

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Избирательное право: понятие и принципы реализации»

Студент

Т.С. Толстая

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н, доцент, А.С. Таран

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## Аннотация

В работе рассматриваются особенности избирательной системы России. Актуальность данной темы обусловлена тем, что на практике нормы избирательного права не соответствуют реальному состоянию российской избирательной системы и не позволяют решить все проблемы.

Сейчас в России происходит сложный процесс реформирования государственно-властных структур, формируются новые общественные отношения между различными органами и должностными лицами, а также совершенствуются правовые и организационные основы их взаимодействия с гражданами и социальными группами. В таких условиях наличие качественного механизма формирования органов власти имеет большое значение, поскольку от того, насколько качественно и законно проходит этот процесс, зависит легитимность деятельности данных органов в будущем.

По итогам исследования можно сделать следующие выводы. Избирательное право представляет собой подотрасль конституционного права, основанную на принципах свободы и добровольности участия в выборах, альтернативности и обязательности выборов, недопустимости фальсификации их результатов, а также гласности. Весьма важную роль играют гарантии избирательных прав граждан, а также нормы об ответственности за правонарушения в сфере выборов и референдума. В избирательной системе имеется ряд проблем в области нормативно-правового регулирования, абсентизма, процедуры референдума, муниципальных выборов. Существует много путей их решения, одним из которых является принятие Избирательного кодекса России, а также совершенствование правовых норм, регулирующих избирательную систему, по различным направлениям.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Теоретические основы избирательного права в РФ .....	7
1.1 Сущность и понятие избирательного права в РФ.....	7
1.2 Источники избирательного права в Российской Федерации .....	12
1.3 Принципы избирательного права РФ .....	17
Глава 2. Анализ реализации избирательного права в России .....	23
2.1 Гарантии и механизм обеспечения избирательных прав граждан ....	23
2.2 Ответственность за нарушение законодательства о выборах .....	31
Глава 3. Проблемы реализации избирательного права .....	39
3.1 Проблемы реализации избирательного права на различных стадиях процесса .....	39
3.2 Пути решения проблем реформирования избирательной системы...	47
Заключение .....	54
Список используемой литературы и используемых источников.....	56

## Введение

Сейчас в нашем государстве происходит сложный процесс реформирования государственно-властных структур, формируются новые общественные отношения между различными органами и должностными лицами, а также совершенствуются правовые и организационные основы их взаимодействия с гражданами и социальными группами. В таких условиях большое значение имеет наличие качественного механизма формирования органов законодательной и исполнительной власти, поскольку от того, насколько качественно и законно проходит этот процесс, зависит легитимность деятельности данных органов в будущем. Ситуация весьма осложняется некоторыми факторами, в частности, необходимостью в условиях провозглашенного Конституцией РФ демократического государства обеспечить полноценное участие граждан в процедуре формирования властных органов, поскольку это является залогом доверия общества к государству.

Механизмом формирования государственных органов является действующая избирательная система, нормы которой регулируют процесс подготовки и проведения выборов в различные органы власти и местного самоуправления, позволяя гражданам участвовать в определении пути развития государства. Институт выборов является одним из центральных институтов российской демократии. Вместе с тем, практика показывает, что зачастую нормы избирательного права не соответствуют реальному состоянию избирательной системы и не позволяют решить все ее проблемы, в связи с чем изучение вопросов, связанных с сущностью и назначением избирательного права, а также определение имеющихся в данной сфере трудностей, является весьма актуальным.

Указанные вопросы неоднократно становились предметом рассмотрения разных ученых, таких как МВ Баглай, А.В. Иванченко, Е.И. Колюшин, В.И. Наумов, Н.С. Бондарь, Ю.А. Веденеев, Е.Г.

Андрющенко, И.А. Умнова, С.А. Пяткин, В.А. Ржевский, Б.А. Страшун, В.И. Васильев и другие. Кроме этого, в качестве теоретической базы нашего исследования мы использовали разработки теоретиков государства и права В.Н. Карташева, В.В. Лазарева, С.Н. Братуся, Ю.П. Еременко, С.С. Алексеева, а также различные труды по философии, политологии, социологии.

Объектом нашего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации действующего избирательного права.

Предметом исследования выступают нормы законодательства, регламентирующие процесс организации и проведения выборов, а также практика их применения.

Целью исследования является всестороннее изучение особенностей современного российского избирательного права, анализ реализации его норм, а также выявление текущих проблем и предложение путей их решения.

Данную цель мы достигнем, когда решим следующие задачи:

- определив понятие и сущность избирательного права в России;
- рассмотрев источники избирательного права в России;
- проанализировав принципы российского избирательного права;
- изучив гарантии и механизм обеспечения избирательных прав граждан;
- рассмотреть меры ответственности за нарушение законодательства о выборах;
- выявив проблемы реализации избирательного права на различных стадиях процесса;
- предложив пути решения проблем реформирования избирательной системы.

Методологией исследования является, прежде всего, общий метод научного познания – диалектика. Кроме этого, мы использовали ряд общенаучных методов (анализ и синтез, сравнение, наблюдение, дедукцию и

индукцию), а также частнонаучные методы (системный, логический, прогностический, исторический, экспертный, сравнительно-правовой).

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, нормы федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконных нормативных актов, а также актов толкования высших судебных органов России.

Эмпирической базой исследования является практика применения норм российского законодательства, регулирующего избирательный процесс, результаты опросов лиц, занимающихся применением указанных норм, а также материалы административных и уголовных дел о привлечении лиц к ответственности за нарушения норм избирательного права.

Научная новизна исследования заключается в проведении всестороннего изучения особенностей российского избирательного права, его природы, системном анализе его принципов, а также механизмов реализации его норм, что позволило выявить определенные теоретические и практические проблемы и выработать пути их устранения.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в возможности применения его результатов как при формировании содержания учебных дисциплин юридического цикла, так и в ходе практического применения норм законодательства, регламентирующих порядок и особенности выборного формирования государственных и муниципальных органов.

Структура исследования обусловлена его задачами и целями и представлена тремя главами, семью параграфами, заключением и списком используемых источников.

## **Глава 1 Теоретические основы избирательного права в РФ**

### **1.1 Сущность и понятие избирательного права в РФ**

Начиная наше исследование, посвященное проблемным вопросам российского избирательного права, необходимо дать определение понятию и проанализировать сущность избирательного права в России. В общей теории права само понятие «право» употребляется двойки, а именно как в объективном, так и в субъективном смысле, и данная точка зрения применима также к избирательному праву.

Как отмечают С.Д. Князев, В.Б. Израелян, а также Ю.А. Дмитриев, в широком смысле под избирательным правом нужно понимать подотрасль конституционного права, включающую в себя систему правовых норм, регулирующих определенный предмет, а именно общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации гражданами своих прав быть избранными и избирать в государственные и местные органы [8]. При этом, очевидно, что это определение нуждается в доработке, поскольку не охватывает процедуру выборов Президента РФ, а также высших должностных лиц субъектов РФ и муниципальных образований. В узком же смысле под избирательным правом понимается само субъективное право гражданина, общественных объединений и иных субъектах на участие в выборах.

Существуют дискуссии по поводу того, чем является избирательное право: подотраслью конституционного права или всего лишь его институтом. Так, в теории права институт – это относительно не крупное объединение правовых норм, которые регулируют близкие по содержанию общественные отношения, а институты, в свою очередь, объединяются в подотрасли [33]. Каждая подотрасль, по аналогии с отраслью может быть разбита на общую и особенную часть, чего нельзя сделать с институтом.

Считаем, что избирательное право однозначно следует признавать подотраслью конституционного права по всем вышеуказанным признакам,

поскольку она содержит ряд институтов (например, институт назначения выборов, институт предвыборной агитации), чем в большей степени напоминает отрасль права. Кроме этого, основные принципы избирательного права напоминают конституционные принципы и не имеют самостоятельного значения, о чем неоднократно говорил Конституционный суд РФ в своих решениях, например, в постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П, где указано, что принцип равных избирательных прав можно считать порожденным от конституционного принципа равенства [61].

Рассматривая значение избирательного права в широком смысле, некоторые авторы считают, что соответствующие общественные отношения достаточно сложно выделить из массы других, поскольку предметом регулирования избирательного права являются только те отношения, которые необходимо регулировать с помощью установления прав и обязанностей определенных субъектов, а не абсолютно все отношения, возникающие при проведении выборов. Интересную точку зрения в этой связи высказывает Л.П. Красовская, которая считает, что предметом избирательного права нужно считать нормы, которые регламентируют не только выборный процесс, но и межвыборные явления, которые существуют вне самой процедуры выборов [26, с.67]. Данная точка зрения заслуживает внимание, поскольку в целом российская избирательная система функционирует непрерывно, то есть не только в периоды проведения выборов, но и вне таковых.

Говоря об избирательном праве как о подотрасли права, необходимо определить также его метод, то есть систему юридических способов и приемов, путем которых осуществляется правовое регулирование. По этому поводу А.Е. Постников считает, что избирательное право является публичным правом, то есть регулирует отношения, одной стороной которых являются государственно властные органы [63]. В связи с этим автор считает, что у этой подотрасли права как такового своего метода нет. В то же время,

встречаются и иные позиции: согласно одним метод избирательного права является универсальным, а по другим он имеет межотраслевой характер.

Полагаем, что особенности метода избирательного права обусловлены характеристиками данной подотрасли и ее принадлежностью к конституционному праву, в связи с чем можно выделить следующие особенности, что в целом метод избирательного права, исходя из его публичности, базируется на императивных и властных началах, однако с течением времени большую роль в правовом регулировании избирательным правом общественных отношений начинает играть диспозитивный метод координации. Иными словами, несмотря на его, казалось бы, очевидную императивность, избирательное право, как верно отмечает О.Е. Кутафин, во многом допускает возникновение правоотношений, которые «основываются на равенстве сторон» [23, с.74].

Таким образом, под методом избирательного права нужно понимать систему способов и средств, с помощью которых происходит регулятивное воздействие на соответствующие общественные отношения, причем эта система является комплексной и универсальной, в качестве своей основы имеет императивные начала, однако допускает возникновение диспозитивных тенденций, проявляющихся в договорном характере отношений и равенстве сторон.

Подотрасль избирательного права России имеет свою структуру, состоящую из общей и особенной частей, разделение которых происходит на основании масштаба действия норм. Так, в общей части содержатся универсальные нормы, которые в целом говорят о праве граждан быть избранными и избирать в государственные и муниципальные органы, закрепляют принципы избирательного права, круг его субъектов, организационное и материальное обеспечение выборов, а также регулируют порядок обжалования решений и действий органов и лиц в данной сфере. В особенной же части содержатся нормы, определяющие порядок проведения выборов в конкретные органы власти или конкретных должностных лиц.

Так, к общей части избирательного права относятся нормы Федерального закона № 67 от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №67) об избирательных комиссиях, о статусе кандидатов, о наблюдателях, о политических партиях и так далее [52], а к особенной – нормы федеральных законов, которые регламентируют, например, порядок выборов Президента РФ или депутатов Государственной Думы РФ [38, 39]. Примером норм особенной части могут служить также нормы регионального законодательства, например, Закона Нижегородской области от 28.06.2012 № 70-З «О выборах Губернатора Нижегородской области» [37].

