

*На правах рукописи*

Герасименко Татьяна Владимировна

ПРИНЦИПЫ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень – 2003

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Алтайского государственного университета

Научный руководитель: заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
Игнатенко Виктор Васильевич  
кандидат юридических наук, доцент  
Матейкович Максим Станиславович

Ведущая организация: Томский государственный университет

Защита диссертации состоится « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2003 г. в « \_\_\_ » часов на заседании Диссертационного совета Д 212. 274. 06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2003 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, доцент

В.Д. Плесовских

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** В 2002–2003 гг. приняты федеральные законы, существенно обновляющие регулирование способа формирования высших органов государственной власти Российской Федерации и создающие основу для обновления правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» явились важнейшим шагом на пути дальнейшего совершенствования организации и осуществления государственной власти. На основании обновленного избирательного законодательства в декабре 2003 г. будут проведены выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного, четвертого созыва, в марте 2004 г. – Президента Российской Федерации, а также выборы в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Неотъемлемой частью обновляемого избирательного законодательства является правовое регулирование принципов выборов. Принципы выборов прошли длительный путь в своем становлении и укоренении в российской политической системе. На протяжении последних пятнадцати лет существенно изменилось в общественном сознании отношение к ролевому назначению выборов как к одному из основных способов формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Соответственно, наполнились новым содержанием и принципы выборов как исходные начала организации и проведения выборов, участия в них граждан-избирателей. Особое значение имеют общепризнанные международным

правом и правом большинства стран мира традиционные принципы всеобщих, равных, прямых и свободных выборов при тайном голосовании.

**Цели и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является комплексный анализ развития в законодательстве и на практике принципов выборов в России, выработка предложений по совершенствованию правовой базы организации выборов в органы государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления. Исходя из поставленной цели, выдвигаются следующие задачи исследования:

- раскрытие понятия принципов выборов, соотношения его с принципами избирательного права и избирательной системы;
- определение каталога основных принципов выборов (всеобщие, равные, прямые и свободные выборы при тайном голосовании) в соотношении с иными принципами выборов;
- конкретизация содержания принципов всеобщих, равных, прямых и свободных выборов при тайном голосовании на основе отечественных и зарубежных теоретических изысканий и правовых предписаний;
- ретроспективное исследование процесса развития принципов выборов в зарубежных странах и Российском (советском) государстве с целью уяснения современной сущности принципов выборов;
- выявление основных черт, правовых пробелов и путей совершенствования реализации принципов выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- обобщение несоответствий регионального правового регулирования реализации принципов выборов в органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления федеральному законодательству;
- сопоставление правового регулирования принципов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления с международными правовыми стандартами в области выборов.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования выступают выборы в органы государственной власти и местного самоуправления в

Российской Федерации. Предметом исследования являются теоретические положения, нормативная правовая база и практика реализации принципов всеобщих, равных, прямых и свободных выборов при тайном голосовании в процессе формирования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Принципы выборов есть руководящие правовые идеи, фиксирующие представление о выборах как об одной из форм прямого народовластия и раскрывающие с этой точки зрения сущность и содержание избирательного права. Их содержание отражает исходные положения организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, участия в них граждан-избирателей.

2. Принципы всеобщих, равных, прямых и свободных выборов при тайном голосовании вызревали в различных государствах мира (включая и Россию) в разное время, но преимущественно они сформировались в современном понимании на рубеже XIX–XX вв. Эти принципы нашли отражение в конституциях и специальных законах о выборах в органы государственной власти, местного самоуправления соответствующих государств, а с середины XX столетия – и в целом ряде авторитетных международно-правовых актов, получая признание в качестве традиционных принципов выборов.

3. Современное избирательное законодательство России активно развивается на демократических началах, что позволяет говорить о приближении регламентации принципов всеобщих, равных, прямых и свободных выборов при тайном голосовании к международно-правовым стандартам. Ориентация на международно-правовые стандарты позволяет рационализировать содержание и механизм реализации принципов выборов. Но если реализация принципов всеобщих и прямых выборов при тайном голосовании сегодня уже в значительной мере соответствует содержанию аналогичных принципов в демократических странах, то реализация

принципов равных и свободных выборов требует дальнейшего концептуального обоснования и совершенствования правового регулирования.

