

На правах рукописи

СЕРКОВ Станислав Валерьевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право
(юридические науки)**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень - 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет".

Научный руководитель: заслуженный юрист Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор
Сунцов Александр Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Кокотов Александр Николаевич

кандидат юридических наук
Прокопьев Дмитрий Владимирович

Ведущая организация: Пермский государственный университет

Защита состоится 10 ноября 2007 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет" по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет".

Автореферат разослан 8 октября 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Реальность власти народа и обеспечение свободного голосования на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, как барометра¹ реальности этой власти, взаимозависимые, но не совпадающие категории.

Истории известно множество примеров использования выборов в ситуациях, не предполагающих легитимность по итогам голосования.

В юридической литературе² изложены достаточно четкие критерии к анализируемой форме волеизъявления граждан, при невыполнении которых выборы неминуемо теряют свое значение. Это прежде всего всеобщность, равенство, непосредственность избирательного права, а также тайное голосование.

Демократическое, свободное и полностью легитимное голосование - итог длительной эволюции социальных, политических и правовых институтов.

В зависимости от типа политической системы голосование на выборах выполняет различные социально-политические функции.

В рамках демократической политической системы голосование обеспечивает конкурентный политический процесс, через который, собственно, и проявляет себя народный суверенитет, действительное народовластие и гражданское представительство интересов.

Для систем противоположного типа - политической бюрократии или политической олигархии – голосование как таковое утрачивает свое гражданское содержание, приобретает сугубо формальный характер. В этом контексте избирательное право, регулирующее голосование, также утрачивает качество публичного политического права, приобретает признаки административного бюрократического или корпоративного права,

¹ Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 8. С. 10.

² См. например: Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. – М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 16 – 27; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М: Издательство НОРМА, 2001. С. 363 – 367.

ограничивает политическую правосубъектность граждан и, по существу, носит неправовой характер.

Оно по определению не отвечает требованиям политического равенства и политической свободы граждан и не предполагает важнейшей функции демократического избирательного процесса - ротации социально-политических групп и интересов в институтах публичной власти, передачи политического мандата по итогам голосования, участия граждан в организации и осуществлении публичного властвования.

Гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, не в состоянии обеспечить добровольного законопослушания граждан, избежать острых социальных взрывов, а может, и кровавых столкновений, если органы государственной власти не будут образованы на справедливой выборной основе.

Основная проблема электоральной демократии заключается именно в том, что сама по себе административно и юридически обеспеченная, формализованная процедура голосования не гарантирует демократического качества государственной власти.

Фундаментальное значение в становлении действительно демократического института голосования приобретают состояние и уровень развития политической и правовой культуры граждан, их реальной способности действительно быть субъектами политического и избирательного процесса.

На сегодняшний день Россия находится на пути демократических преобразований. Это в значительной мере касается избирательного процесса в целом и стадии голосования в частности. Благодаря принятию новых законов и подзаконных актов совершенствуется избирательное законодательство и избирательные механизмы. Но самое главное - это возрастание роли гражданского общества и самосознания граждан. Граждане стали понимать, что нужно не просто голосовать за кого придется, а отдавать свой голос тому, кто будет подлинным выразителем их интересов не на словах, а на деле.

Долгие годы к публичной власти нередко стремились и приходили люди, далекие от дел государственных, которые пытались убедить

избирателей, что с их приходом к власти благосостояние граждан повысится. Но с течением времени совершенствовалось и избирательное законодательство, оно стало более жестким и требовательным, особенно в части голосования и подсчета голосов избирателей, чтобы обеспечить приход к власти лишь тех, кто честно провел предвыборную кампанию и не пытался при помощи грязных избирательных технологий воздействовать на волеизъявление граждан.