Интересно, что некоторые авторы выделяют не две, а три части избирательного права: общую, особенную и специальную [70]. Общими и особенными будут являться положения Федерального закона № 67, а специальными – нормы иных правовых, которые говорят о том, в каком порядке проводить разные выборы. Мы с данной точкой зрения не согласимся, поскольку он не совпадает с традиционным подходом, согласно которому любая отрасль права имеет две части: общую и особенную. Считаем неверной и точку зрения, согласно которой следует выделять региональное и муниципальное избирательное право: скорее можно говорить о региональном избирательном законодательстве, а также о муниципальных правовых актах, которые только конкретизируют нормы Федерального закона № 67.

На основании этого теоретически избирательное законодательство является централизованным, а на самом деле оно таким не является, поскольку соответствующие акты действуют на самых разных уровнях власти. При этом ряд авторов высказывался за принятие Избирательного кодекса РФ, в котором были бы кодифицированы нормы избирательного права, А.Е. Любаревым и А.В. Кыневым был даже разработан его проект, но к этому есть очень много препятствий [66]. Одно из них связано с тем, что

этот кодекс сможет систематизировать только федеральные акты, но туда не войдет законодательство регионов и муниципальные правовые акты, значит, полной кодификации не будет. Кроме избирательное право, в отличии от некоторых других отраслей, не находится в совместном ведении федерации и субъектов, поскольку ряд его особенностей устанавливается уставами муниципальных образований. В этой связи можно сравнить избирательное законодательство с муниципальным правом. Все эти признаки не позволят принять качественный Избирательный кодекс РФ.

Интересно рассмотреть также значение избирательного права в узком смысле слова, то есть как права гражданина избирать, голосуя за лицо или группу лиц (активное избирательное право), либо быть избранным, то есть участвовать в выборах как кандидат (пассивное избирательное право). При этом одно лицо на выборах определенного уровня может с некоторыми оговорками реализовать оба этих права. Субъективное избирательное право в общем виде содержится в положении статьи 32 Конституции РФ [25], а в Федеральном законе №67 говорится как об избирательном праве, так и об избирательных правах граждан, которые несколько шире, чем просто право [52].

Подводя итог параграфу, отметим, что избирательное право можно понимать широко и узко. В широком смысле это подотрасль конституционного права, включающую в себя систему правовых норм, предметом регулирования которых являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации гражданами своих прав быть избранными и избирать в государственные и местные органы. Методами избирательного права является система способов и средств, с помощью которых происходит регулятивное воздействие на соответствующие общественные отношения. Эта система в качестве своей основы имеет императивные начала, однако допускает возникновение диспозитивных тенденций, проявляющихся в договорном характере отношений и равенстве сторон.

Подотрасль избирательного права состоит из общей и особенной частей. В общей части содержатся универсальные нормы о праве граждан быть избранными и избирать в государственные и муниципальные органы, закрепляют принципы избирательного права, круг его субъектов, организационное и материальное обеспечение выборов, регулируют порядок обжалования решений и действий органов и лиц в данной сфере. В особенной части содержатся нормы, определяющие порядок проведения выборов в конкретные органы власти или конкретных должностных лиц.

В узком смысле под избирательным правом понимается гражданина избирать, голосуя за лицо или группу лиц (активное избирательное право), либо быть избранным, то есть участвовать в выборах как кандидат (пассивное избирательное право).

## **1.2 Источники избирательного права в Российской Федерации**

В предыдущем параграфе мы выяснили, что для целей нашей работы под избирательным правом необходимо понимать систему норм, положения которых регулируют порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, а также на различные должности. В связи с этим необходимо рассмотреть, в каких источниках содержатся указанные нормы и каким образом эти источники можно систематизировать.

Следует согласиться с мнением Н.В. Лебедевой, которая считает, что источники избирательного права – это правовые акты с нормами о том, что граждане могут быть избранными и избирать в государственные и муниципальные органы, а также регламентируют порядок проведения таких выборов [29]. Как верно указывал О.Е. Кутафин, источники избирательного права входят в систему источников конституционного права, поэтому им присущи все особенности, строгая иерархия и среди них самую главную роль играет закон [27].

Несомненно, основную роль среди источников любого права, в том числе, избирательного, играет Конституция РФ как основной закон нашего государства, особенно учитывая, что избирательное право тесно связано с конституционным строем России, поскольку с его помощью формируются властные органы.

Так, Конституция РФ устанавливает правовой статус референдума и выборов, указывая, что они являются основными и высшими формами выражения народовластия (часть 3 статьи 3). Кроме этого, Конституция РФ гарантирует всем гражданам право избирать и быть избранными (часть 2 статьи 32) за некоторыми исключениями, а также говорит об основных принципах выборов депутатов Государственной Думы РФ и Президента РФ. Кроме этого, в статьях 71-72 указывается на разграничение предметов ведения между федерацией и субъектами в этой сфере с оговоркой, что защита свобод и прав человека и гражданина – это исключительное ведение федерации [25].

Следующим источником избирательного права являются международные принципы и нормы, а также международные договоры, участниками которых является Россия: все это входит в правовую систему нашего государства, о чем говорит статья 15 Конституция РФ. К таким международно-правовым актам относится, например, Всеобщая декларация прав человека [13], а также Международный пакт о гражданских и политических правах [34].

Следует сказать, что зачастую международные нормы не просто являются частью правовой системы России, а направлены на преодоление правовых пробелов. Например, в Конституции РФ ничего не говорится о принципе всеобщего и равного избирательного права, а также тайного голосования для выборов во все органы. Такое говорится только применительно к выборам Президента РФ, а также в ряде федеральных законов, что является не вполне соответствующим текущим правовым

потребностям. Соответствующие нормы международного права в данном случае весьма удачно вплетены в конституционное право России.

Среди международных актов, которые являются источниками избирательного права, можно выделить также Европейскую хартию местного самоуправления, указывающую на основные его принципы как уровня власти [44]. Данный документ указывает, что местное самоуправление основывается на принципах демократизма, а эти органы формируются с помощью проведения тайных, свободных выборов, в рамках которых проводится равное и прямое голосование.

Следующим по уровню видом источников российского избирательного права являются федеральные законы. Среди таковых можно назвать, во-первых, уже упоминаемый нами в работе Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», в котором содержатся принципы избирательного права, раскрываются гарантии прав его субъектов, порядок формирования и работы избирательных комиссий, особенности финансирования выборов и референдумов и иные положения [52]. Нормы избирательного права содержатся и в ряде иных законов [38, 39, 42, 48, 50, 51].

В качестве источников избирательного права можно отметить ряд иных нормативных актов, в которых содержатся косвенные положения, касающиеся выборов: к таковым относятся, например, Федеральные законы «О средствах массовой информации» [46], «Об общественных объединениях и «О политических партиях» [41, 49].

Кроме этого, к источникам избирательного права можно косвенно отнести Уголовный кодекс РФ (УК РФ) [71] и Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) [22], однако особенности этих норм мы рассмотрим в следующей главе нашей работы.

В качестве источников избирательного права следует назвать также подзаконные акты, а именно изданные Президентом РФ и Правительством РФ. Примером таких подзаконных актов является, в частности, являются:

– Указ Президента РФ, принятый 30 мая 1997 г. и определяющий отличительные черты соблюдения избирательных прав сотрудников силовых ведомств [47];

– Постановление Правительства РФ от 5 мая 2003 г., где раскрываются меры по оказанию помощи избирательным комиссиям при проведении выборов в парламент РФ или на должность Президента РФ [40].

Источниками избирательного права можно также назвать и постановления Конституционного суда РФ, принятые в ходе рассмотрения вопросов о соответствии Конституции РФ определенных законодательных положений. Так, в 2014 году Конституционный суд РФ принял такое постановление при рассмотрении запроса Законодательного собрания Владимирской области о соответствии Конституции РФ нормы пункта 1 статьи 65 Федерального закона № 67 о досрочном голосовании на выборах [58]. В итоге признано, что данное положение не соответствует Конституции РФ в той мере, в какой оно не допускает голосование на выборах гражданина, которого в день выборов не будет на своем избирательном участке. В связи с этим законодателю предписано внести в Федеральный закон № 67 соответствующие изменения.

Если рассматривать решения Верховного суда РФ, то следует сказать, что формально они носят рекомендательный характер и не являются источниками правовых норм, но фактически, ни один суд не будет принимать решение вразрез с решениями высшей судебной инстанции. В связи с этим можно отметить ряд постановлений Пленума Верховного суда РФ, обобщающих судебную практику применения судами основного закона России, международных норм, а также об охране прав субъектов избирательного процесса.

Сложность у юристов возникает, когда нужно решить вопрос, считать ли источником избирательного акта акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее - ЦИК РФ), а также избирательными комиссиями регионов. Соответствующее полномочие таких комиссий

установлено части 13 статьи 21 Федерального закона №67 [52]. Такие акты сложно назвать элементами системы права, поэтому до конца так и не ясно, принадлежат ли они к актам, содержащим нормы избирательного права.

Источниками избирательного права являются также нормативные акты, принятые на региональном уровне, а именно законы субъектов, их Конституции РФ и уставы, акты избирательных комиссий субъектов, а также решения конституционных или уставных судов субъектов РФ. Так, например, статьи 22 Устава Нижегородской области содержит норму о том, что с целью выборов в органы власти или на определенные должности образуются избирательная комиссия Нижегородской области, а также территориальные и участковые комиссии. Особенности их работы определяются законом субъекта. Часть 2 статьи 24 Устава определяет особенности выборов Губернатора области, части 2 статьи 28 – выборов депутата Законодательного собрания и так далее [72]. Интересно, что, как мы уже указывали, законодательство о выборах на уровне Российской Федерации не кодифицировано, однако в некоторых регионах есть обратная тенденция: так, например, в Хабаровском крае существует свой Избирательный кодекс РФ [20].

Источниками избирательного права на муниципальном уровне являются муниципальные правовые акты, определяющие особенности проведения местных выборов. При этом интересно, что положениями Федерального закона № 67 установлено, что в уставе муниципального образования должно обязательно указываться, как формируются местные органы власти, и это требование муниципалитеты должны соблюдать [52]. Так, например, в Уставе Балахнинского муниципального района Нижегородской области указано, что представительным органом является Земское собрание, которое состоит из депутатов, которые избираются представительными органами поселений, входящих в район по определенной норме [43].

Таким образом, основную роль среди источников избирательного права России играет Конституция РФ как основной закон нашего государства. В ней содержится наиболее общие, базовые нормативные положения, которые раскрываются и конкретизируются в нормах иных правовых актов, среди которых основным является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Нормы избирательного права содержатся и в ряде иных федеральных законов, Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ. Кроме этого, избирательное законодательство принимается регионами России, а на уровне муниципалитетов существуют муниципальные правовые акты. Дискуссионным является вопрос о возможности объединения федеральных норм избирательного права в Избирательный кодекс РФ, а также о возможности отнесения к источникам избирательного права актов Центральной избирательной комиссии РФ.