4. Принцип равных выборов традиционно предполагает одинаковую для каждого избирателя возможность воздействовать на результат выборов. Равное число голосов у избирателей, единая норма представительства и единый избирательный корпус, не поделенный на курии, – вот минимальный перечень требований принципа равных выборов. Вместе с тем в последние три десятилетия в демократических странах данный принцип дополняется положением о равенстве шансов кандидатов в депутаты или на выборную должность, политических партий (избирательных объединений) в предвыборной борьбе. Анализ действующего законодательства и существующей избирательной практики показывает, что законодательное регулирование «равенства шансов» на выборах в органы государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления требует дальнейшего совершенствования.

5. Принцип свободных выборов проистекает из универсального принципа свободы личности. Не находя однозначного закрепления в федеральных избирательных законах, он выводится из конституционного положения о свободных выборах и отдельных положений упомянутых законов, в совокупности дающих представление о содержании принципа свободных выборов. Неотъемлемой частью принципа свободных выборов следует признать: 1) свободу в принятии гражданами решения об участии или неучастии в выборах (добровольность); 2) свободу волеизъявления избирателей на выборах, включая свободу голосования, то есть голосование в условиях недопущения физического, психического, материального и иного противоправного влияния на волеизъявление избирателей; 3) предоставление избирателям возможности выбора из нескольких кандидатов в депутаты или на публичную должность либо из нескольких партий, избирательных блоков, их предвыборных программ (альтернативность). Российское избирательное

законодательство и практика его реализации последних лет указывают на действенность положений о добровольности участия граждан в выборах и альтернативности выдвигаемых кандидатов в депутаты, на публичные должности. Однако вопрос о форме и содержании противозаконного воздействия на волеизъявление граждан-избирателей требует дальнейшей теоретической разработки и правовой регламентации.

6. Определенные проблемы в реализации принципов выборов связаны с законодательной деятельностью субъектов Российской Федерации. Практика законодательного регулирования выборов в органы государственной власти Федерации и ее субъектов показывает сохраняющееся несоответствие между федеральным и региональным законодательством в этой части. Очевидно, федеративное устройство России оставляет некую «свободу» субъектам Российской Федерации в регулировании содержания принципов выборов. Однако эта «свобода» не должна разрушать конституционный принцип единства государственной власти Российской Федерации.

**Степень разработанности темы.** Вопрос о понятии, содержании и ролевом назначении принципов выборов в органы публичной власти получил определенное развитие в теоретических изысканиях государствоведов советского периода (А.И. Денисов, А.И. Ким, М.Г. Кириченко, В.Ф. Коток, В.В. Маклаков, А.А. Мишин). В современной российской конституционно-правовой науке в известной мере наблюдается преемственность в исследовании этих проблем. Одновременно и сам перечень принципов и их содержание рассматриваются под иным углом зрения. Прежде всего изменились система органов публичной власти целого государства, его составных частей и на местах, процедура выдвижения кандидатов в депутаты, на выборные должности и определения результатов голосования избирателей. В этих условиях российские исследователи, ориентируясь на отечественные теоретические изыскания и достижения зарубежной государственно-правовой мысли, наполняют новым смыслом сущность

выборов и содержание принципов их проведения. В работах С.А. Авакьяна, А.В. Зиновьева, С.Д. Князева, М.С. Матейковича, А.Е. Постникова и других авторов выделяются, кроме пяти «традиционных», иные принципы выборов, проводится отличие принципов выборов от принципов избирательного права в субъективном смысле, анализируется содержание правового регулирования принципов выборов отдельно Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, в органы государственной власти некоторых субъектов РФ. При этом данным исследованиям недостает всестороннего комплексного подхода в выявлении концептуальных положений, общих и особенных черт каждого из принципов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления с точки зрения исторической ретроспективы и современного состояния правового регулирования выборов в России. До сих пор вопрос о принципах выборов в органы публичной власти современной России не являлся предметом самостоятельного исследования.

#### **Теоретическая и методологическая основы исследования.**

Теоретическую основу диссертации составляют взгляды отечественных государствоведов на демократию, систему органов государственной власти и местного самоуправления в России и участие в их формировании граждан (К.В. Арановский, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, И.В. Выдрин, В.Т. Кабышев, В.Н. Карташов, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева, В.Е. Севрюгин, Б.А. Страшун, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев). Особое значение отводится положениям и выводам, содержащимся в специальных работах по вопросам выборов и избирательного права в России и зарубежных странах (С.А. Авакьян, Т.А. Васильева, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, А.И. Ковлер, Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко, В.В. Маклаков, М.С. Матейкович, В.В. Невинский, А.Е. Постников).

