

На правах рукописи

Вискулова Виктория Вячеславовна

**ГАРАНТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность 12.00.02.- конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (юридический факультет)

Научный консультант:

доктор юридических наук, профессор
Авакьян Сурен Адibeкович

Официальные оппоненты:

Лебедев Валериан Алексеевич
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», профессор
кафедры конституционного и муниципального права

Постников Александр Евгеньевич
доктор юридических наук, профессор,
Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заведующий
отделом конституционного права

Шаблинский Илья Георгиевич
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики», профессор
кафедры конституционного и муниципального права

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО «Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита состоится 26 декабря 2013 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д.501.001.74 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, строение 13-14 (4-й гуманитарный корпус), юридический факультет, аудитория 535а.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций Научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, 119992, Ломоносовский проспект, 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812.

Автореферат разослан «_____» ноября 2013 г.

Ученый секретарь диссертационного совета

Полянский П.Л.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Категория гарантий избирательных прав граждан является центральной в избирательном праве России. Право, не сводимое к совокупности законов, принимаемых государством, обратилось к гарантийной тематике выборов в середине XX века. Однако нормативное оформление термина «гарантии избирательных прав граждан» произошло лишь в некоторых странах СНГ в 1990-х годах (Россия, Узбекистан, Туркменистан), принявших одноименные законы, имеющие основополагающий, рамочный в электоральной сфере государств характер.

Соответствующая особенность правового регулирования избирательного процесса в нашей стране порождена практикой выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления конца 1993 – начала 1994 года, сопровождавшихся многочисленными нарушениями избирательных прав граждан. В целях противодействия подобной тенденции и защиты права граждан избирать и быть избранными в органы власти и был разработан проект первого Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ, в самом наименовании которого объявлялась приоритетная цель принятия, задавшая вектор развития всего последующего законодательства о выборах.

Современное состояние правового регулирования гарантий избирательных прав граждан несовершенно. Это проявляется и в легальном определении пределов действия рамочного избирательного законодательства, и в нормативном конструировании условий и механизмов, претворяющих институт выборов в жизнь, и в низкой практической эффективности концепции разделения гарантий избирательных прав граждан на основные и дополнительные. Нормативные ориентиры, заданные субъектам РФ принятием трех рамочных федеральных законов в 1994, 1997 и 2002 годах, нередко отличались внутренней несогласованностью и, по сути, не оставляли законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ поля для субсидиарного гарантирования избирательных прав граждан. При этом в судебной практике подчеркивалось, что такое регулирование является правом, а не обязанностью соответствующих органов, что отнюдь не способствовало региональным нормотворческим инициативам. Более того, под видом дополнительного гарантирования в субъектах РФ нередко устанавливались требования, ограничивающие конституционное право граждан на участие в управлении делами государства.

Исторически репрезентативность идеи дополнительного гарантирования избирательных прав граждан проявлялась в защите прав коренных малочисленных народов, что утратило актуальность в связи с отменой института квотирования народностей в представительных органах власти в 2004 году. За редким исключением, законы субъектов РФ сегодня лишь дублируют основные гарантии избирательных прав граждан, учрежденные федеральными нормами, а не создают субсидиарных условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию соответствующих прав. Это актуализирует обновление концепции разгра-

ничения полномочий между Федерацией и ее субъектами в вопросах гарантирования избирательных прав граждан.

Недостатки нормативного обеспечения права граждан на участие в выборах следуют из фактической неизученности внутренней природы их гарантий наукой конституционного права. Проблема правовых гарантий неоднократно рассматривалась учеными как на общетеоретическом уровне, так и в рамках отдельных отраслей права, однако фундаментальные исследования данного вопроса незначительны. В свою очередь, гарантии избирательных прав граждан, несмотря на почти двадцатилетнюю историю нормативного оформления в российском законодательстве в качестве центральной категории, до сих пор не выступали объектом самостоятельного научного анализа. Ученые лишь в зависимости от цели исследования традиционно идентифицировали указанные гарантии с *условиями, средствами, механизмами, методами, способами реализации, охраны, защиты, соблюдения, осуществления* избирательных прав граждан, классифицируя гарантии на *материальные, политические, организационные, идеологические* и собственно *правовые*.

При таком подходе гарантии избирательных прав и сегодня выступают тем, что в науке именуется «единством многообразного», а изучение гарантий, заявляемое учеными в качестве объекта исследования, сводится к анализу всевозможных других проблем избирательного права. Современная нормативная дефиниция рассматриваемого термина, хотя и обращена к аспектам *реализации* избирательных прав, также не исключает известной «необъятности» понятия, что подтверждается многочисленными актами казуального толкования.

Необычайно широкая семантическая форма гарантий избирательных прав граждан, тем не менее, требует четкого структурирования. В конституционном праве назрела необходимость исследования правовой природы отмеченных гарантий в зависимости от их места в системе права и в механизме правового регулирования. Крайне важно познание законов (закономерностей), «управляющих» возникновением, структурой, функционированием и развитием гарантий избирательных прав граждан.

Учитывая, что учеными уже произведена первичная упорядоченность гарантий избирательных прав граждан, намечены пути познания их сущности и перспектив дальнейшего развития, особую актуальность приобретают исследования причин недостаточной эффективности гарантийных предписаний. Отказ от многих традиционных институтов избирательного права, введение в современную избирательную систему России ряда норм, гарантийных лишь по форме, но не по содержанию, недостаточная согласованность положений избирательного и смежного с ним законодательства, а также самого законодательства о выборах, олицетворяющая отсутствие глубокого научного анализа некоторых из принимаемых новаций подтверждают актуальность избранной диссертантом темы исследования.

Состояние научной разработанности темы исследования. Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды ведущих ученых по проблемам теории права, конституционного права и его подотрасли –

избирательного права, муниципального права, рассматривающих гарантии в качестве элементов научных теорий правового статуса, деятельности государственных органов в аспекте обеспечения прав и свобод личности, реализации права, законности и т.д.

На общетеоретическом уровне вопросы правовых гарантий в рамках познания сущности права (преимущественно в свете гарантий законности и правопорядка) исследовались в работах А.М. Айзенберга, С.С. Алексеева, С.Г. Березовской, В.В. Глазырина, Г. Еллинека, В.И. Каминской, Д.А. Керимова, А.А. Кененова, Г.С. Котляревского, Б.Л. Назарова, В.И. Никитинского, П.М. Рабиновича, Т.В. Синюковой, В.М. Степанова, М.С. Строговича, Е.В. Шориной, Л.С. Явича и других. В то же время, при всей неоднократности обращения ученых к категории правовых гарантий, комплексные исследования в этой области редки - одной из первых работ, направленных на познание природы таких гарантий вне связи с оценкой того либо иного объекта гарантирования, была диссертация А.В. Лошкарева¹, защищенная в 2009 году.