### **1.3 Принципы избирательного права РФ**

Вопрос, связанный с принципами избирательного права, поднимался в трудах многих авторов, которые рассматривали как сами принципы, так и их классификацию. При этом многие, например, М.В. Баглай, отождествляют понятия принципов избирательного права и принципов избирательной системы [5]. Мы считаем, что эти понятия действительно во многом схожи, однако полностью их приравнивать друг к другу нельзя.

Под принципом в философии и праве понимается основная идея, основополагающее начало или норма поведения [18]. Принципы есть в каждой отрасли права, причем они могут быть как основными (межотраслевыми), так и существующими в конкретной отрасли применительно к ее специфике, а также методу и предмету регулирования.

Принципами избирательного права необходимо считать основополагающие идеи, руководящие базовые начала, которые установлены

в нормах избирательного права и показывают сущность выборов как конституционной основы народовластия, определяют нормативное регулирование осуществления гражданами своих избирательных прав, а также содержат основу гарантий честных и законных выборов. Система принципов избирательного права является одной из важных характеристик этой подотрасли.

Сложность заключается в том, что Конституция РФ не содержит отдельной главы, посвященной избирательной системе, а также не закрепляет принципы избирательного права, называя их только применительно к выборам Президента РФ (согласно части 1 статьи 81 Конституции РФ, Президент РФ избирается на должность путем тайного голосования и реализации гражданами своего равного всеобщего прямого избирательного права) [25]. В связи с этим принципы избирательного права приводятся в основном в доктрине, где до сих пор не выработана единая их классификация. Так, наиболее общеприняты критерием классификации является назначение принципов и их роль в механизме регулирования избирательных отношений, согласно которому принципы избирательного права делятся на три группы:

1. Принципы, закрепляющие особенности организации и проведения выборов. К таким относятся, например, принципы состязательности, альтернативности, периодичности, обязательности выборов, подлинности их результатов, независимости органов, проводящих выборы, разделение полномочий между субъектами избирательного права, недопустимости проведения референдума и выборов в России в одно время.

2. Принципы об отличительных чертах участия граждан РФ в выборах, а именно прямое, равное и всеобщее избирательное право, добровольность участия в выборах, тайное и личное голосование.

3. Принципы, которые имеют дополнительное значение по отношению к двум предыдущим группам, а именно гласность и открытость. Кроме этого, сюда можно отнести ряд положений гражданского

процессуального права и административного процесса, связанных с защитой избирательных прав граждан в рамках определенных процедур (статьи 259-261 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ) [14] и глава 24 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) [21].

Рассматривая непосредственно принципы избирательного права России, следует, прежде всего, привести позицию Конституционного суда РФ, изложенную в Постановлении от 22 января 2002 года № 2-П, где говорится, что ряд принципов избирательного права сформулированы в Конституции РФ или следует из смысла ее положений, а именно из статей 1, 2, 3, 17, 19, 60 [62]. Кроме этого, в Постановлении от 11 июня 2002 года № 10-П указано, что сущностью установленного Конституцией РФ права граждан избирать и быть избранным является возможность граждан участвовать в выборах, которые проводятся в ходе реализации всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [60].

Учитывая изложенное, а также анализируя положения Федерального закона №67, нужно говорить о таких принципах избирательного права, как всеобщее, прямое и равное избирательное право, а также тайное голосование [52]. Эти принципы находятся в системе основных принципов выборов в России, среди которых можно выделить, в первую очередь, принцип свободы и добровольности участия гражданина России в выборах, установленный пунктом 3 статьи 3 вышеуказанного Федерального закона. При этом интересно, что статья 3 Конституции РФ говорит только о свободе выборов [25]. Этот принцип можно толковать в нескольких смыслах. В первую очередь, гражданин может свободно осуществлять свое избирательное право и сам решать, будет ли он участвовать в выборах. Если гражданин отказывается от такого участия, его никто не может привлечь к ответственности, или, тем более, принудить к обратному. Кроме этого, этот принцип предполагает, что когда подсчитываются итоги голосования, то не нужно обращать внимание на то, какая часть граждан приняла в нем участие.

Далее, принцип свободы выборов полагает, что гражданин может голосовать за любого кандидата из списка, а также, если это возможно, против всех. Нельзя заставить человека проголосовать за определенное лицо или партию. Кроме этого, принцип добровольности и свободы выборов действует и в отношении иных составляющих избирательных прав.

Кроме этого, существует такой принцип избирательного права, как принцип альтернативных выборов, о котором указано в Федеральном законе № 67 [52], а также в Федеральных законах о выборах Президента РФ и депутатов парламента [38, 39]. Этот принцип нужно понимать таким образом, что если на день выборов или за 35 дней до него в избирательном округе не будет ни одного кандидата, либо их количество будет меньше определенного числа мандатов, либо же регистрация будет произведена только по одному списку кандидатов, то выборы откладываются по соответствующему решению избирательной комиссии, причем далее она дает срок в три месяца, и течение него должны появиться дополнительные списки и кандидаты. В то же время, закон предусматривает исключение из этого принципа: иногда голосовать только по одному кандидату, если оно является повторным, выборы проводятся на федеральном уровне, либо это выборы депутатов органов местного самоуправления.

Не менее важен и принцип обязательности выборов, установленный статьей 9 Федерального закона №67. Согласно ему, выборы должны обязательно проводиться с определенной периодичностью и в те сроки, которые согласуются со сроками полномочий депутатов или других выборных органов. Иными словами, только в рамках выборов можно законно сформировать органы власти или органы местного самоуправления, а если это произошло другим путем, то, очевидно, закон был нарушен.

Сроки, в течение которых те или иные органы осуществляют свои полномочия, определены Конституцией РФ (например, для Государственной Думы это пять лет, а для Президента РФ – шесть лет), а также иными законами (например, согласно положениям Федерального

закона №67, срок полномочий депутатов региональных или местных органов должен составлять от двух до пяти лет) [52], соответственно, выборы должны назначаться таким образом, чтобы после окончания срока их деятельности стало возможным сформировать новые органы. Кроме этого, положения Федерального закона, регламентирующего общие принципы организации региональных органов власти, закрепляют обязанность данных органов по установлению дат выборов и гарантий их проведения, что также направлено на своевременное и полное осуществление гражданами своих избирательных прав. Следует также привести положения уже упоминаемого нами Постановления Конституционного суда РФ от 11 июня 2002 года № 10-П, согласно которым именно периодичность выборов показывает, что страна действительно развивается по демократическому пути и состав ее властных органов обновляется.

Принцип недопустимости фальсификации выборов (или, по-другому, принцип подлинности) установлен положением пункт 13 статьи 20 Федерального закона №67. Согласно нему государственным и муниципальным органам власти, а также их служащим обязательно нужно исполнить итоги выборов, которые определила избирательная комиссия. Все это направлено на защиту избирательных прав граждан, а также на недопустимость постороннего воздействия на избирательные комиссии со стороны любых органов, организаций и лиц.

Еще одним принципом избирательного права является его гласность. Гарантии реализации этого принципа содержатся, в частности, в положениях Федерального закона, регулирующего особенности деятельности региональных органов власти, а именно в нормах, регулирующих информационное обеспечение выборов, доведение необходимой информации до избирателей, а также выяснение мнения представителей общества [29].

Таким образом, в заключение параграфа можно сделать вывод, что принципами избирательного права необходимо считать основополагающие идеи, руководящие базовые начала, которые установлены в нормах

избирательного права и показывают сущность выборов как конституционной основы народовластия, определяют нормативное регулирование осуществления гражданами своих избирательных прав, а также содержат основу гарантий честных и законных выборов. Наиболее распространенной классификацией данных принципов является их разграничение по назначению и роли в механизме регулирования избирательных отношений, согласно которому принципы избирательного права делятся на принципы, закрепляющие особенности организации и проведения выборов, принципы, отражающие особенности участия граждан РФ в выборах, а также принципы дополнительного характера. Основными же неотъемлемыми принципами избирательного права являются принципы свободы и добровольности участия в выборах, альтернативности и обязательности выборов, недопустимости фальсификации их результатов, а также гласности.

## **Глава 2 Анализ реализации избирательного права в России**

### **2.1 Гарантии и механизм обеспечения избирательных прав граждан**

Продолжая рассмотрение вопросов, связанных с российским избирательным правом, необходимо проанализировать, какие в нашем государстве созданы гарантии и как работает механизм обеспечения избирательных прав граждан, то есть их прав, содержащихся в положениях всех рассмотренных нами нормативных актах.

Гарантии обеспечения прав граждан в сфере избирательного процесса являются важным элементом конституционных гарантий. Рассматривая значение этого термина, отметим, что единой доктринальной трактовки нет, на что обращает внимание С.С. Бабанян [4]. В соответствии с точкой зрения Л.Д. Воеводина, гарантии нужны для того, чтобы у личности были возможности полностью реализовать свои свободы и права, а также чтобы существовали средства, которыми можно защитить такие права от нарушений, причем эти нарушения могут допустить как другие граждане, так и государственные органы [11, с.98]. В.В. Вискулова указывает, что в современной правовой литературе, посвященной выборам, в основном говорится о законах и иных нормативных актах, где содержатся положения о гарантиях, но доктринальное их толкование отсутствует, поэтому гарантии применительно к особенностям государственно-властного механизма не рассматриваются [10].

Многие авторы отмечают, что несмотря на их провозглашение, гарантии защиты конституционных прав граждан существуют скорее формально, но не на практике. Так, в предыдущем параграфе мы рассмотрели положения Федерального закона № 67, который содержит базовые положения о соблюдении прав граждан в сфере выборов и референдумов, однако учитывая его значимость этот закон вполне можно было наделить статусом федерального конституционного, а некоторые его нормы вывести в

подзаконные нормативные акты [52]. В настоящее время этого не сделано, что можно считать недостатками законодательного регулирования гарантий избирательных прав граждан.

Кроме этого, следует отметить отсутствие внутренней согласованности правовых норм института гарантий избирательных прав граждан. Так, согласно пункт 34 статьи 38 Федерального закона № 67, в случае, когда нужно выдвинуть дополнительных кандидатов или их список из-за того, что какой-либо зарегистрированный кандидат отказался участвовать в выборах или объединение отозвало своего кандидата, а также если суд отменил регистрацию кандидата или их списков, то кандидат или объединение должны возместить избирательной комиссии, которая организывает выборы, все расходы на их проведение. Полагаем, что данное положение не является правильным, поскольку зачастую отсутствие альтернативы на выборах порождается действиями именно таких кандидатов или объединений, а также имеет место снятие кандидатур прямо перед выборами является видом правонарушений, допускаемых при выборах. В связи с этим неразумно привлекать к ответственности только одного кандидата, хотя остальные его конкуренты имеют на выборах такой же статус.

Тем не менее, рассмотрим существующие гарантии реализации избирательных прав граждан. Необходимо отметить, что сам термин «гарантия» имеет французское происхождение (от *garantie*), а в различных словарях ему даются разные определения, в том числе, условие, с помощью которого можно исполнить что-либо, защита, обеспечение и так далее [55]. В теории конституционного права под гарантиями понимаются закрепленные в Конституции РФ, а также законах и иных нормативных актов процедуры и правила, которые обеспечивают нормальную реализацию гражданами России своих избирательных прав. Встречается также и мнение, согласно которому такие гарантии сводятся к гарантиям свободы выборов – условиям и средствам, с помощью которых обеспечивается осознанное, реальное и свободное волеизъявление народа.