Общетеоретическое значение для исследуемой темы имеют труды ученых в области общей теории права, политологии, социологии и истории

(С.С. Алексеев, М.Н. Афанасьев, Ю.С. Борисов, О.Т. Вите, М.Ф. Владимирский-Буданов, П. Гиро, Г.В. Голосов, И.А. Исаев, А.Р. Корсунский, Р.З. Лившиц, О.А. Омельченко, В.Н. Пугачев, К.Ф. Савело, А.Ю. Шутов, Л.С. Явич и др.). Кроме того, широко используются труды юристов и политологов ближнего и дальнего зарубежья (Р. Далл, А.Г. Мурашин, М. Пинто-Душинский, М. Прело, Р. Саква, Л. Скайнер, Ф. Тохян, М.Ф. Чудаков, Г. Шиллер, М.С. Шугарт и др.).

Методологическую основу диссертации составляют общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: логический, исторический, структурно-функциональный, конкретно-социологический, статистический, а также специальные юридические методы, среди которых особое значение придается методу сравнительного правоведения. Использование указанных методов позволяет вести исследование поставленных вопросов целостно и всесторонне, в их взаимосвязи и взаимозависимости.

**Эмпирическую основу исследования** составляет законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты муниципальных образований, нормативно-правовые акты зарубежных стран, а также правоприменительная практика, статистические материалы, исторические источники и документы. Исследуется практика проведения выборов Президента РФ 1996 и 2000 гг., депутатов Государственной Думы РФ первого, второго и третьего созыва, высших должностных лиц и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Одновременно эмпирическую базу диссертационной работы составляют выборы в органы местного самоуправления. Используются материалы Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссий субъектов РФ и избирательных комиссий иного уровня.

**Научная новизна исследования** определяется постановкой вопросов и комплексным подходом к исследованию принципов выборов,

ретроспективным анализом становления и развития принципов выборов в российском (советском) государстве, введением в научный оборот ранее неизвестных российской конституционно-правовой науке источников. Научная новизна исследования характеризует также отдельные авторские положения и выводы. В частности, это касается содержания принципов равных и свободных выборов.

**Практическое значение диссертации и апробация результатов исследования.** Практическое значение диссертационного исследования состоит в возможности применения его основных положений для дальнейшего развития теории и практики конституционно-правового регулирования организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, в учебном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное право Российской Федерации и зарубежных стран», «Муниципальное право», «Избирательное право России».

Материалы диссертации апробированы в докладах и сообщениях на всероссийских и региональных научно-практических конференциях и семинарах – «Достоинство человека: от философско-правовой идеи к конституционному принципу современного государства» (Барнаул, 1998), «Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы» (Барнаул, 2000), «Теория и практика правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации» (Новосибирск, 2001), «Социально-политические и правовые проблемы российского общества» (Барнаул, 2002), «Публично- и частно-правовое регулирование в России: теоретические и практические проблемы» (Барнаул, 2002). Основные положения и выводы исследования нашли отражение в девяти опубликованных научных статьях и тезисах докладов. Они применяются в процессе преподавания учебных курсов «Конституционное право зарубежных стран» и «Избирательное право России».

**Структура диссертации.** Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, заключение, список использованных теоретических и нормативных источников, приложения.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается выбор темы исследования, раскрываются актуальность, степень научной разработанности, цели, задачи, теоретико-методологические основы, выносимые на защиту основные положения, научная новизна и практическая значимость результатов исследования, а также приводятся сведения об апробации полученных результатов.

**Первая глава** «Принципы выборов: теоретические и исторические аспекты» состоит из трех параграфов. В **первом параграфе** исследуется соотношение категорий «выборы», «избирательное право», «избирательная система», «принципы выборов», «принципы избирательной системы», а также системный ряд принципов выборов.

Выборы как одна из высших форм непосредственного проявления суверенитета народа представляют собой определенный способ формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Суть этого способа – в установленной нормами права процедуре выдвижения гражданами-избирателями из своей среды либо специальной коллегией выборщиков отдельных представителей (депутатов, должностных лиц) для осуществления ими публично-властных полномочий.

