2007. [↑](#footnote-ref-5)
6. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 51-ФЗ от 18.05.2005 (ред. от 29.11.2010//Российская газета. 08.10.2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» № 113-ФЗ от 05.08.2000 (ред. от 21.07.2007) //Российская газета. 25.07.2007. [↑](#footnote-ref-7)
8. ФЗ «О референдуме Российской Федерации» № 5-ФКЗ "от 28.06.2004 (ред. от 24.04.2008) //Российская газета. 30.04.2008. [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 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) //Российская газета. 21.01.2009. [↑](#footnote-ref-9)
10. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 04.10.2010) //Российская газета. 08.10.2010. [↑](#footnote-ref-10)
11. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 29.11.2010)//Российской газете. 03.12.2010. [↑](#footnote-ref-11)
12. ФЗ «О референдуме Российской Федерации» № 5-ФКЗ от 28.06.2004 (ред. от 24.04.2008) //Российская газета. 30.04.2008. [↑](#footnote-ref-12)
13. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 51-ФЗ от 18.05.2005 (ред. от 29.11.2010) //Российская газета. 03.12.2010. [↑](#footnote-ref-13)
14. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 94-ФЗ от 04.07.2003 (ред. от 28.12.2009) // Российская газета. 30.12.2009. [↑](#footnote-ref-14)
15. А. В. Зиновьев, И. С. Поляшова Избирательная система России. Теория, практика и перспективы. – Изд-во Юридический центр Пресс. – 2003. – 235 с. [↑](#footnote-ref-15)
16. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 04.10.2010) //Российская газета 08.10.2010. [↑](#footnote-ref-16)
17. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» № 85-ФЗ от 22.06.1998 (ред. от 21.07.2005) //Российская газета. 26.07.2005. [↑](#footnote-ref-17)
18. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 94-ФЗ от 04.07.2003 (ред. от 28.12.2009) //Российская газета. 30.12.2009. [↑](#footnote-ref-18)
19. Елизаров В.Г. Конституционное обоснование ограничения свободы массовой информации в ходе избирательных компаний и просчеты нового законопроекта// Журнал российского права. - 2002. - № 4. [↑](#footnote-ref-19)
20. А.Г. Головин Избирательное право России. – М.: НОРМА, 2007. – 336 с. [↑](#footnote-ref-20)
21. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 04.10.2010) //Российская газета 08.10.2010. [↑](#footnote-ref-21)
22. Емельянов В. Пределы осуществления гражданских прав // Российская юстиция. - М.: Юрид. лит., 2009, № 6. - С. 14-16. [↑](#footnote-ref-22)
23. Кизлова Т. Конституционные гарантии осуществления гражданских прав. //Юридический вестник. 2003. - №4 [↑](#footnote-ref-23)
24. ### Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдумах. М. – 2000.

    [↑](#footnote-ref-24)
25. А.Г. Головин Избирательное право России. – М.: НОРМА, 2007. – 336 с. [↑](#footnote-ref-25)
26. ### Ларионов В.Г. Некоторые вопросы административной и уголовной ответственности за нарушения избирательных прав граждан // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2009. - № 7

    [↑](#footnote-ref-26)
27. ### Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. - 2008 - № 5

    [↑](#footnote-ref-27)
28. ### Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдумах. - М. – 2009.

    [↑](#footnote-ref-28)
29. Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне//Журнал российского права. - 2004. - № 1. [↑](#footnote-ref-29)
30. Алехичева Л.Г., Постников А.Е. Признание недействительными итогов голосования результатов выборов: правовые проблемы// Журнал российского права. - 2001. - № 6. [↑](#footnote-ref-30)
31. ### Корабельников С. Уголовная ответственность за нарушения избирательного права // Российская юстиция. - 2006. - № 5. - С. 23

    [↑](#footnote-ref-31)
32. ### Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Особенная часть / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. - М. - 2006.

    [↑](#footnote-ref-32)
33. ### Груздева А.П. Понятие и некоторые формы проявления преступлений, совершаемых в условиях избирательного процесса (криминологический анализ) // Следователь. - 2009. - № 12.

    [↑](#footnote-ref-33)
34. ### Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Особенная часть / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. М. – 2006.