В доктрине конституционного права такие гарантии в доктрине подразделяются на несколько видов:

- политические,
- организационные,
- материальные,
- правовые.

Так, к политическим гарантиям относятся следующие:

- соблюдение принципа демократизма при выдвижении кандидатов,
- равное положение всех избирателей,
- свобода проведения агитационных мероприятий перед выборами,
- добровольное принятие мандата,
- добровольность участия гражданина в выборах,
- контроль над выборными процедурами.
- необходимость кандидатов отвечать перед избирателями за свою последующую работу;

Организационные гарантии выглядят следующим образом:

- нельзя, чтобы кандидат был в двух или более списках при голосовании;
- нельзя, чтобы кандидат был членом избирательной комиссии округа, где он участвует в выборных процедурах;
- кандидат должен быть освобожден от тех обязанностей, которые он выполняет, чтобы он смог нормально осуществить все необходимые мероприятия перед выборами;
- руководители государственных органов, учреждений и организаций должны максимально помогать кандидатам, которые выдвинулись на выборы в конкретном округе, а именно содействовать их встречам с избирателями, давать нужную информацию;
- голосование должно быть только тайным и личным;
- члены избирательной комиссии должны считать голоса при наблюдателях, чтобы те могли проверить правильность расчетов;

- урны должны опечатываться и вскрываться также только при наблюдателях;

- некоторые должности не позволяют совмещение с мандатом избранного лица.

Материальные гарантии касаются средств, которые в рамках выборов:

– выделены для кандидата со стороны Центральной избирательной комиссии;

– средств, являющихся собственными ресурсами кандидата;

– выделены кандидату со стороны объединения, блока или группы, которая его выдвинута;

– средств, которые организации пожертвовали на выборы [69].

Наконец, правовые гарантии в основном касаются ответственности за нарушение законодательства о выборах, а также различных запретов, например запретов на агитацию за день до выборов или в день их проведения. Кроме этого, недействительными должны быть признаны выборы, в рамках которых выявлено нарушение закона, а кандидат, который в ходе предвыборной кампании допустил какие-либо нарушения, должен быть аннулирован. Более подробно меры ответственности за нарушение законодательства о выборах мы рассмотрим в следующем параграфе исследования.

Интересное исследование, касающееся гарантий избирательных прав граждан, провели К.О. Мартынова и М.Г. Фомина [30]. Так, авторы указывают, что основные гарантии избирательных прав граждан закрепляются в положениях уже рассмотренного нами Федерального закона № 67, и основной такой гарантией является система мер, которые нужны для того, чтобы сделать выборы максимально удобными, а голосование – простым. К таким мерам относятся:

– Возможность голосования по открепительному удостоверению (статья 62 Федерального закона № 67). Так, в ст. 62 Федерального закона № 67 закреплено, что если человек в день проведения выборов не имеет

возможности прийти в помещение, где проходит голосование, находящееся на избирательном участке, где он есть в списке избирателей, то он может получить открепительное удостоверение и прийти голосовать в том месте, где находится фактически в день выборов, но это место должно находиться в избирательном округе, где он имеет активное избирательное право. Такое же правило установлено для референдума. При этом срок, в течение которого может быть выдано открепительное удостоверение, составляет минимум 30 дней, причем заканчивается он в последний день перед голосованием. Для получения этого удостоверения избиратель должен написать заявление с обоснованием причин, по которым такой документ должен быть ему выдан, и передать его в комиссию. Это может сделать и представитель избирателя, если имеет на такое действие нотариальную доверенность [52].

– Возможность направления своего голоса избирателем посредством почтовой связи (пункт 14 статьи 64 Федерального закона № 67). В данном случае важно, чтобы голос такого избирателя поступил в комиссию не позже того момента, как закончится время голосования в соответствующий день. Более подробно порядок такого голосования устанавливается постановлением ЦИК России от 05.10.2011 № 41/353-6, причем если проходят выборы в региональные органы власти, применяться он может в случае, если региональный закон разрешает такое голосование [36]. Интересно, что одно из региональных отделений партии «Справедливая Россия» в 2011 году обращалось в Верховный суд РФ с просьбой признать данный акт недействующим, поскольку он якобы принят с превышением ЦИК своих полномочий, а также создает условия для нарушения тайны голосования и не позволяет наблюдателям присутствовать при голосовании лиц, которые впоследствии отправят бюллетени по почте. Верховный суд РФ, рассмотрев данное заявление, отказал в его удовлетворении, поскольку нашел доводы партии несостоятельными, а положения акта – не противоречащими действующему законодательству [53].

– Возможность голосовать не в помещении для голосования, а в другом месте (статья 66 Федерального закона № 67). Эта гарантия установлена для тех людей, которые в связи с уважительными обстоятельствами не могут прийти в помещение для голосования, а также лиц, в отношении которых действует мера пресечения, связанная с заключением под стражу в связи с тем, что они являются подозреваемыми и обвиняемыми по уголовным делам.

Федеральный закон № 67 указывает, что если при подсчете бюллетеней в передвижном ящике по окончании времени выборов их количество превышает количество на этом участке избирателей, голосующих вне помещения для голосования, то все бюллетени на этом участке признаются недействительными, при этом составляется определенный акт, где указываются все обстоятельства. Далее этот акт прилагается к протоколу результатов голосования и на нем ставят подписи все члены комиссии [52].

В то же время, эта гарантия носит неоднозначный характер и не совсем ясно, как выполнять ее на практике, о чем говорит Е.И. Колюшин, анализируя положения Определения Верховного суда РФ от 17 декабря 2003 года по делу № 22-Г03-21. Автор говорит, что в позиции суда есть определенные противоречия, связанные с признанием бюллетеней недействительными, в частности, что на практике избирательными комиссиями такие акты не составляются, хотя встречались случаи выявления превышения количества бюллетеней над количеством избирателей по причине того, что ряд избирателей голосовали вне помещения для голосования, но не писали об этом заявление. При этом высшая судебная инстанция указала, что победитель и кандидат, набравший следующее по количеству голосов, имели разрыв в 245 голосов, а учитывая, что разница в количестве бюллетеней и в количестве избирателей составила 145 голосов, она все равно не явилась бы существенной [57].

При этом очевидно, что в случае голосования вне помещения для этого невозможно осуществлять общественный контроль за процедурой выборов, и связано это, во-первых, с тем, что на большинстве избирательных участков

находится более 1000 избирателей, следовательно, на этих участках используется не один, а три ящика для того, чтобы люди голосовали вне участков (в соответствии с положениями пункта 8 статьи 66 Федерального закона № 67), а при необходимости комиссия может использовать еще один ящик. В то же время, на каждом участке от кандидата или объединения может быть не более двух наблюдателей, поэтому в таких условиях наблюдатель попросту не сможет проконтролировать процесс использования каждого ящика для бюллетеней [52].

Кроме этого, одним из важнейших прав наблюдателя на выборах, которое направлено на недопущение вброса бюллетеней в передвижные ящики, а также голосования избирателей, которые не хотят или не вправе голосовать в месте, отличном от помещения для голосования, является право на ознакомление с выпиской из реестра, а также с реестром избирателей, которые будут голосовать вне помещения для голосования.

В таких реестрах содержится информация, из которой можно определить, что число бюллетеней в передвижных ящиках не больше количества заявлений о желании граждан голосовать вне помещения для голосования.

– Досрочное голосование (статья 65). О нем говорят положения статьи 62 Федерального закона № 67, где указано, что в некоторых случаях комиссия может разрешить досрочно проголосовать избирателям на тех участках, которые находятся в труднодоступных местностях или на плавающих судах, причем голосование можно провести не раньше, чем за 20 дней до того, как пройдут выборы. Кроме этого, досрочное голосование позволяет реализовать свое избирательное право тем людям, которые по объективным причинам в день голосования не смогут прийти на избирательный участок и взять бюллетень по той причине, например, что находятся в труднодоступной местности с плохим транспортным сообщением [52].

Рассматривая все указанные гарантии, следует отметить, что Федеральный закон № 67 создает механизмы для их реализации, что позволяет избежать превращения гарантий в декларацию. В современных правовых условиях, в которых сейчас находится Россия, особое значение приобретают гарантии, связанные с достижением максимальной прозрачности выборных процедур, поскольку они значительно повышают доверие граждан к избирательной системе в целом. С этой целью избиратели информируются о многих аспектах, связанных с выборами, посредством сети Интернет, а также через деятельность определенных объединений, действующих в гражданском обществе.

Подводя итог параграфу, отметим, что под гарантиями избирательных прав граждан понимаются закрепленные в Конституции РФ, а также законах и иных нормативных актов процедуры и правила, которые обеспечивают нормальную реализацию гражданами России своих избирательных прав. Действие данных гарантий и составляет механизм обеспечения таких прав. Перечень и сущность гарантий избирательных прав граждан вызывает множество дискуссий и различных точек зрения. Согласно одной из них гарантии по своей направленности подразделяются на политические, организационные, материальные и правовые, причем гарантии, входящие в каждую группу, достаточно важны, поскольку органически связаны с гарантиями, составляющими другие группы. Рассмотрена нами также точка зрения, согласно которой основными гарантиями реализации избирательных прав граждан являются возможность голосования по открепительному удостоверению, возможность направления избирателем своего голоса посредством почтовой связи, возможность голосовать не в помещении для голосования, а в другом месте, а также досрочное голосование. Эти гарантии чрезвычайно важны, поскольку позволяют обеспечить законность и прозрачность избирательного процесса, что значительно повысить уровень доверия граждан к властным структурам.

## 2.2 Ответственность за нарушение законодательства о выборах

Наиболее важной конституционно-правовой ценностью выборов является, как отмечают ученые, их законность, поскольку если власть сформирована неправомерным способом, она изначально ущербна [31]. При этом разрыв между избирательным правом и практикой его применения не исчезнет, пока государство не разработает эффективную методику привлечения лиц, нарушивших данные нормы, к установленной законом ответственности. В связи с этим весьма важно рассмотреть меры ответственности, к которой в России могут быть привлечены виновные лица за нарушение законодательства о выборах и референдуме.

Ответственность за нарушение норм избирательного права является юридической ответственностью, поэтому ей присущи соответствующие признаки, а именно:

- применение в большинстве случаев мер принуждения со стороны государства;
- ее основой является осуждение поступка со стороны общества и права;
- она порождает определенные негативные последствия для лица, к которому применяется.

Кроме этого, особенностью такой ответственности является ее реализация в процессуальной форме. Статья 79 Федерального закона № 67, озаглавленная как «Ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдуме» содержит лишь отсылку к федеральным законам без уточнения их перечня. При этом интересно определить, к какому виду ответственности могут быть привлечены виновные лица. Есть мнение, что таких видов три: конституционно-правовая, уголовно-правовая и административно-правовая, причем они отличаются своим содержанием, санкциями, а также субъектным составом [19]. При этом М.С. Матейкович, например, считает, что ответственность в сфере избирательного права может

быть только конституционно-правовой [32]. Напротив, В.Н. Бровченко полагает, что такая ответственность является «самостоятельной» [9, с.89].