Представляется, что определение роли и места голосования в избирательном процессе создает возможность в еще большей степени сделать **порядок его проведения более прозрачным** и понятным, что позволит гарантировать конституционные права граждан на участие в управлении государством путем формирования органов власти.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Изучением вопросов избирательного процесса, в том числе и его стадий, занимаются многие ученые-правоведы. Вклад ученых в разработку вопросов совершенствования института голосования значителен. Это работы С.А. Авакьяна, Л.Г. Алехичевой, В.В. Альхименко, Р.Т. Биктагирова, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Н.И. Воробьева, И.В. Веденева, Ю.А. Веденева, И.В. Выдрина, Т.В. Герасименко, С.А. Иванова, В.В. Игнатенко, Л.Н. Кальченко, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Е.В. Корчиго, М.И. Кукушкина, М.С. Матейковича, С.Ю. Марочкина, В.В. Невинского, В.В. Панкратова, А.Е. Постникова, А.П. Сунцова, Е.Н. Хрусталева, Г.Н. Чеботарева, Л.В.Черепнина, С.В. Шепилова и др.

Однако роль голосования как одной из ключевых стадий исследована явно недостаточно. Можно констатировать, что к настоящему времени предприняты лишь первые шаги в специальном исследовании этой стадии избирательного процесса, сочетающей правовые, политические, нравственные и социально-психологические аспекты.

В данном случае необходимо комплексное научное исследование, посвященное этой важной проблеме.

Объектом диссертационного исследования является голосование на выборах в Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Предметом исследования являются:

- 1) правовые акты и другие источники, регулирующие процесс голосования на выборах в Российской Федерации;
- 2) основные теоретические аспекты правового регулирования стадии голосования на выборах в Российской Федерации;
- 3) вопросы дальнейшего совершенствования практики реализации голосования на выборах в Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования является рассмотрение в рамках избирательного процесса взаимодействия норм избирательного права, избирательных прав граждан и правовых отношений, избирательных правовых актов в процессе голосования на выборах в Российской Федерации.

Задачи диссертационного исследования состоят в том, чтобы на основе современных достижений юридической науки:

- проанализировать роль, место и значимость стадии голосования в избирательном процессе Российской Федерации и показать ее взаимодействие с другими стадиями;
- дать историческую оценку процессу формирования института голосования на выборах в России;
- проанализировать механизм реализации избирательных прав граждан при голосовании в Российской Федерации;
- сформулировать на основе обобщения и изучения практики голосования предложения по совершенствованию законодательного регулирования голосования на выборах;
- определить перспективы совершенствования голосования на выборах как составной части избирательного процесса.

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования. При определении методологии диссертационного исследования автор исходил из неоднородности и сложности самого предмета исследования, которое выполнено на основе диалектической методологии с использованием исторического, сравнительно-правового, системно-структурного, конкретно-социологического, формально-логического и юридического подходов.

Применение этих и других методов позволили диссертанту исследовать рассмотренные проблемы во взаимосвязи и целостности.

Научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования. Научная новизна диссертационного исследования заключается в изучении специфики голосования как ключевой стадии демократического избирательного процесса (исторические предпосылки, структура, нормативное правовое регулирование, перспективы его совершенствования, а также совершенствования практики голосования), так и ее взаимодействия с другими стадиями избирательного процесса.

Эмпирическая база исследования. Автором изучен значительный объем отечественной и зарубежной литературы, законодательная база Российской Федерации и 34 ее субъектов, более 150 монографических исследований, учебной и научной литературы, проанализированы мнения авторитетных ученых, проведены опрос и интервьюирование судей областного и районных судов общей юрисдикции, руководителей и других членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, консультантов Конституционного Суда РФ, а также использована опубликованная практика деятельности Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, областных судов и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Избирательный процесс можно рассматривать как механизм правового регулирования формирования института государственной и муниципальной власти путем проведения демократических выборов, состоящих из различных элементов и стадий. Составляющими элементами такого механизма, наряду с его стадиями, включающими в том числе и нормотворческую деятельность, и судебную практику, являются: принципы избирательной системы, нормы избирательного права, избирательные права граждан и их реализация, правосознание участников избирательного процесса.

2. Голосование на выборах необходимо рассматривать в качестве самостоятельной стадии избирательного процесса, на которой осуществляется свободное волеизъявление избирателей и по отношению к которой другие стадии и элементы избирательного процесса играют обеспечительную роль.

3. Федеральное избирательное законодательство в части регулирования региональных выборов, в том числе организации и проведения голосования, может носить рамочный характер - исключительно в сфере определения условий голосования, а по иным вопросам голосования, непосредственно связанным с реализацией конституционного права избирать и быть избранным, должно носить детализирующий характер.