    [↑](#footnote-ref-34)
35. ### Ларионов В.Г. Некоторые вопросы административной и уголовной ответственности за нарушения избирательных прав граждан // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2009. - № 7.

    [↑](#footnote-ref-35)
36. ### Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Особенная часть / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. М. – 2006.

    [↑](#footnote-ref-36)
37. ### Там же.

    [↑](#footnote-ref-37)
38. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» № 5242-1 от 25.06.1993 (ред. от 18.07.2006) //Российская газета. 27.07.2006. [↑](#footnote-ref-38)
39. Постановлением Правительства РФ № 1242 от 18.12.95 г. утверждена Федеральная целевая Программа развития ГАС РФ «Выборы » на 1996-2000 годы. // Собрание законодательства РФ. 25.12.1995. [↑](#footnote-ref-39)
40. Выборы депутатов Государственной Думы ФС РФ. 1999». Электоральная статистика. - М: Изд-во «Весь Мир». 2000. С. 26., «Выборы Президента РФ 2000» Электоральная статистика. М: Изд-во «Весь Мир». 2000. С.29 [↑](#footnote-ref-40)
41. Постановление Центризбиркома РФ «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления» № 20/144-4 от 07.08.2003 (ред. от 27.09.2006) //Вестник Центризбиркома РФ. 27.09. 2006. [↑](#footnote-ref-41)
42. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» № 5242-1 от 25.06.1993 (ред. от 18.07.2006) //Российская газета. 27.07.2006. [↑](#footnote-ref-42)
43. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 04.10.2010) //Российская газета. 08.10.2010. [↑](#footnote-ref-43)
44. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 51-ФЗ от 18.05.2005 (ред. от 29.11.2010) //Российская газета - 03.12.2010. [↑](#footnote-ref-44)
45. Алехичева Л. // Журн. рос. права. 1999. № 9. С. 9–15; Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел: Изд-во ОРАГС, 1999, с. 12–18; Заславский С. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11. С. 5–8; Иванченко А. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 9–10. С. 18–23; Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999, с. 131–159; Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Норма, 1996, с. 7–8; Пылин В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 5. С. 19–23. [↑](#footnote-ref-45)
46. Алехичева Л. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 1. С. 32–35; Кокотов А.Н. // Выборы и референдумы. 2001. № 1 (6). С. 46–48; Постников А.Е. // Журн. росс. права. 2002. № 5. С. 12–22. [↑](#footnote-ref-46)
47. Иванченко А.В. (ред.). Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М.: Фонд “Либеральная миссия”, 2003, с. 140; Пылин В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 5. С. 19–23. [↑](#footnote-ref-47)
48. Алехичева Л. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 1. С. 32–35; Заславский С. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11. С. 5–8; Иванченко А. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 9–10. С. 18–23. [↑](#footnote-ref-48)
49. Иванченко А. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 9–10. С. 18–23; Постников А.Е. // Материалы “круглого стола” по обсуждению законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Москва: РНЦГМУ, 2002, с. 6–25 [↑](#footnote-ref-49)
50. Борисов И.Б. // Материалы “круглого стола” по обсуждению законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Москва: РНЦГМУ, 2002, с. 164–174; Пылин В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 5. С. 19–23. [↑](#footnote-ref-50)
51. Петров Г.М. // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 3. С. 89–92 [↑](#footnote-ref-51)
52. Застрожная О.К. // Избирательная кампания: взгляд изнутри. М.: Права человека, 2002. С. 10–11 [↑](#footnote-ref-52)
53. Петров Г.М. // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 3. С. 89–92 [↑](#footnote-ref-53)
54. Вестник ЦИК РФ, 2000, № 21, с. 75 [↑](#footnote-ref-54)
55. Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск: Изд-во ИП “Макаров С.Е.”, 2001, с. 181; Журавлева И.А., Дмитриев Ю.А. Правовое регулирование выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: ОКТБ, 1999, с. 32 [↑](#footnote-ref-55)
56. Шейнис В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 6. С. 17 [↑](#footnote-ref-56)