Мы согласимся со вторым мнением. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что меры ответственности за нарушение норм избирательного права устанавливаются положениями КоАП РФ и УК РФ, таким образом, такая ответственность может быть административной и уголовной.

Так, в КоАП РФ указанные правонарушения содержатся в главе 5 о нарушениях, объектом которых являются права граждан, причем нарушения избирательного законодательства открывают эту главу, что можно считать разумным и обоснованным, ведь, как мы уже говорили, избирательные права, то есть права граждан на участие в делах государства, являются важными конституционными правами.

В КоАП РФ содержит следующие составы интересующих нас правонарушений:

- статья 5.1 о нарушении прав граждан ознакомливаться со списком участников референдума или избирателей,
- статья 5.3 о несоблюдении решения, которое приняла избирательная комиссия или комиссия референдума,
- статья 5.4 о нарушении процедуры предоставления информации об участниках референдума или избирателях,
- статья 5.5 о нарушении процедуры участия СМИ в обеспечении референдума или выборов информацией,
- статья 5.6 о нарушении правомочий члена комиссии референдума или избирательной комиссии, наблюдателя, представителя кандидата и иных участников выборов,
- статья 5.7 об отказе предоставить кандидату отпуск для того, чтобы лицо он участвовал в выборах или референдуме,
- статья 5.8 о несоблюдении порядка проведения агитации перед выборами или референдумом на радио, телевидении или в печати,

– статья 5.9. о нарушении при проведении избирательной кампании рекламных условий предпринимательства,

– статья 5.10 о проведении агитации перед выборами или референдумом за рамками разрешенного периода или в местах, где ее проводить нельзя,

– статья 5.11 о проведении агитации перед выборами или референдумом лицом, который не имеет права это делать,

– статья 5.12 о распространении, изготовлении или помещении агитационных материалов в нарушение законодательства.

При этом из анализа указанных норм видно, что за вышеприведенные нарушения к ответственности могут быть привлечены как граждане, так и должностные лица, а также организации. Наиболее распространенным видом наказания за их совершение является административный штраф.

Так, постановлением Кызылского городского суда Республики Тыва по делу № 5-178/2019 Ф. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.12 КоАП РФ. В соответствии с составленным протоколом, Ф. изготовил и распространил в г. Кызыл агитационные материалы одной из политических партий перед организацией и проведением выборов депутатов областного представительного органа. При этом на основании положений Федерального закона № 67, а также позиции Конституционного суда РФ, изложенной в Постановлении от 16.06.2006 № 7-П, распространение агитационных материалов лицом, которое не является кандидатом на выборах, не допускается, если используются затратные с финансовой точки зрения методы, а выбранный Ф. способ требовал таких затрат [59].

Говоря об уголовной ответственности, необходимо отметить, что она наступает за наиболее общественно-опасные деяния, нарушающие избирательное законодательство, а именно за преступления в указанной сфере. Как показывает анализ норм Особенной части УК РФ, уголовная ответственность может наступить по статьям, расположенным в главе 19 о

преступлениях, нарушающих права и свободы граждан, гарантированные Конституцией РФ, а именно:

- статья 141, где устанавливается ответственность за учинение препятствий при осуществлении лицами своих избирательных прав или при работе избирательных комиссий. При этом в диспозиции статьи содержится более широкое описание этого деяния, т.к. в него включены не только выборы, но и референдум.

По указанной статье в 2017 году Октябрьским районным судом г. Кирова осужден П., который желал обеспечить своему знакомому Е. регистрацию как кандидата в депутаты муниципального органа, которому в такой регистрации отказали. П. хотел повлиять на решение избирательной комиссии о регистрации Е., тем самым создав препятствия для хода проведения выборов в день голосования. С этой целью П. с помощью компьютера изготовил поддельный текст акта ЦИК России о том, что данный орган якобы рассмотрел жалобу Е. на отказ в регистрации как кандидата в депутаты и постановила незаконность такого отказа, в связи с чем потребовала отменить это решение и провести регистрацию Е. в качестве кандидата. П. нацеливался таким образом ввести членов избирательной комиссии в заблуждение, за чем бы последовала регистрация Е., являющаяся заведомо незаконной. В рамках реализации плана П. отправил сканированную версию подделанного им постановления ЦИК Е., который, в свою очередь, был введен в заблуждение относительно того, что ЦИК действительно его приняло, после чего передал это постановление в избирательную комиссию. Таким образом, П. воспрепятствовал работе избирательной комиссии, что выразилось в нарушении порядка ее нормальной деятельности путем обмана, то есть совершил преступление, предусмотренное частью 2 статьи 141 УК РФ [65].

- статья 141.1 об ответственности за несоблюдение процесса финансирования избирательной кампании кандидата или определенного объединения, а также работы инициативной группы, которая проводит

референдум. Это преступление заключается в совершении ряда альтернативных действий, а именно:

- передаче кандидату на выборах, объединению денежных средств в крупных размерах помимо определенного фонда для достижения на выборах желаемых результатов;

- расходования с целью получения желаемого результата на выборах в крупных размерах денежных средств, которые не поступали в избирательный фонд;

- передача объединению или кандидату материальных ценностей в крупных размерах для получения желаемого результата на выборах при условии, что это не было скомпенсировано средствами определенного фонда;

- выполнение в крупных размерах работ, оказание услуг или реализация товаров, которые имеют связь с выборами и нацелены на получение на них желаемого результата, если эти работы или услуги не были оплачены из избирательного фонда, либо оплачены по низкой цене;

- совершение вышеуказанных действий в рамках проведения референдума для достижения на нем желаемого результата;

- внесение в крупных размерах пожертвований в фонд выборов или референдума через подставных лиц.

Статья 142 УК РФ устанавливает ответственность за фальсификацию документов выборов или референдума, которую совершил член комиссии референдума, избирательной комиссии, полномочный представитель избирательного объединения или группы, а также группы участников референдума, либо сам кандидат или его представитель [71]. Кроме этого, в части 2 статьи 142 УК РФ установлена ответственность за действия, связанные с подделкой подписей участников выборов или референдума, которые поставлены в поддержку того или иного кандидата, списка, либо удостоверение подлинности подписных листов, если это действие совершено лицом в составе группы лиц по предварительному сговору или в составе организованной группы, а также если эти действия сопровождались

угрозами, подкупом, или повлекли существенное нарушение прав граждан или организаций, либо государства. В части 3 статьи 142 УК РФ установлена ответственность за изготовление, хранение и перевозку поддельных бюллетеней или открепительных удостоверений.

Конструкция статьи 142.1 УК РФ о фальсификации итогов голосования весьма сложна и устанавливает ответственность за следующие действия:

- включение бюллетеней, которые не были учтены, в бюллетени, использованных при голосовании, что порождает недостоверность итогов голосования;

- предоставление изначально недостоверной информации об избирателях или участников референдума, то есть, неверное указание их фамилий, имен, отчеств, дат рождения, сокрытие информации о смерти гражданина;

- неверное составление списков избирателей или участников, то есть включение в список избирателей лиц, которые не могут избирать, а также лиц, которых в действительности не существует, и, напротив, невключение лиц, которые могут избирать,

- подделка подписей избирателей или участника референдума, то есть подписание бюллетеня от имени конкретного лица другим лицом;

- замена действительных бюллетеней, где избиратели поставили свою подпись, недействительными, иными бюллетенями, где указано иное волеизъявление;

- порча бюллетеней, что приводит к их аннулированию и к исключению определенных голосов из общего списка;

- неправомерное уничтожение бюллетеней, то есть их приведение в негодность;

- заведомые «ошибки» при подсчете голосов после окончания выборов или референдума;

- составление и подписание членами избирательной комиссии протокола выборов или референдума до того, как голоса будут подсчитаны, что не позволяет учесть волю избирателей;
- заведомое искажение в протоколе голосования его результатов;
- неправомерное внесение изменений в протокол голосования после его заполнения;
- заведомо неверное определение итогов голосования, то есть, несостоявшиеся выборы признаются состоявшимися, действительные – недействительными, неизбранный кандидат избранным и наоборот.

При этом многие авторы отмечали, что диспозиции статьи 141.1 и 142.1 УК РФ сформулированы весьма неудачно, сложны для понимания и объединяют в себе слишком много альтернативных действий, которые с точки зрения юридической техники было бы проще разделить на несколько составов. Текущие же их тексты создают трудности для правоприменителя, что негативно сказывается на практике их применения [35]. Об этом свидетельствует, в частности, практически полное отсутствие судебной практики по данным статьям за исключением единичных случаев.

Кроме этого, встречаются при применении всех рассмотренных норм и другие вопросы. Так, по части 1 статьи 142 УК РФ в Краснодарском крае осуждена член избирательной комиссии С., которая умышленно подделала подписи избирателей на заявлениях о том, что они хотят проголосовать на дому, при этом она осознавала, что это приведет к тому, что результаты выборов будут неточными. В то же время, в аналогичном случае один из районных судов г. Астрахани квалифицировал такие же действия по статье 142.1 УК РФ указав, что подделка заявлений о желании голосовать дома должна быть приравнена к фальсификации списка избирателей [2].

Ответственность за преступление в сфере избирательных прав установлена также статья 142.2 УК РФ, где говорится о неправомерной выдаче и получении бюллетеня на выборах или референдуме. Суть преступления заключается в том, что член избирательной комиссии или

комиссии референдума выдает уже проголосовавшему гражданину бюллетень с целью, чтобы этот человек проголосовал два или более раз на выборах, либо отдает ему бюллетень, который ранее уже кто-то заполнил и проставил там желаемую позицию. В части 2 установлена ответственность за получение избирательного бюллетеня вместо другого избирателя или участника референдума, в том числе, более двух раз в процессе одного голосования.

В заключение параграфа необходимо сделать следующие выводы. Возможность привлечения виновных лиц к ответственности за нарушение законодательства о выборах продиктована необходимостью повышенной правовой защиты этого института. Меры ответственности за нарушение норм избирательного права устанавливаются положениями КоАП РФ и УК РФ.

В КоАП РФ указанные правонарушения содержатся в главе 5 и их объектом являются права граждан. Административная ответственность установлена за нарушение прав граждан по ознакомлению со списком участников референдума или избирателей; невыполнение решения, принятого избирательной комиссией или комиссией, проводящей референдум, нарушение процедуры предоставления информации об участниках референдума или избирателях, нарушение процедуры участия СМИ в обеспечении референдума или выборов информацией и так далее. Уголовная ответственность наступает за наиболее общественно-опасные деяния, нарушающие избирательное законодательство. В УК РФ содержатся составы следующих преступлений: учинение препятствий при осуществлении лицами своих избирательных прав или при работе избирательных комиссий, нарушение процедуры финансирования избирательной кампании кандидата или определенного объединения. Из проблем можно выделить сложность формулировки составов некоторых преступлений и вытекающие отсюда проблемы при их практическом применении.

## **Глава 3 Проблемы реализации избирательного права**

### **3.1 Проблемы реализации избирательного права на различных стадиях процесса**

Российский избирательный процесс представляет собой достаточно сложный механизм, включающий в себя множество стадий и процедур, направленных на формирование состава органов государственной власти и должностных лиц путем непосредственного волеизъявления граждан как осуществления ими народовластия. При этом, к сожалению, современный избирательный процесс не лишен некоторых недостатков, которые негативно сказываются на его качестве и должны быть решены в ближайшее время.