С понятием выборов неразрывно связано понятие избирательного права в субъективном и объективном смысле. Избирательное право в субъективном смысле означает гарантированную гражданину государством возможность участвовать в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Участие в выборах, в свою очередь, предполагает, с одной стороны, право избирать депутата или должностное лицо (активное избирательное право), а с другой стороны, право быть избранным, то есть право выдвигать свою кандидатуру либо быть выдвинутым в качестве кандидата в депутаты или на выборную должность,

участвовать в агитации, пользоваться всеми другими правами кандидата, предусмотренными в законе (пассивное избирательное право).

Под избирательным правом в объективном смысле понимается система юридических норм, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Избирательное право в объективном смысле рассматривается большинством ученых в качестве одного из институтов конституционного (государственного) права (А.А. Мишин, О.Е. Кутафин, А.А. Вешняков), хотя в последние годы отдельные исследователи характеризуют избирательное право и как подотрасль конституционного (государственного) права (С.Д. Князев, А.Е. Постников), и как межотраслевой комплексный институт (В.И. Лысенко), и даже как самостоятельную отрасль права (Ю.А. Веденеев). Несмотря на интенсивное развитие российского избирательного законодательства, избирательное право в объективном смысле на современном этапе его существования следует признать лишь одним из институтов конституционного права России.

Анализируя понятие выборов и избирательного права, нельзя не остановиться на понятии избирательной системы. Избирательная система в узком смысле есть способ определения результатов голосования избирателей и выявления победителей на выборах депутатов или должностных лиц. Избирательная система в широком смысле есть комплекс социально-юридических компонентов, к числу которых относятся собственно избирательное право, связанные с ним правовая идеология и юридическая практика, а также учреждения, создающие и применяющие нормы избирательного права.

Выборы как процедура, регулируемая нормами избирательного права, и избирательная система в широком значении покоятся на определенных исходных началах – принципах. Принципы выборов есть руководящие правовые идеи, фиксирующие представление о выборах как о форме проявления суверенитета народа (народовластия) и раскрывающие с этой

точки зрения сущность и содержание избирательного права. Принципы выборов наряду с принципами организации учреждений, которым поручено проведение выборов (в частности, проведение выборов избирательными комиссиями), относятся к принципам избирательной системы.

В системный ряд принципов выборов входят так называемые традиционные принципы, которые прошли испытание временем на протяжении XIX–XX вв., отшлифованы наукой и законодательством различных стран (принципы всеобщих, равных, прямых и свободных выборов при тайном голосовании). Содержание основных традиционных принципов выборов отражает узловые, исходные положения организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, участия в них граждан-избирателей как одной из форм прямого изъявления народа.

Во **втором параграфе** анализируется содержание принципов всеобщих, равных, прямых, свободных, при тайном голосовании, выборов в органы публичной власти. На фоне анализа каждого из основных принципов особое место отводится исследованию содержания принципов равных и свободных выборов. До недавнего времени не имевшие глубокого объективного развития в отечественной конституционно-правовой теории и практике, сегодня они приобретают важнейшее значение для формирования демократического правосознания и учреждения демократических процедур организации выборов в органы публичной власти в России.

Принцип равных выборов традиционно понимается как принцип, предполагающий для каждого избирателя одинаковую возможность воздействовать на результат выборов. Данная возможность обеспечивается количественным и материальным равенством голосов избирателей. Количественное равенство голосов избирателей состоит в том, что у каждого избирателя имеется равное с другими избирателями количество голосов. Материальное равенство голосов избирателей означает, что голос каждого из них имеет одинаковый удельный вес. Это достигается обеспечением единой

нормы представительства, при которой каждый депутат избирается от одинакового числа жителей (иногда избирателей). Представительство депутатом равного числа жителей предполагает формирование избирательных округов с примерно равной численностью населения, периодический пересмотр размеров избирательных округов, недопущение джержримендеринга и куриальных выборов.