4. В целях формирования свободного волеизъявления избирателей при голосовании необходимо изменить соотношение объема между информированием избирателей избирательными комиссиями и предвыборной агитацией. Для этого также следует установить срок окончания предвыборной агитации не менее трех суток до дня голосования. Целесообразно размещать информацию о кандидатах, содержащую сведения о допущенных ими нарушениях в ходе предвыборной агитации, обо всех без исключения судимостях кандидата, о доходах и имуществе близких родственников кандидатов на выборах всех уровней.

5. Учитывая, что голосование избирателя как акт-действие находит свое выражение в акте-документе, необходимо закрепить за избирательным бюллетенем статус документа строгой отчетности, увеличив сроки хранения бюллетеней после голосования, а также повысить степень их защиты.

6. Представляется, что в основе дальнейшей работы по совершенствованию федерального и регионального избирательного законодательства должны лежать идеи:

- конкретизации законодательных гарантий свободного волеизъявления граждан при проведении на федеральном уровне выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- предоставления субъектам РФ, согласно конституционному принципу распределения полномочий между центром и регионами, возможности самостоятельно, с учетом местных условий и традиций законодательно обеспечивать дополнительные гарантии избирательных прав граждан при проведении региональных и муниципальных выборов.

7. Обосновывается необходимость внесения в Конституцию Российской Федерации следующих дополнений:

- закрепить принципы избирательного процесса всеобщности, равенства и прямого волеизъявления при тайном голосовании не только за выборами Президента Российской Федерации, но и за всеми проводимыми в Российской Федерации выборами;

- включить в перечень законодательства, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции), избирательное законодательство.

8. Необходимо установить административную ответственность членов избирательных комиссий и должностных лиц печатных организаций за нарушение правил изготовления, передачи и хранения избирательных бюллетеней.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут быть учтены при совершенствовании действующих федеральных и региональных нормативных правовых актов, устанавливающих правовой режим голосования, а также оказать практическую помощь при подведении итогов голосования.

Теоретические выводы могут быть также использованы в учебном процессе в юридических вузах.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения работы обсуждались на пяти научно-практических конференциях и семинарах всероссийского и регионального уровней, Всероссийском конкурсе «Моя законодательная инициатива». Результаты исследований нашли отражение в восьми публикациях.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, списка сокращений, двух глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна, указывается нормативная база, эмпирическая и методологическая основы работы, сферы апробации полученных результатов, а также перечень основных положений, выносимых на защиту.

Первая глава – «Теоретико-правовые основы голосования на выборах в Российской Федерации» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – «Понятие и место голосования в избирательном процессе в Российской Федерации» – на основе исследования теоретико-правовых аспектов автор предлагает рассматривать избирательный процесс как механизм правового регулирования формирования института государственной и муниципальной власти путем проведения демократических выборов, состоящих из различных элементов и стадий.

В теории права под механизмом правового регулирования принято понимать систему юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование¹. Представляется, что использование данной категории позволит более глубоко раскрыть динамику избирательного процесса, определить роль и место его элементов и стадий.

Составляющими элементами избирательного процесса, наряду с его стадиями, включающими в том числе и нормотворческую деятельность, и судебную практику, являются: принципы избирательной системы, нормы избирательного права, избирательные права граждан и их реализация, правосознание участников избирательного процесса.

Диссертантом также обосновывается положение о возможности рассмотрения голосования как самостоятельной (основной) стадии избирательного процесса, в ходе которой осуществляется комплекс действий, обеспечивающий избирателям право свободного волеизъявления.

В заключении автор делает вывод о том, что голосование на выборах необходимо рассматривать в качестве самостоятельной стадии избирательного

¹ Теория государства и права /отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2004. С. 157.

процесса, на которой осуществляется свободное волеизъявление избирателей и по отношению к которой другие стадии и элементы избирательного процесса играют обеспечительную роль. **Во втором параграфе** – «Исторические аспекты голосования на выборах в России» – на основе изучения исторического опыта проведения голосования на выборах в Российском государстве автор обосновывается положение о том, что институт голосования и избирательный процесс в целом как в дореволюционной России, так и послереволюционной России, до начала 30-х годов XX века не соответствовали принципам современных демократических выборов. Голосование на выборах в этот период не было свободным, прямым, тайным, а для значительной части населения и отдельных социальных групп оно было просто недоступным.