В науке конституционного (государственного) права особое внимание уделялось гарантиям прав, свобод и обязанностей граждан, т.е. гарантиям как элементам либо внешним факторам правового статуса (С.А. Авакьян, А.С. Автономов, К.В. Арановский, А.А. Астрахань, Н.А. Боброва, Н.А. Богданова, Ю.В. Введенский, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, П.П. Глущенко, А.Я. Жабин, И.А. Иванников, С.В. Калашников, С.Ю. Кашкин, Е.И. Колюшин, И.А. Кравец, С.С. Кравчук, О.В. Кудряшов, О.Е. Кутафин, М.А. Лаврик, В.А. Лебедев, А.И. Лепешкин, Г.В. Мальцев, А.В. Малько, В.В. Мамонов, Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич, В.В. Невинский, Ю.А. Огибалин, Т.Т. Озиев, В.С. Основин, В.В. Регитский, В.А. Ржевский, Л.А. Слитенко, М.Б. Смоленский, А.И. Умиев, Е.Н. Хазов, В.Д. Хилинский, Б.В. Чернов, А.А. Шилов, М.Л. Энтин, А.А. Югов, Ц.А. Ямпольская), реже – гарантиям полновластия народа (Г.В. Барабашев, В.Т. Кабышев, С.С. Кравчук, Г.Н. Носкова, К.Ф. Шеремет), гарантиям соблюдения конституций, конституционализма (С.А. Авакьян, Д.А. Керимов, В.О. Лучин), гарантиям основ конституционного строя (Н.А. Ткачева), гарантиям депутатской деятельности (А.В. Зиновьев, Р.В. Федоров), гарантиям прав местного самоуправления (В.М. Решетин, А.П. Солдатов, А.В. Черненко, Е.С. Шугрина), гарантиям институтов непосредственной демократии (В.А. Кряжков). Фундаментальной отраслевой докторской диссертацией последних лет по рассматриваемому вопросу выступает работа Е.Н. Хазова («Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации». М., 2011).

В качестве соответствующих гарантий ученые-конституционалисты рассматривали факт существования правового государства (В.Е. Чиркин, В.А. Четвернин), некоторые конституционные права материального и процессуального характера, а также ответственность за их нарушение (Б.А. Страшун, В.В. Маклаков, А.А. Мишин), нормы конституций (Н.А. Михалева), закрепление прав и

¹ Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009.

свобод в нормативных источниках (А.С. Автономов), учреждение правозащитных институтов (Н.Л. Гранат).

В исследованиях избирательной системы России начала XX века, а также советского периода гарантийная тематика выборов затрагивалась в трудах А.А. Аскерова, Б.П. Вышеславцева, А.Н. Горшенева, С.С. Кравчука, А.И. Лепешкина, Н.А. Михалевой, Л.А. Морозовой, Ф.Н. Сударикова, П.В. Туманова, Б.В. Щетинина и других. При этом гарантии избирательных прав граждан в советском государственном праве детально не исследовались; в юридической литературе воспроизводились отдельные нормы гарантийного характера, присущие законодательству о выборах того периода, либо приводилась краткая характеристика видов соответствующих гарантий - материальных, политических и юридических гарантий избирательных прав (Ф.Н. Судариков), гарантий истинности волеизъявления избирателей (П.В. Туманов), гарантий осуществления всеобщего и равного избирательного права (в учебниках по государственному праву С.С. Кравчука, Б.В. Щетинина, А.Н. Горшенева), гарантий прав кандидатов в депутаты, гарантий общественного контроля за законностью выборов (Н.А. Михалева, Л.А. Морозова).

С середины 90-х годов XX века проблеме гарантий избирательных прав граждан уделялось большее внимание, хотя гарантийная тематика выборов и сегодня не получила детальной разработки. Выделение гарантий избирательных прав граждан в современных учебных изданиях в качестве отдельной темы изучения, а также дефинирование данного понятия – большая редкость; гарантии как бы «растворяются» в исследованиях источников и принципов избирательного права, статуса субъектов избирательного права, стадий избирательного процесса, института ответственности.

Конечно, нельзя утверждать, что гарантии избирательных прав граждан абсолютно игнорируются вниманием современных ученых - соответствующий вопрос рассматривался в трудах С.А. Авакьяна, Л.Г. Алехичевой, Н.М. Антошиной, П.А. Астафичева, В.Н. Белоновского, Е.В. Босовой, А.Ю. Бузина, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, Н.И. Воробьева, И.В. Галушко, Ю.А. Дмитриева, В.Я. Гельмана, А.Г. Головина, В.П. Заботина, А.В. Зиновьева, А.В. Иванченко, В.Б. Израеляна, О.А. Ищенко, Д.Б. Каткова, Е.В. Корчиги, С.Д. Князева, С.М. Кременецкого, А.С. Кучина, Л.Н. Линик, В.О. Лучина, В.И. Лысенко, М.В. Масловской, М.С. Матейковича, В.Д. Мостовщикова, А.А. Муравьева, В.В. Никулина, А.Е. Постникова, Е.А. Потапова, Т.М. Пряхиной, А.Х. Руппеля, Г.Д. Садовниковой, Д.Б. Сергеева, В.Б. Сергейчука, А.А. Смольякова, Б.А. Страшуна, А.Р. Фазулова, В.Ф. Халипова, Е.В. Халиповой, У.Ф. Хасанова, С.Ю. Чудиной, В.В. Шабуня, В.В. Шуленина и других исследователей.