Так, одной из потенциальных проблем, присущих российской избирательной системе в целом, С.С. Таровик называет многочисленность нормативных актов, которые регулируют процедуру выборов и референдума. Мы с ним согласимся, учитывая, что в предыдущей главе работы мы рассмотрели всю систему источников избирательного права и она действительно достаточно обширна, что порождает двойное регулирование или, наоборот, пробелы. М.В. Сербин, кроме этого отмечает, что даже Конституция РФ как основной закон нашего государства, к сожалению, не отличается качеством правовых норм об организации и проведении выборов, поскольку они разбросаны по всему ее тексту, хотя в предыдущих Конституциях РСФСР существовали отдельные главы, посвященные избирательной системе [68]. На это около 10 лет назад обращал внимание председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин, однако до настоящего времени данная проблема не решена.

Среди законодательных проблем выделяют также проблему, связанную с нестабильностью избирательного законодательства, изменения в которое вносятся очень часто, причем если раньше они носили действительно объективный характер, то сейчас данный процесс является скорее политическим.

Существуют проблемы также в области гарантий защиты избирательных прав граждан и их объединений. Практика показывает, что периодически граждане обращаются в суды в связи с нарушениями их прав в этой сфере, однако сроки рассмотрения таких обращений весьма затянуты, а решения зачастую выносятся необоснованно. Периодически различные суды обобщают судебную практику по рассмотрению обращений, связанных с нарушениями избирательных прав, как это сделала, например, в 2016 году судебная коллегия по гражданским делам Свердловского областного суда, проанализировав процессуальные особенности указанных дел, указав сроки, в течение которого должны быть рассмотрены соответствующие заявления (а именно 5 дней), перечислив субъектов, которые могут обращаться с данными заявлениями, а также уточнив порядок подготовки дела к разбирательству и обжалования вынесенного решения [54].

Среди проблем современного избирательного процесса, охватывающей все его стадии в целом, можно назвать абсентизм, то есть массовый отказ населения от участия в выборах, своего рода протест. Данное явление свидетельствует о том, что население не поддерживает политическую элиту, и это может привести к различным конфликтам, причины которых нужно обязательно определять и устранять путем проведения комплексных исследований в сфере социологии, политологии, психологии и философии [7].

Некоторые исследователи также называют проблему, связанную с ответственностью депутатов перед избирателями. Так, как правило, федеральный список формируется из первых кандидатов, которых знают почти все граждане, а после голосования список может измениться и получается, что граждане голосовали за одних людей, а в парламент попали совершенно другие, что нарушает волю избирателей [16].

Кроме этого, в законодательстве сейчас отсутствуют какие бы то ни было ограничения в плане объема платных выступлений кандидатов в СМИ, что становится причиной того, что более обеспеченные кандидаты

появляются на экранах телевизора и в печати значительно чаще, следовательно, отсутствует равноправие, что должно быть, на наш взгляд, устранено путем принятия соответствующего нормативного акта.

Поднимаются в трудах и статьях авторов также вопросы, связанные с деятельностью таких важных субъектов избирательного права, как политических партий. Так, с 2012 года для регистрации партии необходимо, чтобы в ней было минимум 500 членов, а ее отделения располагались минимум в половине субъектов Федерации [41]. На настоящий момент в России существуют как долговременные политические партии, такие как Единая Россия, ЛДПР, КПРФ, Справедливая Россия, так и малые, о которых многие люди практически не знают, например, Россия будущего, Политическая партия социальной защиты, Партия Ветеранов России и другие, при этом общее их число на март 2020 года составляет 49. В то же время, М.В. Сербин полагает, что необходимо упростить процедуру регистрации партий, в частности, снять ограничение по количеству членов и региональных отделений, что позволит принимать участие в политической жизни страны каждому гражданину, а также создает реальную конкуренцию в политической сфере [68]. Мы считаем, что такие изменения вряд ли приведут к положительным результатам, поскольку наличие 49 партий уже можно признать многопартийностью, кроме этого, даже если возникнут микропартии, они все равно не смогут составить достойную конкуренцию существующим давно крупным партиям как в ходе избирательного процесса, так и в ходе направления представителей в соответствующие органы. Все это приведет к тому, что конкуренция между партиями будет мнимой.

Интересное исследование провела И.Е. Воробьева относительно проблемных вопросов проведения референдума в России. Автор отмечает, что, несмотря на обширное нормативное регулирование референдума, он является непопулярным и редко применяется на практике, что обусловлено рядом правовых трудностей [12]. И действительно, за последние 26 лет, то есть, с момента принятия Конституции РФ 1993 года общероссийских

референдумов не было, проводились только региональные, например, в 2014 году по поводу присоединения Крыма к России. Редко проводятся и муниципальные референдумы, и обычно вопросы, выносимые на них, касаются введения самообложения граждан или преобразования территорий. В этой связи согласимся с И.В. Гранкиным, который отметил, что большое количество нормативных актов, которые регламентируют особенности проведения референдума, по сути, не нужны, поскольку данная форма волеизъявления граждан не проводится [15].

К причинам непроведения референдума относится, таким образом, во-первых, нечеткая урегулированность законодательством, а во-вторых, высокий уровень материальных затрат на его проведение в традиционном формате, поэтому нужно рассмотреть возможность о том, чтобы провести его с использованием сети Интернет. Эта форма чрезвычайно удобна для подсчета итогов голосования, а также позволяет всем гражданам принять в нем участие.

Говоря о законодательных нормах, регулирующих референдум, следует привести категоричное мнение С.А. Авакьяна по поводу того, что изменения в соответствующие нормативно-правовые акты не позволяют вынести на него ни один вопрос [3]. Так, по ст. 13 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» говорит нам о том, что инициативу провести такое голосование должны заявить 2 млн. граждан или более, причем в каждом субъекте должны проживать не более, чем 50 тысяч из них [45]. Кроме этого, на то, чтобы собрать необходимые подписи, отводится только 45 дней, а не 3 месяца как раньше, что также осложняет процедуру организации референдума. Инициативные группы должны быть созданы в весьма ограниченный срок как минимум в половине регионов России, а посторонних лиц просить собирать подписи нельзя. Подписи инициаторов референдума должны быть подтверждены нотариально, а для этого также нужны как временные, так и финансовые затраты. Существуют и многочисленные иные пробелы, а также недостатки законодательства,

которые не позволяют провести референдум, и многие авторы считают, что законодатели сделали это специально. Кроме этого, на институт проведения референдума негативное влияние оказывает низкая избирательная активность граждан: так, в некоторых городах явка избирателей редко превышает 50 % (этот порог нужен для признания референдума состоявшимся), то есть очевидно, что население в решении многих вопросов не заинтересовано.

И.К. Сабитов, С.А. Рябов и Ч.Р. Фаттахов в своем исследовании также говорили о проблеме, связанной с реализацией принципа прямого избирательного права, который провозглашен во многих его источниках, в том числе, и в Европейской Хартии местного самоуправления [67]. Авторы полагают, что этот принцип нарушается при проведении муниципальных выборов, поскольку согласно пункту 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131), представительный орган муниципального района могут составлять главы поселений, которые находятся внутри определенного района, а также из депутатов представительных органов этих поселений, которые избраны данными органами из своего состава с равной нормой представительства, причем неважно, сколько жителей проживают в этом поселении [51]. Получается, что представительный орган муниципалитета в этом случае формируется как бы с помощью делегирования, то есть не прямыми выборами, следовательно, имеет место нарушение соответствующего принципа избирательного права.

Интересно в связи с этим пояснить, что в международном праве данный принцип не является обязательным и в некоторых странах непрямые выборы достаточно распространены, причем они могут быть двух видов: косвенные и многостепенные. В СССР до 1936 года Советы формировались путем многостепенных выборов, то есть депутаты высших органов избирались нижестоящим органами, то есть по аналогии с возможным

формированием представительных органов муниципалитетов сейчас. Многоступенные выборы существуют в Нидерландах. В то же время, в США Президент избирается путем косвенных выборов: то есть, население выбирает «выборщиков», а те, в свою очередь, голосуют за кандидатов в Президенты. В Бельгии Сенат формируется путем как прямых, так и непрямых выборов [67].

Однозначно трудно отрицательно оценить формирование представительных муниципальных органов путем делегирования, поскольку оно имеет и плюсы, например, более низкие финансовые затраты на выборы. Вместе с тем, возникает коллизия Федеральных законов № 67 и № 131, что приводит к так называемой проблеме «двух пятых»: один закон говорит о том, что нужно обеспечить равенство избирательных округов по количеству избирателей на один мандат депутата, а другой указывает, что в представительном органе муниципалитета не может быть более двух пятых депутатов от одного поселения. В то же время, считаем, что непрямые выборы в муниципалитеты противоречат Конституции РФ, а именно норме статьи 130 и 131, в соответствии с которыми местное самоуправление осуществляется путем различных форм прямого волеизъявления граждан, поэтому представительные органы муниципальных районов должны формироваться только по итогам прямых выборов.

В то же время, у Верховного суда РФ другая позиция на этот счет: в Определении от 9 марта 2005 г. по делу №19-Г05-1 он указал, что делегирование при формировании представительного муниципального органа не противоречит нормам международного права, поскольку статья 3 Европейской хартии местного самоуправления говорит о том, что в избирательном процессе могут применяться любые формы прямого участия граждан, не запрещенные законодательством [56]. Кроме этого, высшая судебная инстанция сослалась на то, что если муниципальный представительный орган формируется с помощью делегирования представителей поселений, которые были избраны его населением уже путем

прямого, тайного и равного голосования, то это не противоречит интересам этого населения. Между тем, мы согласимся с Е.И. Колюшиным, который подвергает эти выводы суда сомнению, поскольку если речь идет о делегировании, уже нельзя говорить о прямом участии граждан в местных делах [24].

Кроме этого, при муниципальных выборах периодически возникает еще одна проблема, связанная с противоречием друг другу норм Федерального закона № 131. Так, согласно статье 25 этого нормативного акта, если в поселении проживает менее 100 человек, то важные решения принимаются на сходе граждан, который в данном случае выполняет функции представительного муниципального органа, при этом очевидно, что выборы в этот орган не проходят [50]. При этом, если представительный орган муниципального образования формируется с помощью делегирования, то не понятно, кто должен быть направлен от вышеуказанного поселения, ведь депутатов в сходе граждан нет. При этом, несомненно, главу поселения население избирает на муниципальных выборах, поскольку другой вариант тут невозможен, следовательно, в представительный орган муниципального района идет только глава, либо нужно проводить дополнительные выборы депутатов от поселения, но закон эту ситуацию никак не регулирует.

Существуют в избирательном праве и процессе также ряд иных проблем. Так, А.В. Никифоров указывает, что в ходе выборов на стадии, когда кандидаты выдвигаются и регистрируются, существует также ряд проблем, связанных, например, с наличием требования о собственноручных подписях в подписных листах, которые не могут выполнить некоторые люди, например, неграмотные или инвалиды, в то время как при оформлении бюллетеня им может быть оказана помощь, либо с допустимостью сокращения людьми адресов своего проживания при оформлении подписных листов в поддержку кандидата, что потом может влечь признание подписного листа недействительным. Кроме этого, не решен вопрос и о способах проверки достоверностей подписей в поддержку кандидатов [1].