Формальное закрепление в Конституции РСФСР 1937 г. принципов свободных, демократических выборов в сочетании с другими существовавшими в то время политическими реалиями не гарантировало гражданам реализации свободного волеизъявления при голосовании на выборах.

В заключении автор делает вывод о том, что кардинальное реформирование избирательного процесса вообще и стадии голосования на выборах всех уровней в Российской Федерации в частности осуществлялось в период с 1993 по 1999 гг. и проходило в два этапа: первый этап (1993-1996 гг.) и второй этап (1996-1999 гг.).

Последующие изменения, внесенные в 2002, 2005 годах в федеральное избирательное законодательство, были направлены на уточнение полномочий субъектов Российской Федерации в анализируемой сфере и на стабилизацию избирательной правовой системы в целом.

В третьем параграфе – «Правовые формы (источники) регулирования голосования на выборах в Российской Федерации» – автором исследуются понятие, структура и классификация правовых форм (источников) голосования на выборах в Российской Федерации, что позволило сделать следующие выводы:

Правовые источники регулирования голосования на выборах – это правовые формы внешнего выражения избирательного права, закрепленные в

нормативных правовых актах, международных договорах Российской Федерации внутригосударственных договорах (соглашениях) нормативного характера, решениях Конституционного Суда РФ, а также в правовых обычаях (обыкновениях).

Институт голосования на выборах как комплексный межотраслевой институт кроме норм избирательного права включает в себя соответствующие нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации.

Совершенствование законодательства в сфере голосования связано со спецификой реализации норм избирательного права. Этот процесс предполагает приведение материальных и процессуальных норм в соответствие с новыми социально-политическими условиями общества, устранение противоречий и пробелов в законодательстве, систематизацию и кодификацию на федеральном и региональном уровнях.

Сложность совершенствования избирательного законодательства проявляется в обеспечении свободы реализации избирательных прав граждан в сочетании с детально формализованной деятельностью организаторов выборов всех уровней.

Вместе с тем необходимость четкого установления иерархии источников избирательного права, регулирующего вопросы голосования, в значительной мере обусловлена существующей дискуссией о соотношении инструкций и иных решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с другими источниками избирательного права.

Вторая глава – «Содержание правового института голосования на выборах в Российской Федерации» – состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе – «Конституционные основы института голосования» – автор исследует нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие основы избирательных правоотношений в Российской Федерации.

По мнению автора, принципы избирательного права, воплощая в себе демократическую природу выборов как одного из главных институтов народовластия, служат безусловными ориентирами в организации и

проведении выборов. Соблюдение этих принципов избирателями, кандидатами, избирательными объединениями, государственными органами, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями и другими субъектами избирательного процесса способно предотвратить при проведении избирательных кампаний возникновение неразрешимых юридических коллизий и сделать процесс передачи государственной и муниципальной власти посредством выборов легитимным, гармоничным, последовательным и необратимым.

В ходе проведенного исследования диссертант приходит к выводу о том, что субъективное избирательное право граждан во всех его проявлениях – избирать путем голосования и быть избранными во все выборные органы государственной власти и местного самоуправления – установлено в действующей Конституции РФ, в которой заложены демократические принципы построения избирательного процесса Российской Федерации.

Так, принципы участия граждан в выборах воспроизводятся на конституционном уровне применительно к выборам Президента России. Однако они, по мнению автора, являются неотъемлемой частью общепринятых международных избирательных стандартов, поэтому в равной степени обязательных для всех выборов, проводимых в Российской Федерации.

В заключении автором сформулирован ряд предложений по внесению изменения и дополнений в Конституцию Российской Федерации:

- закрепить принципы избирательного процесса всеобщности, равенства и прямого волеизъявления при тайном голосовании не только за выборами Президента Российской Федерации, но и за всеми проводимыми в Российской Федерации выборами;

- включить в перечень законодательства, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции), избирательное законодательство.