Отдельные аспекты института гарантирования избирательных прав граждан затрагиваются во всех кандидатских и докторских диссертациях по избирательному праву последних лет (всего в новейшей электоральной истории защищено около 200 кандидатских и 15 докторских диссертаций по вопросам избирательного права и процесса). В частности, гарантированность и охрана избирательных прав граждан в свете совершенствования порядка формирования

представительных органов исследуются в докторской диссертации Г.Д. Садовой («Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития». М., 2013); институциональный аспект гарантий избирательных прав отражен в докторской диссертации С.Н. Егорова («Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации». М., 2012); гарантии участия граждан РФ в управлении делами государства рассматриваются в докторской диссертации М.А. Липчанской («Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование». Саратов, 2012); механизм защиты конституционного строя в избирательном процессе и гарантии его законности исследуются в докторской диссертации В.В. Красинского («Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе». М., 2011); гарантии пассивного избирательного права анализируются в докторской диссертации Р.Т. Биктагирова («Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование». М., 2010); выявление и расследование электоральных преступлений как гарантия защиты избирательных прав изучалось О.Ю. Антоновым («Теория и практика выявления и расследования электоральных преступлений». М., 2008). В докторских диссертациях по избирательному праву, защищенных в конце 1990-х – начале 2000-х годов (А.В. Иванченко, С.Д. Князев, Л.Н. Линик, В.И. Лысенко, М.С. Матейкович, А.П. Мясников, Ю.А. Новиков, А.Е. Постников, В.Н. Руденко, А.П. Сунцов), гарантирование избирательных прав граждан рассматривается сквозь призму системы избирательного законодательства, избирательной системы, избирательного права и избирательного процесса, электоральных правонарушений и защиты избирательных прав граждан.

Предпринятые исследования по данному вопросу основаны на изучении отдельных видов гарантий в избирательном праве и проблем гарантирования - гарантий для кандидатов, гарантий законности выборов (С.А. Авакьян), гарантий активной и пассивной правосубъектности граждан, гарантий обеспечения всеобщности права участия в выборах (А.Х. Руппель), гарантий реализации и гарантий защиты активного и пассивного избирательного права (Е.А. Потапова), гарантий судебной защиты избирательных прав (И.В. Галушко), проблем конституционного закрепления гарантий реализации (обеспечения гарантий) избирательных прав граждан (М.В. Масловская, Е.В. Босова), гарантий свободы выборов (В.В. Шабуня, В.Б. Сергейчук), гарантий равенства прав кандидатов и избирательных объединений (В.В. Шуленин), соблюдения требований к регистрации (учету) избирателей, к составлению списков, к образованию избирательных округов и участков как гарантий прав граждан в процессе выборов (Н.С. Какоткин), гарантий прав граждан при регистрации (учете) избирателей (Ю.А. Жданов), гарантий, направленных на повышение активности потенциальных избирателей на разных стадиях избирательного процесса (Н.М. Антошина), гарантий общественного контроля за соблюдением принципов избирательного права (О.А. Ищенко), гарантий законности избирательного процесса,

гарантий организации и проведения выборов, гарантий, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей, гарантий принципов проведения выборов (М.В. Масловская). В качестве соответствующих гарантий учеными по-прежнему рассматриваются принципы избирательного права, права, обязанности, запреты, адресованные участникам выборов, а также меры ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Ни одна из вышеназванных работ не посвящена комплексному анализу гарантий избирательных прав граждан, являющихся центральной категорией избирательного права. В настоящий момент в науке конституционного права остро ощущается отсутствие исследований, обобщенно рассматривающих теоретико-правовые и прикладные проблемы соответствующих гарантий как необходимых элементов системы права, механизма правового регулирования, обеспечивающих признание, реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды известных правоведов по вопросам конституционного, муниципального, административного права, истории, философии и теории права, науковедения.

В процессе подготовки диссертации изучались работы ученых по вопросам структуры научного знания и моделирования в социально-правовых исследованиях – С.С. Алексеева, А.С. Автономова, Б.А. Аканова, Н.А. Богдановой, М.С. Бургина, А.М. Васильева, О.А. Гаврилова, В.В. Глазырина, Н.А. Карамзина, В.Н. Карповича, В.В. Келле, А.И. Коваленко, П.В. Копнина, С.Б. Крымского, В.И. Кузнецова, В.А. Леванского, А. Нашиц, В.И. Никитинского, М.Ф. Орзиха, Г.С. Остроумова, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Д.Е. Пономарева, А.И. Ракитова, П.А. Рачкова, В.Д. Рудашевского, Г.И. Рузавина, В.А. Рыжко, Н.В. Сильченко, В.О. Тененбаума, С.Г. Федосина, Р.О. Халфиной, А.А. Хачатряна, В.В. Чевычелова, Л.С. Явича и других.

Исследование теории гарантий избирательных прав граждан и составляющих ее закономерностей проводилось с учетом трудов ученых-конституционалистов – С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, Н.С. Бондаря, Н.С. Богомолова, Ю.Ю. Ветютнева, Ю.А. Веденева, А.А. Вешнякова, Н.В. Витрука, А.Г. Головина, В.Д. Зорькина, А.В. Иванченко, Н.М. Касаткиной, В.И. Крусса, С.Д. Князева, Н.М. Колосовой, Е.И. Колюшина, А.С. Кучина, В.И. Лысенко, Н.В. Мамитовой, М.В. Мархгейм, М.С. Матейковича, А.А. Мишина, Н.М. Миронова, С.А. Мосина, П.В. Нудненко, А.Е. Постникова, Т.Я. Хабриевой, В.А. Четвернина, Н.Н. Чучелиной, А.В. Шемелина и других.

Анализ гарантий избирательных прав граждан в системе права и в механизме правового регулирования проводился на основе трудов специалистов по вопросам теории права, конституционного и муниципального права – С.А. Авакьяна, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, М.И. Байтина, Г.В. Барабашева, Р.Т. Биктагирова, И.В. Блауберга, Н.А. Бобровой, С.В. Большакова, Ю.А. Веденева, О.Ю. Вельяшева, В.А. Виноградова, Д.М. Генкина, В.М. Горшенева, Ю.И. Гревцова, Ю.А. Дмитриева, Б.В. Дрейшева, Е.П. Дубровиной, Т.Д. Зражевской, О.С. Иоффе, А.А. Кененова, Д.А. Керимова, С.Ф. Кечекьяна, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, А.В. Кузьменко, В.Н. Кудрявцева,

О.Е. Кутафина, М.А. Лаврик, Л.Н. Линик, Е.А. Лукашевой, А.И. Лукьянова, В.О. Лучина, В.И. Лысенко, А.А. Макарецца, В.В. Маклакова, М.К. Маликова, И.В. Мухачева, С.В. Навального, П.Е. Недбайло, Ж.И. Овсепян, В.С. Основина, Д.Е. Петрова, В.М. Решетина, Ю.С. Решетова, П.В. Реутова, Д.Б. Сергеева, А.П. Солдатова, В.Д. Сорокина, М.С. Строговича, А.В. Сурилова, В.М. Сырых, Ю.К. Толстого, Я.Н. Уманского, В.И. Фадеева, И.Н. Халина, А.Ф. Черданцева, М.Д. Шаргородского, А.Ф. Шебанова, А.Е. Штурнева, Б.С. Эбзеева, Э.Г. Юдина и др.