Подводя итог параграфу, необходимо сделать следующие выводы. Проблемы реализации избирательного законодательства существуют на всех стадиях избирательного процесса, что обусловлено сложностью его механизма и несовершенством нормативного регулирования. В целом российской избирательной системе присущи такие проблемы, как многочисленность нормативных актов-регуляторов, разрозненность норм Конституции РФ об избирательных правах граждан, нестабильность избирательного законодательства в целом, несовершенство механизмов защиты нарушенных избирательных прав, а также такое явление, как абсентизм, то есть массовый отказ населения от участия в выборах, своего рода протест.

Кроме этого, в сфере избирательного права можно выделить такие проблемы, как нерешенность вопроса об ответственности депутатов перед избирателями, отсутствие ограничений по объему платных выступлений кандидатов в СМИ, недостатки в правовом регулировании деятельности политических партий. Сложность на практике также представляет и процедура назначения и проведения референдума, поскольку нормы соответствующего законодательства сложны и создают препятствия для такой формы голосования. Существуют также проблемы, связанные с формированием состава представительного органа муниципального района путем делегирования, что нарушает принцип прямого избирательного права, с невозможностью поставить подпись в подписном листе за кандидата некоторым категориям граждан, с признанием подписных листов недействительными вследствие применения гражданами сокращений, а также с проверкой достоверностей подписей в поддержку кандидатов. Все указанные проблемы, несомненно, нуждаются в решении, что мы и рассмотрим в следующем параграфе.

### **3.2 Пути решения проблем реформирования избирательной системы**

В предыдущих параграфах исследования мы выяснили, что российское избирательное право характеризуется наличием большого количества проблем, которые негативно сказываются на качестве выборов, следовательно, порождают дальнейшие отрицательные моменты в деятельности должностных лиц и государственных органов, а также способствуют снижению доверия населения к государственному аппарату. В связи с этим очевидна назревшая в настоящее время необходимость совершенствования избирательной системы России.

Так, П.П. Баранов указывает, что несмотря на огромный массив нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере подготовки выборов и референдума, определения понятия избирательной системы в них не дано, что можно считать серьезным законодательным пробелом. Такое определение существует лишь в доктрине, где избирательная система – это совокупность регламентированных законом отношений, сложившийся на практике порядок, в котором организуются и проходят выборы в различные органы власти, а также референдумы [6].

Кроме этого, автор называет следующие пути реформирования российской избирательной системы:

1. Необходимо добиться, чтобы в стране политическая конкуренция сочеталась с уже имеющимися традициями и обычаями, причем важно искать способы, с помощью которых людям станет интересен избирательный процесс, и они захотят в нем участвовать, что особенно актуально применительно к обозначенному нами ранее уровню абсентизма на выборах. Автор считает, что основной целью тут должно быть достижение согласия между демократическими идеями и управляемостью.

2. Совершенствование механизмов противодействия недобросовестному поведению на выборах, а также различным способам

манипуляции населением и его мнением. Мы уже указывали, что диспозиции статей 141.1 и 142.1 УК РФ, где закреплены составы преступлений в сфере избирательных прав граждан, являются трудными для восприятия, и вследствие этого практика привлечения лиц к ответственности по данным статьям, фактически, отсутствует. В свою очередь, это способствует совершению аналогичных преступлений. Кроме этого, санкции составов всех данных преступлений являются достаточно мягкими и не отражают их общественную опасность, а в ряде случаев такие уголовные дела вообще прекращаются в связи с амнистией.

Примером может служить случай возбуждения в отношении членов избирательной комиссии подразделением Следственного комитета России уголовного дела по части 1 статьи 141 УК РФ в связи с тем, что данная комиссия не зарегистрировала ни одного из 20 кандидатов, которые были выдвинуты партией «Справедливая Россия» на выборы депутатов муниципального совета в г. Санкт-Петербурге. В ходе следствия установлено, что члены комиссии намеренно препятствовали тому, чтобы партия вовремя предоставила документы, а именно изменяли место их приема, не соблюдали график приема и так далее, вследствие чего кандидаты не смогли принять участие в выборах. Уголовное дело возбуждено 25 февраля 2015 года, однако в декабре в связи с ходатайством обвиняемых его прекратили по амнистии. При этом когда депутаты обратились в связи с нарушением их прав в суд, в рассмотрении их заявления им было отказано [2]. Считаем, что в данном случае очевидна недооценка властными органами общественной опасности совершенного преступления.

3. Совершенствование норм законодательных актов, регламентирующих избирательный процесс на различных уровнях.

4. Пересмотр законодательных положений о реализации гражданами пассивного избирательного права, выявление и устранение пробелов.

5. Усовершенствование системы регистрации лиц, которые являются избирателями.

6. Усовершенствование порядка создания и работы избирательных комиссий, повышение эффективности их работы, а также обеспечение их независимости.

7. Достижение максимальной гласности и прозрачности на выборах при голосовании, а также определении его итогов.

8. Улучшение порядка обеспечения института выборов и референдума информацией путем существующих каналов.

9. Усовершенствование процедуры обеспечения выборов финансовыми средствами, а также осуществление надлежащего контроля над этим процессом.

10. Упорядочение процедур судебного рассмотрения заявлений о нарушении норм избирательного права [6].

Сложность заключается в том, что недобросовестные действия совершаются как со стороны избирателей, так и со стороны кандидатов, а также избирательных комиссий, что обуславливает необходимость многостороннего подхода к реформированию избирательной системы. В связи с этим одним из направлений ее совершенствования следует считать также внедрение технических средств в процесс проведения выборов, что позволяет отследить законность действий многих субъектов. Так, в 2015 году на муниципальных выборах в Балашихе на двух избирательных участках с помощью видеосъемки зафиксировано большое количество нарушений закона, связанных, в том числе, со «вбросом» бюллетеней, а также тем, что некоторые люди голосовали более одного раза. Выявлялись даже факты причинения телесных повреждений наблюдателям [64].

Среди нарушений, которые также нередко встречаются на выборах, и, соответственно, на которые нужно обращать особое внимание, можно назвать:

- манипуляции со списками избирателей, в том числе, включение в них заведомо несуществующих людей;
- применение на выборах административного ресурса;
- нарушения при голосовании дома или вне помещений для голосования, в том числе, в больницах;
- подкуп избирателей;
- вбросы сразу нескольких избирательных бюллетеней в ящики для голосования;
- бездействие государственных органов по отношению к нарушениям законодательства о выборах, непринятие полицией, прокуратурой и судами мер по рассмотрению поступивших заявлений граждан и организаций [73].

В связи с вышеизложенным, следует обозначить следующие наиболее популярные направления реформирования избирательной системы России, которые на настоящий момент обсуждаются учеными в сфере конституционного права:

- выделение в тексте Конституции РФ отдельной главы, которая бы обобщала правовые нормы о выборах и референдуме, а также об избирательных правах в целом;
- выделение избирательной власти как самостоятельной ветви, так называемой «четвертой» власти (это предлагалось различными учеными, но на практике вряд ли будет реализовано);
- разработка и введение в действие Избирательного кодекса РФ, который бы систематизировал все нормы в данной области.

Вышеперечисленные предложения являются наиболее глобальными и важными, затрагивающими всю избирательную систему в целом. Высказываются и иные мнения, которые скорее касаются тактических особенностей организации и проведения выборов. Так, многие исследователи опровергают необходимость наличия в законодательстве возможности досрочного голосования, голосования дома или не в помещениях для голосования, а в других местах, поскольку считают, что это не позволяет

обеспечить прозрачное и открытое голосование, а также проконтролировать его и не допустить совершение коррупционных действий. Периодически обсуждается также необходимость введения запрета на создание избирательных участков в местах, где граждане бывают временно (больницы, СИЗО, роддомы). Кроме этого, как мы уже говорили, изменениям нужно подвергнуть конструкции составов правонарушений и преступлений в сфере избирательных прав, а именно ужесточить их санкции.

Необходимо отметить также ряд инициатив, которые позволят усовершенствовать избирательный процесс, а именно установить обязанность члена избирательной комиссии расписываться на бюллетене, который он выдает, указывать свои личные данные, а также время, когда бюллетень выдан; создание паспорта избирателя [17].

Следует сказать также о том, что законодательство регионов России о выборах зачастую не отличается качеством, поскольку оно дублирует положения федерального законодательства, в том числе, о выборах депутатов Государственной Думы РФ, что не всегда применимо к условиям конкретного субъекта. В связи с этим можно отметить следующие возможные изменения в региональное законодательство:

- обязательное закрепление в законах субъектов количества и вида избирательных округов (сейчас это есть не везде);
- если на одном уровне выдвигается два или более кандидата, запретить размещать их фотографии в агитационных материалах, которые распространяются на выборах в других уровнях, где эти лица не выступают в качестве кандидатов;
- не допускать, чтобы один человек на одних выборах голосовал в зависимости от того, где он живет, по разным избирательным системам.

Кроме этого, очевидна необходимость решения проблем, связанных со следующим:

- проблемы, связанной с замещением вакантных мандатов, когда после выборов меняется состав партийного списка;

– несовершенством порядка создания и работы избирательных комиссий, проверки подлинности подписных листов, а также установления результатов выборов;

– наличием различных партийных барьеров и дискриминаций;

– отхождении на задний план такой формы волеизъявления граждан, как референдум, в том числе, и на региональном или местном уровне.

Интерес также представляет тот факт, что по статье 6 Федерального закона № 67 голосовать «против всех» можно только на муниципальных выборах, что законодатель объяснил тем, что именно в муниципалитете все всех знают, хотя очевидно, что для большого города-миллионника это не так [52].<sup>1</sup> По сути, люди должны иметь такое право на выборах всех уровней, поскольку они точно также могут не знать никого из кандидатов.

В заключение следует отметить, что проблем, существующих в российской избирательной системе, а также путей их возможного решения существует чрезвычайно много, и силу ограниченности исследования мы проанализировали только ряд из них. Разнообразие проблем порождает также большое количество различных путей их решения, однако учитывая, что само понятие избирательной системы в российском законодательстве отсутствует, ситуация складывается достаточно сложная.

Среди направлений реформирования избирательной системы можно выделить достижение нормального уровня политической конкуренции, совершенствование механизмов противодействия недобросовестному поведению на выборах, улучшение законодательства об избирательном процессе, совершенствование системы регистрации избирателей, порядка работы избирательных комиссий, достижение максимальной гласности и прозрачности на выборах при голосовании, процедуры обеспечения выборов финансовыми средствами, а также процедур судебного рассмотрения

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253;

заявлений о нарушении норм избирательного права, внедрение технических средств в процесс проведения выборов.