Во втором параграфе – «Особенность правового регулирования голосования в федеральном законодательстве» – диссертантом проведен анализ федерального избирательного законодательства в обозначенной сфере.

По мнению диссертанта, федеральное избирательное законодательство в части голосования на выборах охватывает комплекс нормативных правовых актов различной юридической силы, в той или иной степени связанных с регулированием общественных отношений, опосредующих осуществление электоральных прав российских граждан при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также в межвыборный период.

К главным функциям федерального избирательного законодательства относится регулирование избирательных прав граждан Российской Федерации, закрепление основных гарантий избирательных прав российских граждан, исчерпывающая регламентация правового режима федеральных выборов, определение общих принципов проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления¹.

Автор считает, что голосование является основополагающей, системообразующей стадией избирательного процесса, на которой в результате взаимодействия всех элементов избирательного процесса непосредственно реализуется волеизъявление граждан, и обосновывает конкретные предложения.

Учитывая, что на стадиях, предшествующих голосованию, у избирателей формируются мотивы голосования, по мнению автора, необходимо изменить систему информационного обеспечения выборов и предвыборной агитации, предусмотрев завершение ее проведения как минимум за три дня до дня голосования. Это позволит сформироваться более объективному и свободному волеизъявлению гражданина.

Необходимо также более четко на законодательном уровне разграничить содержание информирования избирателей и предвыборную агитацию.

На законодательном уровне необходимо осуществить закрепление правового статуса избирательного бюллетеня как документа строгой

¹ Аленичева Л.Г. Соотношение и взаимодействие федерального и регионального избирательного законодательства // Адвокат. 2001. №1. С. 65-68.

отчетности и установление более длительных сроков хранения бюллетеней после проведения избирательной кампании.

Также следует предусмотреть обязательными при проведении федеральных выборов и выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации голограммы или защитные марки для бюллетеней.

В целях сохранности бюллетеней избирателей, проголосовавших досрочно, предусмотреть более жесткий режим их хранения (в опечатанном помещении, охрана и т.д.).

В этих же целях следует предусмотреть размещение на информационных стендах сведений: о наличии нарушений, допущенных в ходе предвыборной агитации кандидатом; о погашенной или снятой судимости кандидата; об имуществе и доходах близких родственников кандидата.

Целесообразно рассмотреть возможность закрепления в законодательстве института голосования по доверенности и по почте.

Представляется, что в основе дальнейшей работы по совершенствованию федерального и регионального избирательного законодательства должны лежать идеи:

- конкретизации законодательных гарантий свободного волеизъявления граждан при проведении на федеральном уровне выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- предоставления субъектам РФ, согласно конституционному принципу распределения полномочий между центром и регионами, возможности самостоятельно, с учетом местных условий и традиций законодательно обеспечивать дополнительные гарантии избирательных прав граждан при проведении региональных и муниципальных выборов.

Вместе с тем, федеральное избирательное законодательство в части регулирования региональных выборов, в том числе организации и проведения голосования, может носить рамочный характер - исключительно в сфере определения таких условий голосования, как установление времени и места голосования, объема информации для избирателей, сроков окончания предвыборной агитации при проведении досрочного голосования, степени

дополнительной защиты избирательных бюллетеней. При определении формы и вида голосования, порядка изготовления, передачи и хранения избирательных бюллетеней и по иным вопросам, непосредственно связанным с реализацией конституционного права избирать и быть избранным, федеральное избирательное законодательство должно носить исчерпывающий детализирующий характер.

В третьем параграфе – «Пределы правового регулирования голосования в субъектах Российской Федерации» – автором рассматривается региональный опыт правового регулирования вопросов голосования на выборах в субъекте Российской Федерации.

Особое место среди региональных источников избирательного права в части регулирования голосования занимают конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Применительно к избирательному праву их значение преломляется в том, что они закрепляют правовые основы построения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также детализируют исходные положения реализации гражданами права избирать и быть избранными на региональных и муниципальных выборах.

Областные законы являются наиболее многочисленными источниками избирательного права в субъектах Российской Федерации. На основе этого автор предлагает классифицировать региональную практику законотворческой деятельности в сфере регулирования избирательных отношений на три основные формы:

Во-первых, принятие отдельных законов, посвященных различным видам региональных и муниципальных выборов. Этот способ законодательного регулирования электоральных отношений характерен для большинства субъектов Федерации.