Привлекались исследования по административному, гражданскому и уголовному праву – С.Н. Братуся, И.Л. Брауде, С.И. Вильнянского, Д.М. Генкина, В.А. Иванова, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, Т.А. Лотыш, А.А. Рубанова, Ц.А. Ямпольской.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, связанные с гарантированием избирательных прав граждан.

Предмет диссертационного исследования составляют теоретические вопросы гарантий избирательных прав граждан - доктринальное и легальное понятия соответствующих гарантий, их виды, место в структуре научного знания, в системе права и в механизме правового регулирования. Гарантии избирательных прав граждан рассматриваются в качестве переходной категории между опорными (структурными, функциональными) понятийными рядами конституционного права, проявляющейся в отдельных правовых нормах, самостоятельном институте избирательного права, имеющем автономный предмет и специфические приемы и способы юридического воздействия, присущие методу правового регулирования.

Гарантии избирательных прав граждан изучаются и через категорию осуществления права (в единстве правотворчества и правореализации), что олицетворяет широкий подход к пониманию гарантирования и предполагает анализ правотворческой функции, статуса избирательных комиссий, исследование формирования нормативно-правовой базы Федерацией и ее субъектами, следующих из нее правоотношений как гарантий избирательных прав граждан, выявление практических проблем, возникающих в процессе реализации избирательных прав граждан, разработку мер по их разрешению (в том числе, апеллируя к принципам избирательного права).

Обращение ко многим вопросам теории конституционного права наряду с исследованием большого законодательного массива о выборах разных этапов конституционного строительства, многочисленных судебных решений и правоприменительных актов избирательных комиссий обусловило фрагментарное отражение в работе зарубежного опыта гарантирования избирательных прав граждан.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является комплексное изучение вопросов гарантирования избирательных прав граждан и разработка *концепции гарантий избирательных прав граждан*, основанной на анализе системы и динамики пра-

ва. Это позволит систематизировать и углубить научные представления о природе и современном состоянии изучаемых гарантий, разработать предложения по оптимизации правового регулирования вопросов об избирательных правах граждан.

Для достижения указанной цели были сформулированы следующие задачи:

- раскрыть содержание нормативного и доктринального понятий «гарантии избирательных прав граждан», проанализировать их становление в исторической ретроспективе, определить общие и отличительные черты легальной и реальной (научной) дефиниций рассматриваемого понятия;

- проанализировать современную концепцию нормативного разделения гарантий избирательных прав на основные и дополнительные, разработать предложения по ее совершенствованию;

- изучить гарантии избирательных прав граждан посредством обращения к системе права и к механизму правового регулирования;

- рассмотреть проявление гарантий избирательных прав граждан в элементах структуры научного знания – понятиях, категориях, концепциях, закономерностях, теориях конституционного права;

- исследовать категорию гарантий избирательных прав граждан в структурных понятийных рядах правовых категорий, определить предмет, метод института гарантий избирательных прав граждан;

- исследовать категорию гарантий избирательных прав граждан в функциональных понятийных рядах правовых категорий, отразить соотношение понятий осуществления и гарантирования избирательных прав граждан;

- рассмотреть правотворчество как гарантию избирательных прав граждан, проанализировать полномочия избирательных комиссий как субъектов права законодательной инициативы и правообразующих органов, проанализировать проблемы избирательного законодательства, влияющие на общую гарантированность соответствующих прав, предложить пути их разрешения;

- исследовать взаимосвязь норм избирательного законодательства и порождаемых ими правоотношений с позиции эффективности правового регулирования, на примере деятельности избирательных комиссий как участников правоотношений предложить меры, гарантирующие их независимость и профессионализм работы, обосновать гарантийную природу прав и обязанностей в электоральной сфере;

- проанализировать меры защиты, юридической ответственности как гарантии избирательных прав граждан (на примере признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, использования должностного и служебного положения граждан в процессе выборов, возмещения государству издержек, нанесенных кандидатами, избирательными объединениями безальтернативностью выборов);

- обосновать гарантийную природу принципов избирательного права, предложить дополнительные меры по гарантированию всеобщего, равного,

прямого избирательного права в условиях обязательности и периодичности выборов;

- исследовать правовую самостоятельности субъектов РФ в вопросах гарантирования избирательных прав граждан;

- разработать концепцию Федерального конституционного закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации», содержащего нормы по комплексному регулированию особенностей избирательного процесса в субъектах РФ.

Методологической основой диссертации является как всеобщий, диалектико-материалистический метод познания действительности, так и общенаучные методы познания – системно-структурный, исторический, логический, лингвистический, восхождения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному, специальные методы – статистический, математический, частноправовые методы – формально-логический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования.

Нормативную и источниковедческую базу исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых, затрагивающих проблемы теории права, конституционного права и его подотрасли – избирательного права, муниципального права. Значительную группу источников составили работы, непосредственно посвященные вопросам реализации и защиты избирательных прав граждан, а также публикации в сборниках научных трудов и периодической печати, обращенные к вопросам гарантирования соответствующих прав.

Весомый вклад в разработку поставленной проблемы внес статистико-аналитический материал, подготовленный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК России) по итогам прошедших федеральных и региональных избирательных кампаний, а также архивные материалы избирательной комиссии Амурской области.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иные федеральные законы, законы субъектов РФ, подзаконные правовые акты ЦИК России, избирательных комиссий субъектов РФ, а также историко-правовые документы советского и досоветского периодов, затрагивающие организационные аспекты выборов. Значительную группу источников составляют судебные решения.

Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что в ней проведено первое комплексное исследование вопросов гарантирования избирательных прав граждан, разработана целостная концепция гарантий соответствующих прав. Автором проанализированы разнообразные нормативные и доктринальные подходы к сущности соответствующих гарантий, произведена систематизация и классификация гарантий избирательных прав граждан, определено их место в системе права и в механизме правового регулирования.