Помимо этого, в содержание принципа равных выборов включается положение о равенстве шансов кандидатов в депутаты или на выборную должность в предвыборной борьбе. Здесь имеется в виду не абсолютное фактическое равенство кандидатов, а равенство их стартовых возможностей. Закон должен оговаривать принципиально одинаковое отношение государства к кандидатам в ходе предвыборной кампании, предоставляя им одинаковые (без какой-либо дискриминации) условия для участия в выборах. Это означает, прежде всего, предоставление кандидатам равных возможностей для регистрации, равенство статуса зарегистрированных кандидатов, равные возможности при проведении предвыборной агитации и финансировании избирательных кампаний. В том случае, если соперничество на выборах разворачивается не между отдельными кандидатами, а между выдвинувшими списки кандидатов политическими партиями, избирательными блоками, все вышесказанное относительно равенства шансов справедливо и для них. Положение о равенстве шансов отдельных кандидатов и политических партий в предвыборной борьбе, как и принцип равных выборов вообще, требует дальнейшего осмысления в связи с действием с 1993 г. мажоритарно-пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти отдельных субъектов РФ и распространением с 2003 г. мажоритарно-пропорциональной избирательной системы на выборах в органы законодательной власти всех субъектов РФ.

В работе предлагается консолидированное понятие установленного Конституцией РФ принципа свободных выборов. В его содержание включаются: 1) свобода в принятии гражданами решения об участии или неучастии в выборах (добровольность); 2) свобода волеизъявления избирателей на выборах, включая свободу голосования, то есть голосование в условиях недопущения физического, психического, материального и иного противоправного влияния на волеизъявление избирателей; 3) предоставление избирателям возможности выбора из нескольких кандидатов в депутаты или на публичную должность либо из нескольких партий, избирательных блоков, их предвыборных программ (альтернативность). При этом отмечается, что если до XX столетия имели распространение частные случаи искажения воли отдельных лиц, то в XX в. появилось мощное и повсеместное давление на общественное сознание через средства массовой информации. В связи с этим одним из путей преодоления противоправного воздействия на волеизъявление избирателей признается законодательная регламентация открытости и достоверности подачи выборной информации всеми субъектами избирательного процесса, и в первую очередь средствами массовой информации и коммуникации.

**Третий параграф** посвящен исследованию принципов выборов в государственно-правовой истории Российского государства. Ретроспективный анализ государственно-правовой истории Российского государства показывает, что в нашей стране утверждение принципов выборов пришлось в целом на XX столетие. Впервые принципы выборов были достаточно определенно очерчены в избирательном законодательстве Российского государства после февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. Но в условиях советской действительности был сделан существенный шаг назад от определенных достижений в части реализации принципов выборов. При этом в развитии избирательной системы в советском государстве можно выделить две стадии. На первой стадии искажение воли народа при формировании Советов депутатов происходило в

силу игнорирования, прежде всего, принципов всеобщих, равных и прямых выборов, а на второй стадии – вследствие нарушения, главным образом, принципа свободных выборов. Первый этап пришелся на время действия Конституции РСФСР 1918 г., Основного Закона СССР 1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г., которые для выборов в Советы закрепляли трудовой ценз, неравную норму представительства для городского и сельского населения и непрямой порядок их избрания. Второй этап в развитии избирательной системы в советском государстве пришелся на время действия Конституции СССР 1936 г., Конституции СССР 1977 г. и соответствующих конституций РСФСР 1937 г. и 1978 г., которые провозглашали проведение выборов в Советы на основе всеобщих, равных и прямых выборов, но не на основе принципа свободных выборов. Свобода выборов отсутствовала по ряду моментов. Во-первых, кандидаты в депутаты, формально выдвигаемые коллективами трудящихся, фактически назначались органами ВКП(б), а затем КПСС. Во-вторых, жесточайший контроль устанавливался за ходом предвыборной агитации в средствах массовой информации. В-третьих, советские выборы не знали альтернативности. Новый этап в истории института выборов в Российском государстве был заложен Конституцией РФ 1993 г. Современное избирательное законодательство России активно развивается на демократических началах, составной частью которых является обновляемое содержание принципов выборов. Оно позволяет осуществлять выборы депутатов и должностных лиц различного уровня с учетом подлинного волеизъявления граждан.

**Вторая глава** «Правовые основы реализации принципов выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** исследуются существующая правовая регламентация и практика реализации принципов всеобщих, равных и прямых выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы. Анализ реализации принципа всеобщих выборов свидетельствует о том, что данный принцип нашел воплощение в

законодательстве о выборах в федеральные органы государственной власти. Вместе с тем регламентация избирательных цензов является не вполне оптимальной. Это касается двух моментов. Во-первых, в целях противодействия проникновению криминальных элементов в ряды депутатов и выборных должностных лиц содержание морального ценза должно быть расширено за счет изменения такого наказания, как лишение права занимать определенные должности. Во-вторых, в целях обеспечения реального действия положения, закрепляющего для ряда кандидатов условие об обязательном освобождении их от выполнения должностных или служебных обязанностей на время участия в выборах, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» должна быть предусмотрена ответственность за его нарушение в виде отмены решения о регистрации кандидата.