Во-вторых, объединение региональными законами регламентации различных видов выборов.

В-третьих, принятие избирательных кодексов, комплексно регулирующих круг вопросов, относящихся ко всем видам региональных и муниципальных выборов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Именно по такому пути пошло избирательное

законодательство Республики Татарстан¹, Белгородской², Владимирской³, Костромской⁴, Курской⁵, Свердловской⁶, Тюменской областей⁷, г. Москвы⁸ и ряда других субъектов Российской Федерации. И, несмотря на малочисленность этой группы субъектов Федерации, объединение нормативного регулирования голосования в рамках избирательного кодекса - несомненно, наиболее привлекательный и перспективный путь развития регионального избирательного законодательства⁹.

Независимо от избранной различными регионами формы избирательного законодательства законы субъектов Российской Федерации, действующие в данной области, объединяет то, что они основаны на федеральных законах и не противоречат им. Это, конечно, отнюдь не означает, что они выполняют по отношению к федеральному избирательному законодательству роль актов-копий.

Проведенный анализ позволяет автору сделать вывод о том, что законы субъектов Российской Федерации могут не только воспроизводить положения федерального законодательства, но и устанавливать дополнительные гарантии, осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений, в том числе и касающихся голосования на региональном уровне.

В четвертом параграфе – «Ответственность за нарушение в сфере голосования на выборах в Российской Федерации» – диссертант исследует

¹ Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 № 21-ЗРТ (принят ГС РТ 05.04.2007) // Республика Татарстан. 2007. 12 мая. № 90-91. Ст. 1-63; Республика Татарстан. 2007. 15 мая. № 92-93. Ст. 64-133.

² Избирательный кодекс Белгородской области от 01.04.2005 № 182 (ред. от 07.05.2007) // Белгородские известия. Специальный выпуск. 2005. 16 апреля.

³ Закон Владимирской области от 13.02.2003 № 10-ОЗ (ред. от 09.06.2007) «Избирательный кодекс Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2003. 18 марта. № 58-61.

⁴ Закон Костромской области от 30.12.1998 № 39 (ред. от 28.05.2007) «Избирательный кодекс Костромской области» // Северная правда. 1999. 21 января.

⁵ Закон Курской области от 10.06.2003 № 29-ЗКО (ред. от 06.04.2007) «Избирательный кодекс Курской области» // Курские ведомости. Июнь. 2003. № 6.

⁶ Закон Свердловской области «Избирательный кодекс Свердловской области» от 29.04.2003 №10-ОЗ (ред. от 27.04.2007) // Собрание законодательства Свердловской области. 2003. № 4. Ст. 219.

⁷ Закон Тюменской области от 03.06.2003 № 139 (ред. от 08.12.2006) «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области» // Тюменские известия, 2003. № 115. 10 июня.

⁸ Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 (ред. от 15.02.2006) «Избирательный кодекс г. Москвы» // Вестник мэра и правительства Москвы. 2005. 1 августа. № 43.

⁹ Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы. См., например: Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 27.

виды ответственности за нарушение избирательного законодательства, в частности, за нарушение установленного порядка голосования.

В Федеральном законе от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (ст. 79) указаны «уголовная, административная либо иная ответственность».

Таким образом, в зависимости от отраслевой принадлежности нормативно-правовой основы можно выделить четыре вида юридической ответственности за нарушение законодательства в сфере голосования на выборах:

- 1) конституционная ответственность;
- 2) административная ответственность;
- 3) уголовная ответственность;
- 4) дисциплинарная ответственность.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² автором проанализированы следующие меры ответственности:

- 1) досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в связи с признанием его систематически не выполняющим обязанности (п. «д» ч. 8 ст. 29);
- 2) расформирование избирательной комиссии (ст. 31);
- 2) отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) (ч. 23 ст. 38);
- 3) отмена регистрации кандидата (списка кандидатов) либо исключение кандидата из списка кандидатов (ч. 8 ст. 38);
- 4) отмена решения избирательной комиссии, в том числе об итогах голосования, результатов выборов (ч. 1 ст. 77);
- 5) признание незаконными решений или действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.07.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.07.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

объединения или должностного лица, нарушившего избирательное законодательство и др.