В работе исследованы складывающиеся теории гарантий избирательных прав, гарантирования указанных прав, находящиеся в стадии перехода от фе-

номенологического к нефеноменологическому уровню знания, приведены точки зрения ученых о существовании гарантийного избирательного права; проанализировано избирательное законодательство последнего двадцатилетия и практика его применения сквозь призму идей всеобщего, равного, прямого избирательного права в условиях обязательности и периодичности выборов; выдвинуты практические предложения по совершенствованию механизма гарантирования избирательных прав граждан.

В рамках обозначенной цели и поставленных задач сформулированы следующие **основные положения, выносимые на защиту**, составляющие основу авторской концепции гарантий избирательных прав граждан:

1. В современных источниках избирательного права прочно укрепились два самостоятельных правовых термина – «гарантии избирательных прав» и «гарантии избирательных прав граждан». Принимая во внимание, что иные по отношению к активному и пассивному избирательному праву виды избирательных прав могут принадлежать, наряду с гражданами, избирательным объединениям целесообразна корректировка понятийного аппарата избирательного законодательства. Это возможно двумя способами - путем расширения дефиниции гарантий избирательных прав как установленных Конституцией РФ, законом, иным нормативным актом условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию избирательных прав *граждан и избирательных объединений*, а также через определение понятия «гарантии избирательных прав *граждан*» в качестве одноименных условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию избирательных прав *граждан Российской Федерации, а в случае, предусмотренном Федеральным конституционным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации» – иностранных граждан*.

2. Предлагается усовершенствовать модель определения пределов действия рамочного избирательного законодательства, уточнив, что в *иных нормативных правовых актах* могут быть закреплены дополнительные гарантии избирательных прав граждан, которые не должны ущемлять иных прав, ограничивать объем активного и пассивного избирательного права; могут вводить процедуры, обеспечивающие повышенную защиту избирательных прав, детализировать избирательные процедуры, если это не входит в противоречие федеральным нормам; должны представляться всей одноименной группе участников избирательных правоотношений. Именно этимологическое значение понятия «гарантии» предполагает тот ключевой критерий, от соотнесения с которым должен определяться характер правового предписания. Если норма обеспечивает более высокий уровень защищенности избирательных прав по сравнению с рамочными федеральными стандартами, то ее дополнительная гарантийная природа доказана; в противном случае норма этими качествами не обладает.

3. Анализ отечественного законодательства о выборах, а также трудов ученых-конституционалистов XX-XXI веков позволяет констатировать наличие двух подходов к определению понятия «гарантии избирательных прав граждан»: первый отражает место гарантий в системе права, второй – в механизме

правового регулирования. В зависимости от избранной концепции, гарантии объявляются соответственно либо нормами, принципами, институтом, подотраслью избирательного права, либо условиями, средствами, приемами, способами, правами, обязанностями, приводимыми участниками избирательного процесса в действие с целью практической реализации и защиты избирательных прав.

4. На основе анализа избирательного законодательства, а также более ранних научных исследований видов гарантий избирательных прав граждан в работе предложена отличная от всех иных классификация соответствующих гарантий. *По источнику закрепления* гарантии избирательных прав граждан могут быть основными и дополнительными; *по сторонам общественной жизни*, в которых возникают – общими (внеправовыми) и юридическими; в зависимости от способа обеспечения избирательных прав – гарантиями признания, реализации и защиты избирательных прав, *по видам избирательных прав* – гарантиями активного, пассивного избирательного права, гарантиями права участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях; *в зависимости от предназначения в механизме правового регулирования* избирательных правоотношений – гарантиями принципов избирательного права и гарантиями процедуры проведения выборов (назначения выборов; формирования инфраструктуры выборов (регистрации избирателей и составления их списков, образования избирательных округов и избирательных участков, формирования избирательных комиссий); выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов; обеспечения статуса кандидатов; получения и распространения информации о выборах; финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения; организации и осуществления голосования; подсчета голосов избирателей, определения итогов голосования и результатов выборов; обжалования нарушений избирательных прав граждан).

5. Среди теорий конституционного права, обращающихся к вопросам признания, реализации и защиты избирательных прав, универсальный характер должен быть присущ именно теории гарантий избирательных прав граждан, поскольку изучение их правовой природы неминуемо затрагивает как функционирование государственных органов, деятельность участников избирательного процесса, способствующие реализации избирательных прав граждан, так и познание роли, места указанных гарантий в правовой системе России.

Базовой закономерностью отмеченной теории диссертант рассматривает *реализацию избирательных прав граждан в соответствии с общепризнанными принципами и нормами избирательного права.*

6. В избирательном праве выделяется институт гарантий избирательных прав граждан. Предметом регулирования института гарантий избирательных прав граждан выступает комплекс однородных общественных отношений по признанию, реализации и защите избирательных прав граждан. Указанные от-

ношения составляют значительную долю объема предмета правового регулирования самого избирательного права; более того, они являются «ядром» последнего, поскольку все отношения в избирательном праве выстраиваются вокруг одной центральной идеи – реализации избирательных прав граждан.

О единстве метода правового регулирования института гарантий избирательных прав граждан можно говорить лишь условно – как о результате сочетания дозволений, предписаний и запретов, не существующих изолированно друг от друга. Соответствующее сочетание характеризуется в работе как количественное преобладание предписаний и запретов, обуславливающих общую императивность метода, при ведущей роли центрального дозволения – права избирать и быть избранным. В числе *специфических черт инструментария, используемого институтом*, в работе называются: *признание* избирательных прав граждан, реализуемых посредством выборов, высшим проявлением принадлежащей народу власти; *возложение* на государство обязанности гарантировать свободное волеизъявление граждан на выборах, защищать демократические принципы и нормы избирательного права; *содействие* реализации избирательных прав граждан со стороны всех органов государственной власти, органов местного самоуправления; *создание* необходимой нормативной основы для практического претворения прав граждан избирать и быть избранными с четким, объективно обусловленным распределением всего нормативного массива между Федерацией и ее субъектами; *подробное законодательное регулирование* общественных отношений по реализации избирательных прав граждан; *сочетание* материально-правовых и процессуально-правовых начал в регулировании отношений в процессе гарантирования избирательных прав граждан; *превалирование принуждения* как способа воздействия на общественные отношения, составляющие предмет института; *провозглашение* особенностей правовых статусов избирателей, кандидатов как предопределяющих содержание статусов иных участников избирательного процесса; *приоритетность* активных форм реализации избирательных прав (использования и исполнения); *учреждение* конституционно-правовой ответственности и применение конституционно-правовых санкций как гарантий реализации и защиты избирательных прав граждан; *наличие* специфических приемов формирования, изменения, прекращения прав граждан в избирательном процессе.