Из глобальных предложений по совершенствованию избирательной системы можно назвать выделение в тексте Конституции РФ отдельной главы о выборах и референдуме, причисление избирательной власти к самостоятельной ветви, разработку Избирательного кодекса РФ. Высказываются и иные мнения, которые касаются отдельных тактических особенностей организации и проведения выборов: упразднение возможности досрочного голосования, введения запрета на создание избирательных участков в местах, где граждане бывают временно, реформирование регионального законодательства. В решении нуждаются и такие проблемы, как наличие различных партийных барьеров и дискриминаций, отхождение на задний план референдума, несовершенство порядка создания и работы избирательных комиссий, проверки подлинности подписных листов, а также установления результатов выборов, замена вакантных мандатов при выборе в парламент. Существует также и множество предложений по решению имеющихся проблем, которые должны рассматриваться комплексно и быть направлены на обеспечение максимальной гласности, демократизма и законности избирательной системы.

## Заключение

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Избирательное право – это подотрасль конституционного права, включающая в себя систему правовых норм, предметом регулирования которых являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации гражданами своих прав быть избранными и избирать в государственные и местные органы.

2. Основным источником избирательного права России играет Конституция РФ. В ней содержится наиболее общие положения, которые раскрываются и конкретизируются в нормах иных правовых актов, среди которых основным является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Нормы избирательного права содержатся и в ряде иных законодательных актов.

3. Основными неотъемлемыми принципами избирательного права являются принципы свободы и добровольности участия в выборах, альтернативности и обязательности выборов, недопустимости фальсификации их результатов, а также гласности.

4. Гарантии избирательных прав по своей направленности подразделяются на политические, организационные, материальные и правовые. Основными гарантиями реализации избирательных прав граждан являются возможность голосования по открепительному удостоверению, возможность направления избирателем своего голоса посредством почтовой связи, возможность голосовать не в помещении для голосования, а в другом месте, а также досрочное голосование.

5. Возможность привлечения виновных лиц к ответственности за нарушение законодательства о выборах продиктована необходимостью повышенной правовой защиты этого института. Меры ответственности за

нарушение норм избирательного права устанавливаются положениями КоАП РФ и УК РФ.

6. Российской избирательной системе присущи такие проблемы, как многочисленность нормативных актов-регуляторов, разрозненность норм Конституции РФ об избирательных правах граждан, нестабильность избирательного законодательства в целом, несовершенство механизмов защиты нарушенных избирательных прав, а также такое явление, как абсентизм, нерешенность вопроса об ответственности депутатов перед избирателями, отсутствие ограничений по объему платных выступлений кандидатов в СМИ, недостатки в правовом регулировании деятельности политических партий. Сложность на практике также представляет и процедура назначения и проведения референдума.

7. Среди направлений реформирования избирательной системы можно выделить достижение нормального уровня политической конкуренции, совершенствование механизмов противодействия недобросовестному поведению на выборах, улучшение законодательства об избирательном процессе, совершенствование системы регистрации избирателей, порядка работы избирательных комиссий, достижение максимальной гласности и прозрачности на выборах при голосовании, процедуры обеспечения выборов финансовыми средствами.

Из глобальных предложений по совершенствованию избирательной системы можно назвать также выделение в тексте Конституции РФ отдельной главы о выборах и референдуме, причисление избирательной власти к самостоятельной ветви, разработку и введение в действие Избирательного кодекса РФ, упразднение возможности досрочного голосования, голосования дома или не в помещениях для голосования, а в других местах, введения запрета на создание избирательных участков в местах, где граждане бывают временно, реформирование регионального законодательства.

## Список используемой литературы и используемых источников

- 1) А.В. Никифоров. Актуальные проблемы избирательного законодательства и пути их решения // [Электронный ресурс] URL: <http://izron.ru/articles/problemy-i-perspektivy-yurisprudentsii-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-/seksiya-2-konstitutsionnoe-pravo-munitsipalnoe-pravo/aktualnye-problemy-izbiratel'nogo-zakonodatel'sva-i-puti-ikh-resheniya/>;
- 2) А.В. Рябоконеv Виды наказаний за преступления против избирательных прав // Закон и право. 2020. №2;
- 3) Авакьян С.А. Статья интернет конференции «Конституционные основы взаимодействия гражданского общества и государства» [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.tnvrod.ru/index.php/on-laj-n-konferentsiya/114-stati-mtinternet-konferentsii/239-statya-avakuyana-s-a>;
- 4) Бабанян С.С. Гарантии защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Вестник ПензГУ. 2014. №2 (6);
- 5) Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2015. 820 с.;
- 6) Баранов П.П. Пути совершенствования избирательных систем в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. №3;
- 7) Беляева, Е.Н. Актуальные проблемы современной избирательной системы / Е. Н. Беляева. — Текст: непосредственный, электронный // Молодой ученый. 2019. № 2 (240);
- 8) Берлявский Л.Г., Махова А.В. Система принципов российского избирательного права // Юридическая техника. 2020. №14;
- 9) Бровченко В. Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. - Москва, 2005. 195 с.;

- 10) Вискулова, В.В. О некоторых вопросах теории гарантий избирательных прав граждан / В. В. Вискулова // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4;
- 11) Воеводин, Л.Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов власти в социалистическом государстве / Л. Д. Воеводин. М.: Из-во Моск. ун-та, 1979. 170 с.;
- 12) Воробьева Е.И. Институт референдума в России: проблемы реализации // Развитие общественных наук российскими студентами. 2017. №6.;
- 13) Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)// Российская газета. 1998. 10 декабря;
- 14) Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ// Российская газета. 2002. 20 ноября;
- 15) Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012 №7;
- 16) Ежевский Д.О. Реформирование избирательного законодательства в современной России // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2014. №4;
- 17) Журавлев В.П. Возможности совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах // Ленинградский юридический журнал. 2017. №2 (48);
- 18) Ивин, А.А. Философия: учебник для академического бакалавриата / А. А. Ивин, И. П. Никитина. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. 478 с.;
- 19) Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. - М.: РЦОИТ, 2001. - 106 с.;

- 20) Избирательный кодекс Хабаровского края от 26.11.2003 № 154// Собрание законодательства Хабаровского края, 10.01.2004, № 12(17);
- 21) Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ// Российская газета. 2015. 11 марта;
- 22) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ// Российская газета. 2011. 31 декабря;
- 23) Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2015. 592 с.;
- 24) Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М., 2008. 416 с.;
- 25) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398;
- 26) Красовская, Л.П. Избирательное право: конспект лекций / Л. П. Красовская, А. В. Томин. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. 383 с.;
- 27) Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002. 348 с.;
- 28) Лебедева Н.В. Принципы избирательного права: понятие и проблемы правового закрепления / Н. В. Лебедева // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9;
- 29) Лебедева Н.В., Огурцов А.Ю. Система источников российского избирательного права // Общество: политика, экономика, право. 2017. №2;
- 30) Мартынова К.О., Фомина М.Г. Проблемы правовых гарантий реализации прав избирателей в Российской Федерации // Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия. 2016. №3;
- 31) Масловская М.В., Морозова Е.А. Ответственность в российском избирательном праве // Огарёв-Online. 2016. №8 (73);

32) Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. д-ра юрид. наук. - Тюмень, 2003. 452 с.;

33) Матузов, Н.И. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. 640 с.;

34) Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291;

35) Мусина Р.Р. К вопросу о технике формулирования составов преступлений с альтернативными признаками объективной стороны на примере статей 141. 1 и 142. 1 УК РФ // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. №4 (12);

36) О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума: постановление ЦИК России от 05.10.2011 № 41/353-6// Вестник Центризбиркома РФ, № 15, 2011;

37) О выборах Губернатора Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28.06.2012 № 70-З // Нижегородские новости, № 116/1(4969/1), 30.06.2012;

38) О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ// Российская газета. 2014. 26 февраля;

39) О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ// Российская газета. 2003. 16 января;

40) О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента РФ: постановление Правительства РФ от 5 мая 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 190;

41) О политических партиях: федеральный закон: от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Российская газета. 2001. 14 июля;

42) О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ// Российская газета. 2012. 07 декабря.

43) О принятии Устава Балахнинского муниципального района Нижегородской области»: решение Земского собрания Балахнинского района Нижегородской области от 23 июня 2005 г. № 717 // СПС «Гарант» (дата обращения 12.04.2020);

44) О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ// Российская газета. 1998. 15 апреля; Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985)// Российская юстиция, 1996, № 9, С. 2 – 5;

45) О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ// Российская газета. 2004. 30 июня;

46) О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1/// Российская газета. 1992. 08 февраля;

47) Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации: указ Президента РФ от 30 мая 1997 г. № 535 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 22. Ст. 2572;

48) Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ// Российская газета. 1996. 04 декабря;

49) Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ// Российская газета. 1995. 25 мая;

50) Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ// Российская газета. 1999. 19 октября;

51) Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ// Российская газета. 2003. 08 октября;

52) Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253;

53) Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Временного порядка голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, утв. Постановлением Центризбиркома РФ от 05.10.2011 № 41/353-6: решение Верховного Суда РФ от 21.11.2011 № ГКПИ11-1961// СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.04.2020);

54) Обзор судебной практики судов общей юрисдикции дел о защите избирательных прав (подготовлен Судебной коллегией по гражданским делам Свердловского областного суда)// СПС «Гарант» (дата обращения 13.04.2020);

55) Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [Текст]: 100000 слов, терминов и выражений: [новое издание] / Сергей Иванович Ожегов; под общ. ред. Л. И. Скворцова. - 28-е изд., перераб. Москва: Мир И образование, 2015. 1375 с.

56) Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2005 № 19-Г05-1// СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.04.2020);

57) Определение Верховного Суда РФ от 17.12.2003 № 22-Г03-21// СПС «Гарант» (дата обращения 12.04.2020);

58) По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом Законодательного собрания Владимирской области : постановление Конституционного суда РФ от 15 мая 2014 г. № 11-П // Вестник Конституционного суда РФ. 2014. № 4;

59) Постановление № 5-178/2019 от 14 августа 2019 г. по делу № 5-178/2019// [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 13.04.2020);

60) Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П// Российская газета. 2002. 18 июня;

61) Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 59. Ст. 5969;

62) Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П// Российская газета. 2002. 31 января;

63) Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. 224 с.;

64) Правозащитники потребовали отставки Чурова из-за скандала с выборами в Балашихе// [Электронный ресурс] URL: <https://www.newsru.com/russia/13may2015/churov.html> (дата обращения 14.04.2020);

65) Приговор № 1-455/2017 от 19 декабря 2017 г. по делу № 1-455/2017// [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 13.04.2020);

66) Проект Избирательного кодекса РФ официально внесен в Государственную Думу// [Электронный ресурс] URL: <https://echo.msk.ru/blog/lyubarev/863920-echo/> (дата обращения 12.04.2020);

67) Сабитов И.К., Рябов С.А., Фаттахов Ч.Р. Некоторые проблемы реализации избирательного права на муниципальном уровне // Вестник Башкирск. ун-та. 2011. №4;

68) Сербин М.В. Проблемы избирательного права России // Lex Russica. 2017. №2 (123);

69) Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для вузов / В.Г. Стрекозов. 7-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. 256 с.;

70) Таровик С.С. Основные понятия и категории избирательного права // Сборник конкурсных работ в области избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2003/2004 учебном году. М., 2004. С. 24;

71) Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Российская газета. 1996. 18 июня;

72) Устав Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-3// Правовая среда, № 3(676), 18.01.2006;

73) Якимова Е.М., Сошин А.А., Слободчикова С.Н. Некоторые проблемы разграничения преступлений и административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан // Избирательное право. 2019. №1 (39).