При рассмотрении принципа равных выборов выявляется общая позитивная тенденция в правовом регулировании и реализации каждого из четырех элементов принципа равных выборов. Наряду с этим обращается внимание на совершенствование механизма формирования равных одномандатных избирательных округов на выборах депутатов Государственной Думы (утверждение схемы избирательных округов перед каждыми новыми выборами; определение равенства избирательных округов по численности населения, а не избирателей); создание равных организационных, информационно-пропагандистских и финансовых условий для отдельных кандидатов, политических партий или избирательных блоков на выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы.

Исследование принципа прямых выборов обнаруживает, что прямые выборы, выражающиеся в непосредственном и личном голосовании избирателей за кандидатов в Президенты РФ и за кандидатов в депутаты Государственной Думы, подвергнуты подробной регламентации. Вместе с тем остается дискуссионным вопрос о том, насколько принципу прямых

выборов соответствует голосование граждан за списки кандидатов в депутаты Государственной Думы от политических партий, избирательных блоков. Дело в том, что голосование за федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, по существу представляет собой перепоручение избирателем своего голоса партии или блоку, которые (а точнее, их функционеры) и определяют персональный состав кандидатов и их порядковое ранжирование. Проголосовав за федеральный список кандидатов, избиратель не избирает конкретного депутата; его определяет политическая партия, избирательный блок. В конечном итоге делается вывод о том, что голосование за «партийные списки» в определенной степени нарушает принцип прямых выборов.

Во **втором параграфе** рассматриваются принципы свободных выборов и тайного голосования. Отмечается, что принципы свободных выборов и тайного голосования получили необходимое закрепление в законодательстве о выборах в федеральные органы государственной власти. Свобода участия или неучастия в выборах, а также тайна волеизъявления избирателей не только провозглашается, но и гарантируется данным законодательством. Вместе с тем подчеркивается, что некоторые проблемы реализации принципов свободных выборов и тайного голосования не теряют своей актуальности. В связи с этим вносятся некоторые предложения по совершенствованию избирательного законодательства в данной части. Предлагается: 1) предоставить избирателям, находящимся в местах временного пребывания, право подачи голоса без открепительного удостоверения – при условии разработки схемы снятия их с учета по месту жительства; 2) реформировать процедуру сбора подписей избирателей, в том числе посредством снижения числа подписей и сбора их в специально отведенных местах под наблюдением избирательных комиссий; 3) признать недостоверность сведений о доходах и об имуществе кандидата в депутаты или на выборную должность основанием для отказа в регистрации кандидата (для исключения кандидата из списка кандидатов) и основанием для отмены

уже состоявшейся регистрации; 4) установить альтернативность выборов (по общему правилу) в качестве составляющей принципа свободных выборов с одновременным четким закреплением условий, при наличии которых выборы могут проводиться на безальтернативной основе.

Предлагается также внести в Кодекс РФ об административных правонарушениях дополнение об ответственности за воспрепятствование свободному осуществлению права избирать и быть избранным и за нарушение тайны голосования.

По результатам исследования принципов выборов в приложении к выборам в федеральные органы государственной власти делается вывод о том, что последовательное и развернутое закрепление принципов выборов в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральном законе от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» позволяет при проведении соответствующих выборов выявить действительную волю российского народа.

**Третья глава** «Принципы выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: законодательное регулирование и проблемы реализации» состоит из трех параграфов. В **первом параграфе** отмечается нарушение принципа всеобщих выборов при формировании органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Чаще всего нарушение связано с корректировкой цензов возраста и оседлости, введением образовательного ценза. Устранение этих нарушений зависит, в первую очередь, от согласования регионального избирательного законодательства с соответствующим федеральным законодательством. Для обеспечения подлинно всеобщих выборов в органы местного самоуправления предлагается предоставить активное и пассивное избирательное право проживающим на территории муниципального образования и имеющим статус беженцев лицам без гражданства и гражданам иностранных

государств при соблюдении прочих избирательных условий, а также военнослужащим срочной службы, которые до призыва на военную службу не проживали на территории соответствующего муниципального образования. Кроме того, предлагается наделить муниципальные образования полномочием предоставлять на местных выборах избирательное право гражданам, которые не проживают на территории данного муниципального образования, но имеют здесь на праве собственности недвижимое имущество или уплачивают налоги в местный бюджет.