7. Механизм правового регулирования как совокупность элементов, обеспечивающих динамику правового регулирования, является необходимым условием существования и практического претворения в жизнь избирательных прав граждан и в широком смысле также может рассматриваться в качестве их гарантии.

8. Поскольку необходимым условием реализации избирательных прав является их признание со стороны государства, то именно правотворчество является первичной гарантией избирательных прав граждан, а несовершенство нормативного регулирования института выборов выступает их «антигарантией». В качестве уточняющих избирательное законодательство мер предлагаем следующие:

1) минимизировать практику учреждения в нормативных правовых актах о выборах оценочных категорий, определив вместо четырех предусмотренных пунктом 5² ст. 56 действующего рамочного закона ограничений при проведении предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями на каналах организаций, осуществляющих телевещание лишь одно, ограничив соответствующую агитацию распространением информации о собственных предвыборных программах, призывами голосовать за данного кандидата, список кандидатов, а также описанием возможных последствий избрания соответствующих кандидата, избирательного объединения (т.е. агитацией «за себя»);

2) при преобразовании муниципальных образований - увеличить срок проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования с 6 до 9 месяцев со дня его создания на случай реализации населением предоставленной ему Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления возможности инициировать проведение местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления;

3) упростить процедуру сбора подписей избирателей за счет исключения требования о заверении каждого подписного листа кандидатом и расширения в этом вопросе полномочий доверенных лиц; аннулирования из законов о выборах норм о нотариальном удостоверении сведений о сборщиках подписей и подписей этих лиц;

4) упростить получение открепительных удостоверений по доверенности посредством распространения ее действия на несколько видов выборов, проводимых как одновременно, так и в разные сроки;

5) закрепить в качестве основных гарантий избирательных прав граждан в условиях действия режима чрезвычайных ситуаций правила об образовании избирательных участков за пределами избирательных округов в местах временного пребывания избирателей с отнесением таких участков к избирательным округам; о наделении комиссий, организующих выборы, полномочиями определять сроки и порядок проведения досрочного голосования избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено, а также количество используемых переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования.

9. Избирательные комиссии как субъекты права законодательной инициативы и правообразующие органы должны гарантировать своей деятельностью избирательные права граждан. В течение 2002-2013 годов в Российской Федерации наблюдалось трехкратное возрастание числа избирательных комиссий субъектов РФ, наделенных правом разработки и внесения законопроектов. В качестве субъектов права законодательной инициативы соответствующие комиссии обладают либо неограниченной компетенцией, когда инициатива не обусловлена какими-либо предметными рамками, либо комиссиям предоставляется право вносить законопроекты на рассмотрение соответствующих зако-

нодательных (представительных) органов исключительно по вопросам выборов (референдумов), иногда – по предметам своего ведения.

Наиболее целесообразен последний подход. Установление однотипной правосубъектности комиссий одного уровня в сфере правотворчества – важнейшая задача, решение которой будет способствовать эффективному осуществлению их полномочий и дополнительно гарантировать избирательные права граждан.

10. В качестве мер повышения независимости и профессионализма работы избирательных комиссий в работе предлагается:

1) изменение статуса избирательных комиссий субъектов РФ как региональных избирательных комиссий, являющихся территориальными подразделениями федерального государственного органа, организующего подготовку и проведение выборов в Российской Федерации; изменение системы их финансирования – со смешанной (федерально-региональной) на федеральную;

2) формирование региональных избирательных комиссий ЦИК России на основе предложений: избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ; других политических партий и иных общественных объединений; региональной избирательной комиссии предыдущего состава; *предложений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)*;

3) учреждение требования о наличии высшего образования не только для председателя, но и для всех членов избирательных комиссий субъектов РФ, а также для членов иных комиссий, работающих в этих комиссиях на постоянной (штатной) основе.

11. Поскольку защита избирательных прав граждан выступает превентивной гарантией их реализации, то и меры юридической ответственности оказывают гарантийное воздействие на поведение участников правоотношений. В диссертации предлагается в качестве нормативного критерия признания итогов голосования, результатов выборов недействительными *ввести формулу вычета* поданных с нарушением закона голосов избирателей, выявленным при проведении голосования или установлении его итогов, не позволяющим с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; *исключить из числа оснований для отмены судом решений избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов* нарушения порядка формирования избирательных комиссий, воспрепятствование наблюдению за порядком голосования и подсчетом голосов как непосредственно не свидетельствующие о невозможности выявить действительную волю избирателей.

12. Мерами ужесточения механизмов, препятствующих использованию должностного и служебного положения влиятельных лиц в процессе выборов, могут быть: 1) абсолютный запрет на использование в агитационных материалах высказываний и изображений физических лиц, не имеющих права прово-

дять предвыборную агитацию; 2) признание предвыборной агитацией распространения информации через СМИ о профессиональной деятельности или исполнении служебных (должностных) обязанностей кандидатом, являющимся лицом, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание - членом органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, неоднократно превышающей среднестатистический объем соответствующей информации в течение последних трех лет срока исполнения таких полномочий такими лицами.

13. В качестве уточнения правил возмещения государству издержек, нанесенных кандидатами, избирательными объединениями в ходе избирательных кампаний при безальтернативности выборов предлагаем *императивное доленое* возмещение расходов всеми кандидатами, без вынуждающих к тому обстоятельств снявшими свои кандидатуры и (или) всеми избирательное объединениями, без вынуждающих к тому обстоятельств отозвавшими зарегистрированных кандидатов, зарегистрированные списки кандидатов либо в связи с тем, что регистрация кандидатов, списков кандидатов была отменена судом или аннулирована избирательной комиссией на основании пункта 3 или 4 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях (за исключением аннулирования регистрации из-за выбытия кандидатов из списка кандидатов по вынуждающим к тому обстоятельствам).