57. Алехичева Л. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 1. С. 32–35; Заславский С. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11. С. 5–8; Сергеев А. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 6. С. 10–13 [↑](#footnote-ref-57)
58. Пылин В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 5. С. 19–23 [↑](#footnote-ref-58)
59. Буханова Т.Н. // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 18–23; О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ, 2000, № 21, с. 78–80 [↑](#footnote-ref-59)
60. Борисов И.Б. // Материалы “круглого стола” по обсуждению законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Москва: РНЦГМУ, 2002, с. 165–166; Кривцов В. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 6. С. 40–41; Харитонов А. // Власть. 1999. № 3. С. 3–7 [↑](#footnote-ref-60)
61. О необходимости учитывать возможность применения в субъектах РФ различных избирательных систем говорилось и в докладе Центризбиркома (Вестник ЦИК РФ, 2000, № 21, с. 75). В.Л. Шейнис (Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 6. С. 17) также отмечал потребность во введении в “рамочный” закон норм, позволяющих проведение на “ограниченном пространстве” эксперимента по введению новых избирательных систем [↑](#footnote-ref-61)
62. О фальсификациях в ходе досрочного голосования говорилось много, а вот то, что голосование по открепительным дает не меньше возможности для фальсификаций, мало кто понимает (см. Бузин А.Ю. // Материалы “круглого стола” по обсуждению законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Москва: РНЦГМУ, 2002. С. 154 [↑](#footnote-ref-62)
63. Иванченко А. // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 9–10. С. 18–23; Линик Л. // Право и жизнь. 2002. № 47. С. 224–225; Линик Л. // Право и жизнь. 2002. № 48. С. 278–282; Постников А.Е. // Журн. росс. права. 2002. № 5. С. 21 [↑](#footnote-ref-63)
64. Сергеев Д.Б. // Право и политика. 2002. № 11. С. 38 [↑](#footnote-ref-64)
65. Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Норма, 1996, с. 7–8; Постников А.Е. // Журн. росс. права. 2002. № 5. С. 21 [↑](#footnote-ref-65)
66. Трудно, в принципе, согласиться с мнением, что какие-либо институты избирательного законодательства можно относить к предмету исключительного ведения субъектов РФ, поскольку все избирательное законодательство направлено на реализацию конституционного принципа народовластия и избирательных прав граждан. [↑](#footnote-ref-66)
67. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"// Российская газета. 08.12.1998. [↑](#footnote-ref-67)
68. В данном случае не имеет значения, оформлена ли эта политическая сила в партию или блок, или данная “партия власти” формально состоит из “независимых” депутатов. [↑](#footnote-ref-68)
69. Голосов Г.В. // ПОЛИС. 2001. № 4. С. 80–81; Лапаева В. // Власть. 1997. № 12. С. 50 [↑](#footnote-ref-69)
70. Вестник ЦИК РФ, 2002, № 11, с. 159–192 [↑](#footnote-ref-70)
71. Этой рекомендации не последовали не менее чем в 24 субъектах РФ (см. Луговская М.Л. // Журнал о выборах. 2003. № 4. С. 2–10) [↑](#footnote-ref-71)
72. Заславский С. // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11. С. 5–8 [↑](#footnote-ref-72)
73. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999, с. 159–168. [↑](#footnote-ref-73)
74. Вопрос о включении в Избирательный кодекс норм, регулирующих проведение референдума и отзыва депутатов, а также вопрос о порядке формирования Совета Федерации и Конституционного Собрания выходит за рамки данной работы и здесь не обсуждается. [↑](#footnote-ref-74)
75. В ходе работы над последней редакцией “рамочного” закона сотрудниками Правового управления Аппарата Центризбиркома предлагалось включить такие нормы в закон, но это предложение не получило поддержки. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ведомости Московской городской Думы, 2003, специальный выпуск, ст. 176 [↑](#footnote-ref-76)
77. Отмеченный недостаток был устранен Законом города Москвы от 26 ноября 2003 г. № 70 (Ведомости Московской городской Думы, 2003, № 12 (1), ст. 323) [↑](#footnote-ref-77)
78. ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (принят ГД ФС РФ 23.10.1996) (вместе с "Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» № 138-ФЗ от 26.11.1996 (ред. от 09.11.2009)//Российская газета - 11.11.2009. [↑](#footnote-ref-78)