Во **втором параграфе** исследуется состояние правового регулирования и практического действия принципов равных и прямых выборов в органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Обращается внимание на то, что избирательное законодательство субъектов Федерации в части регулирования содержания принципов равных и прямых выборов в региональные и местные органы власти преимущественно соответствует нормам федерального права. Одновременно указываются некоторые пути его совершенствования, например, посредством более полного учета представительства в законодательных органах отдельных субъектов РФ компактно проживающих малочисленных коренных народов, обязательного утверждения схемы избирательных округов перед очередными выборами в орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ, установления перечня труднодоступных или отдаленных местностей при отклонении от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов. Серьезным испытанием для правового регулирования принципов равных и прямых выборов является безальтернативное введение смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти всех субъектов РФ. Делается вывод о преждевременности повсеместного законодательного обязывания к введению подобной избирательной системы. Тем более, что это диссонирует с принципами федерализма и определенной государственно-

правовой самостоятельности субъектов РФ.

**В третьем параграфе** отмечается существенное продвижение избирательного законодательства в части утверждения принципов свободных выборов и тайного голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Так же, как и на выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы, здесь находит реальное воплощение добровольность участия граждан в выборах, реальный альтернативный характер выборов. Вместе с тем дальнейшего совершенствования требуют условия свободного волеизъявления избирателей на день голосования, обеспечение равных организационных, информационно-пропагандистских и финансовых возможностей кандидатов и политических партий, избирательных блоков в предвыборной борьбе. В целях преодоления некоторых изъянов в регулировании принципа свободных выборов предлагается, в частности, избирательным комиссиям давать более открытую информацию об избирательном процессе, кандидатах в депутаты или на выборные должности, усилить ответственность кандидатов и политических партий, избирательных блоков за представление заведомо ложных сведений или сокрытие необходимой информации.

Постановка вопроса о приведении избирательного законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством отнюдь не отрицает необходимости учета местных и региональных особенностей при закреплении и реализации исследуемых принципов выборов. Формально-юридическим ориентиром в этом случае являются требования обеспечения российским гражданам равных личных и политических прав и свобод, учета федеративного государственно-территориального устройства России при одновременном соблюдении принципа единства государственной власти.

**В заключении** формулируются основные выводы, вытекающие из диссертационного исследования.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Избирательное законодательство в России // Вестник Алтайской академии экономики и права. 1998. Вып. 2. С. 80–81 (0,2 п.л.).
2. Партии России на предстоящих выборах // Достоинство человека: от философско-правовой идеи к конституционному принципу современного государства: Материалы межрегионального научно-практического семинара / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1999. С. 103–105 (0,1 п.л.).
3. Становление и начальные формы регламентации партийной деятельности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 1999. Вып. 3. С. 51–54 (0,4 п.л.).
4. Анализ принципов избирательного права стран СНГ // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Материалы межрегионального научно-практического семинара. 11–13 мая 2000 г. / Под ред. Н.А. Еремеевой, В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. С. 108–112 (0,2 п.л.).
5. Становление и развитие принципа всеобщих выборов в конце XVIII – начале XX в. // Личность и государство на рубеже веков: Сборник научных статей / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. С. 212–220 (0,5 п.л.).
6. Формирование избирательного права в эпоху средневековья // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2000. Вып. 4. С. 66–69 (0,4 п.л.).
7. Понятие выборов и избирательного права // Теория и практика правотворческой деятельности субъектов РФ: Сборник докладов межрегиональной научно-практической конференции. Новосибирск: СибАГС, 2001. С. 121–130 (0,5 п.л.).
8. Выборы и принципы избирательного права: понятие и история развития // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2001. Вып. 5. С. 65–69 (0,5 п.л.).
9. Принципы всеобщих выборов в законодательстве о выборах органов государственной власти Российской Федерации // Социально-политические и

правовые проблемы российского общества: Материалы межвузовской научной конференции / Под ред. Р.М. Абызова. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2002. С. 33–41 (0,5 п.л.).