14. В целях дополнительного гарантирования всеобщего избирательного права предлагается:

1) конкретизировать рамочную федеральную норму правилом о том, что законом субъекта РФ активное избирательное право может быть предоставлено гражданину РФ, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа, а также не имеющему регистрации по месту жительства в пределах РФ, предоставившему подтверждение уполномоченных на то органов, организаций и должностных лиц факта постоянного нахождения данного гражданина на соответствующей территории не менее шести месяцев в году;

2) при организации досрочного голосования – разрешить законом при проведении досрочного голосования среди групп избирателей, находящихся в труднодоступных либо отдаленных местностях, включать избирателей в список избирателей того избирательного участка, транспортное сообщение с которым наименее затруднено, а также организовывать такое голосование среди указанных групп избирателей по решению организующей выборы избирательной комиссии участковой комиссией того избирательного участка, транспортное сообщение с которым наименее затруднено;

3) при организации голосования избирателей, обучающихся по очной форме обучения и зарегистрированных по месту пребывания в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения) - унифицировать соответствующее правило в федеральном и региональном законодательстве. В перспек-

тиве, голосование избирателей, обучающихся по очной форме обучения и зарегистрированных по месту пребывания в общежитиях можно проводить по общим правилам, установленным для избирателей, находящихся в местах временного пребывания и не получивших открепительных удостоверений;

4) в качестве основной гарантии избирательных прав граждан при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления предоставить возможность голосования по почте гражданам, обладающим активным избирательным правом, не имеющим возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования избирательного участка, где они включены в список избирателей;

5) уточнить правило о том, что гражданин включается в список избирателей только на одном избирательном участке *на соответствующих выборах*;

6) при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления признать избирательным объединением также иное по отношению к политическим партиям общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения, либо трудовой коллектив с установленной законом субъекта Российской Федерации численностью сотрудников;

7) ввести в рамочный закон правило о том, что избиратели, находящиеся *вне места своего жительства*, работающие на предприятиях с непрерывным циклом работы и занятые на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), а также избиратели из числа военнослужащих, находящихся вне места расположения воинской части, решением участковой комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке по месту их *фактического* пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем за три дня до дня голосования;

8) унифицировать основания и критерии наделения иностранных граждан избирательными правами в различных федеральных законах, включив в Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления и в Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан правило о том, что «участие иностранных граждан в выборах на территории Российской Федерации регулируется Федеральным конституционным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации».

15. Российской избирательной системе, учредившей институт структуризации списков кандидатов, не хватает стабильности: неизменные модели (особенно в субъектах РФ) правового регулирования отсутствуют. Единой позиции у законодателей нет; зато есть полярно противоположные нормы – от объявления деления списков на территориальные группы правом до введения соответствующей обязанности для избирательных объединений; от императивности

числа региональных групп до зависимости этого вопроса исключительно от усмотрения самих политических партий; от охвата региональной частью списка кандидатов всей территории проведения выборов до допустимости частичного соответствия региональных групп отдельным территориям единого округа; от учреждения жестких последствий выбытия кандидатов, влекущего сокращение числа региональных групп (вплоть до отказа, аннулирования регистрации списка кандидатов) до законодательного молчания по данному вопросу.

В целях дополнительного гарантирования равного избирательного права предлагается дополнить учреждающую данный принцип статью рамочного закона правилом о том, что при образовании региональных групп кандидатов, соответствующих частям территории проведения выборов, соблюдается примерное равенство числа избирателей на одну часть территории.

16. Существующая модель прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ при поддержке депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в условиях допустимости поддержки указанными депутатами, главами только одного кандидата несовершенна, делает практическое претворение самовыдвижения кандидатов на эту должность малореализуемым, и, по сути, может восприниматься как переходная форма политической реформы. Промежуточными мерами по ее совершенствованию предлагается:

1) закрепить в качестве основной гарантии избирательных прав граждан правило о том, что Конституцией (уставом), законом субъекта РФ не может исключаться самовыдвижение кандидатов на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), главы муниципального образования, избираемого непосредственно гражданами, проживающими на территории муниципального образования, а также на выборах в представительные органы сельских поселений;

2) ввести безусловный запрет на выдвижение гражданина РФ, замещавшего должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и досрочно прекратившего полномочия в связи с отставкой по собственному желанию на выборах, назначенных в связи с указанным обстоятельством;

3) уточнить категорию лиц, среди которых собираются подписи на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в поддержку выдвижения кандидатов - как депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, *осуществляющих полномочия на территории соответствующего субъекта РФ и являющихся гражданами РФ*;

4) оговорить, что не более чем 5-процентное превышение числа подписей, необходимых для регистрации кандидата на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), распространяется исключительно на общее

число подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, а не на подписи депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

17. Любые способы перехода от непосредственной формы волеизъявления граждан к опосредованному представительству не должны искажать содержания избирательных прав. Избиратель должен точно знать, за депутатов и выборных должностных лиц с каким объемом полномочий он голосует. Важно создать гарантии, не допускающие произвольного изменения полномочий избранных лиц, которого избиратели не могут предполагать. Такой гарантией должно быть исключение поправок в уставы муниципальных образований о порядке избрания выборных должностных лиц местного самоуправления из перечня норм, вступающих в силу до истечения срока полномочий представительных органов, их принявших.

18. Рассматривая принципы обязательности и периодичности выборов, предлагаем на федеральном уровне создание постоянного механизма «выравнивания» сроков проведения выборов, в том числе назначаемых после досрочных и повторных избирательных кампаний, посредством учреждения двух единых дней голосования (в марте и октябре (декабре), вместо одного сентябрьского дня) и императивного переноса голосования по пятому и последующим бюллетеням на следующий единый день голосования.

Таким механизмом может быть правило о том, что если органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов были избраны на досрочных либо повторных выборах в период с 1 января по 30 июня, то днем окончания срока полномочий является второе воскресенье марта года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов; если избрание состоялось в период с 1 июля по 31 декабря, то днем окончания срока полномочий является второе воскресенье октября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов (в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва - день голосования на указанных выборах).

19. В настоящий момент объем правотворчества республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов ограничен рамками совместного ведения. Предметы исключительного ведения субъектов РФ в регулировании избирательных правоотношений не находят своего подтверждения. Представляется обоснованным говорить не об исключительной компетенции субъектов РФ в области избирательных правоотношений, а лишь о собственном ведении, ограниченном не принадлежащими на данный момент Федерации полномочиями по предметам совместного ведения. Вместе с тем, закрепление возможностей субъектов РФ в гарантировании избирательных прав граждан по остаточному принципу делает их юридически неопределенными, а зачастую и несуществующими в жизни.