Практическое применение приведенных мер ответственности связано с целым рядом проблем.

Так, досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в связи с признанием его систематически не выполняющим своих обязанностей возможно только по вступившему в законную силу решению суда. Однако при всей важности и актуальности данной санкции она применяется крайне редко ввиду того, что федеральный законодатель четко не закрепляет обязанностей члена комиссии (кроме присутствия на заседаниях). Остальные обязанности обычно перечисляются в подзаконных актах – регламентах, постановлениях и т.д. Не определены критерии «систематического» невыполнения этих обязанностей.

Весьма неэффективной санкцией является расформирование избирательных комиссий. Так как территориальные избирательные комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти, участковые избирательные комиссии не нужно расформировывать: их полномочия в случае обжалования или опротестования итогов голосования на соответствующей территории прекращаются после вынесения вышестоящей комиссией или судом окончательного решения по существу жалобы или протеста.

Наиболее серьезной конституционной санкцией, применяемой за нарушение избирательного законодательства в сфере голосования, по мнению автора, является отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатов выборов. По существу, данная мера лишает юридического значения предыдущую деятельность участников и организаторов выборов на соответствующей территории.

Более того, все нарушения избирательного законодательства несут серьезную общественную ответственность, сравнимую с правонарушениями, посягающими на личные права граждан, на безопасность государства, и требуют адекватного и ответственного реагирования.

Автор отмечает, что количество конфликтных ситуаций снижается в тех местах, где проводится целенаправленная профессиональная подготовка

организаторов избирательного процесса, придается важное значение устранению нарушений избирательного законодательства и правовому просвещению избирателей, соблюдается гласность в работе организаторов выборов по обеспечению избирательных прав граждан.

По глубокому убеждению автора, необходимо внести дополнения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации и установить административную ответственность членов избирательных комиссий и должностных лиц организаций, осуществляющих изготовление бюллетеней, их охрану и транспортировку, за нарушение правил изготовления, передачи и хранения избирательных бюллетеней.

Также представляется целесообразным для устранения существующей коллизии внесение изменений в избирательное законодательство Российской Федерации, которые устанавливали бы определенный процент (0,5% или 1%) превышающего количества бюллетеней относительно количества избирателей при голосовании на том или ином избирательном участке.

В заключении автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Серков С.В. Защита прав собственности мигрантов СНГ //Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменская областная Дума, ТГУ. 2004. – 0,3 п.л.

2. Серков С.В. Проблемная сторона региональных выборов как основного механизма осуществления демократии в Российской Федерации //Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей: Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2005. – 0,3 п.л.

3. Серков С.В. Некоторые проблемы участия соотечественников в избирательном процессе в Российской Федерации //Гуманитарные проблемы миграции: социально-правовые аспекты адаптации соотечественников в Тюменской области: Материалы II Международной научно-практической конференции. Часть 3. – Тюмень, 2006. – 0,3 п.л.

4. Серков С.В. Правонарушения в сфере избирательного законодательства: теория и практика // Реформирование отечественного избирательного законодательства: проблемы и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции /Под ред. М.С. Матейковича, И.Н. Халина. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2006. – 0,6 п.л.

5. Серков С.В. Проблемы совершенствования института голосования на выборах и пути их законодательного закрепления //Моя законодательная инициатива: Сборник тезисов работ участников II Всероссийского конкурса молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу. – Москва: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, НС «Интеграция», 2007. – 0,1 п.л.

6. Матейкович М.С., Серков С.В. Проблемы совершенствования института голосования на выборах и пути их законодательного решения // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 3. – 0,5 п.л.

7. Серков С.В., Серков В.А. К вопросу о понятии голосования и его роли в избирательном процессе //Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменская областная Дума, ТюмГУ, Избирательная комиссия Тюменской области, 2007. – 0,7 п.л.

8. Серков С.В., Серков В.А., Мишунина А.А. Институт голосования на выборах в России: правовые основы и административная ответственность /Под общ. ред. профессора А.П. Сунцова: Учебное пособие. – Тюмень, 2007. – 13,5 п.л./9 п.л.