Основными признаками для отнесения того либо иного вопроса к собственному ведению субъекта РФ в области избирательных правоотношений, предопределяющему создание дополнительных гарантий избирательных прав граждан, могут выступать как географические, национальные, политические особенности соответствующей территории, проявляющие на различных этапах прямого волеизъявления граждан, так и организационная специфика проведения тех либо иных выборов.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что его материалы могут быть использованы для дальнейшего развития теорий гарантий избирательных прав, гарантирования указанных прав на стадии перехода последних к нефеноменологическому уровню знания, в преподавании конституционного права, муниципального права, теории государства и права, специальных учебных дисциплин по этой проблематике; выводы и предложения можно использовать для дальнейшего углубления понятийного аппарата науки конституционного права. Предложения, отраженные в работе, могут быть полезны в нормотворческой деятельности по совершенствованию федерального и регионального избирательного законодательства, а также в правоприменительной деятельности организаторов выборов.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялось по следующим направлениям.

Положения работы отражены в опубликованных автором монографиях «Гарантии избирательных прав граждан. Вопросы теории и практики» (Москва, 2013), «Гарантирование избирательных прав граждан в свете принципов избирательного права и правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации» (Благовещенск, 2013), «Избирательный залог: теория, практика, проблемы и пути их решения» (в соавторстве с Э.Л. Ермаковой, Москва, 2009), «Выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Амурской области: к истории вопроса» (Благовещенск, 2009), а также в 42 научных статьях (из них 23 – в журналах, рекомендуемых ВАК, 6 – в сборниках трудов международных научных конференций, сборниках Российской академии юридических наук).

Основные положения диссертационного исследования обсуждались на кафедре конституционного и муниципального права Московского государственного университета, на кафедре конституционного права Амурского государственного университета, докладывались на международных и российских научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах по проблемам конституционного права в Москве, Владивостоке, Благовещенске, Пензе, Хабаровске, Рязани.

Отдельные предложения автора как руководителя трех грантов, выделенных Амурскому государственному университету Министерством образования и науки России (проекты «Проблемы модернизации избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации», «Научные основы формирования гражданского общества в России: реформирование в условиях интернационализации правового пространства», «Российско-германская модель по-

строения правового государства: опыт сравнительно-правового исследования» ведомственной научной программы «Развитие научного потенциала высшей школы», 2005-2006 гг.), отражались в итоговых отчетах, представленных Министерству. Вопросы гарантий избирательных прав граждан обсуждались диссертантом в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова в качестве соисполнителя проекта «Правовые основы протестных отношений: проблемы развития конституционно правовой доктрины России» (соглашение с Министерством образования и науки РФ, 2013 г.), а также в процессе стажировки в колледже им. М. Вебера при Эрфуртском университете Германии в рамках гранта Министерства образования и науки РФ по вопросам избирательной системы.

Результаты исследования, выводы и предложения автора докладывались в качестве члена научно-методического совета при ЦИК России на заседаниях секции по вопросам финансирования и финансового контроля выборов и референдумов; обсуждались в составе Рабочей группы при ЦИК России по подготовке модельного закона субъекта Российской Федерации «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», а также использовались в практической деятельности в Законодательном Собрании Амурской области, в избирательной комиссии Амурской области при подготовке проектов законов области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области», «О выборах губернатора Амурской области», «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области».

Материалы диссертационного исследования использовались в процессе преподавания курсов конституционного права России и избирательного права для студентов юридического и экономического факультетов Амурского государственного университета.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав (13 параграфов), заключения, списка использованных нормативных правовых источников и научной литературы, четырех приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении содержится обоснование выбора темы диссертационного исследования, раскрывается ее актуальность, определяется цель и задачи работы. Автором обозначены объект и предмет исследования, отражены степень разработанности темы, теоретическая и методологическая основа исследования, научная новизна диссертации. Выносимые на защиту основные положения подтверждают теоретическую и практическую значимость работы и сопровождаются данными об апробации и внедрении полученных результатов.

Глава первая «Гарантии избирательных прав граждан в законодательстве и судебной практике» состоит из двух параграфов и посвящена вопросам терминологического инструментария избирательного законодательства, в част-

ности, раскрытию смысла нормативного понятия «гарантии избирательных прав граждан», анализу его становления в исторической ретроспективе, выявлению присущих ему существенных признаков, определению общих и отличительных черт легальных дефиниций нормативного понятия «гарантии избирательных прав граждан» различных исторических этапов развития федерального и регионального законодательства о выборах, анализу судебного толкования соответствующего понятия.

В первом параграфе «Гарантии избирательных прав граждан в отечественном законодательстве и судебной практике XX века» анализируются источники отечественного избирательного права XX - начала XXI веков, нормативно регламентирующие гарантии прав участников электоральных правоотношений. Констатируя, что в правовых документах царской России институт гарантий избирательных прав граждан не получил нормативного оформления, хотя предпосылки тому уже имелись, автор отмечает, что тенденция к обновлению понятийного аппарата правовых актов по рассматриваемому вопросу наблюдалась в нашем государстве с конца 70-х годов прошлого века, когда законодатель учредил *гарантии деятельности кандидатов в депутаты*, а также *прав граждан на участие в предвыборной агитации*. В период конституционных реформ в России в начале 1990-х годов подход к нормативному оформлению видов гарантий в сфере выборов был несколько изменен: в рамках указного правотворчества Президента РФ были оформлены *информационные гарантии участников избирательных кампаний*, а также *дополнительные гарантии прав кандидатов*.

Рубрикативное толкование содержания приведенных терминов, выступивших нормативными предшественниками современного понятия «гарантии избирательных прав граждан», позволяло отнести к соответствующим гарантиям *права, принципы участия в выборах, запреты, порядок деятельности органов, статус субъектов избирательных правоотношений, ответственность*.

Необходимая конкретизация того смысла, который законодатель вкладывал в содержание понятия «гарантии избирательных прав граждан», была произведена лишь в 1994 году. Это позволило считать его взаимозаменяемыми элементами *средства обеспечения реализации* избирательных прав граждан РФ. В 1997 году легальное определение термина «гарантии избирательных прав» было сокращено до *обеспечения* избирательных прав граждан РФ, а в 2002 году, напротив, расширено до *условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию* избирательных прав граждан РФ.

Признавая, что в конце XX века важнейшим элементом развития и совершенствования института гарантий избирательных прав граждан становится судебная практика, автор анализирует правовые позиции, сформулированные высшими судами РФ после принятия Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», позволившие разрешить некоторую противоречивость в нормативных подходах субъектов РФ к дополнительному гарантированию прав участников избирательного процесса.

Во втором параграфе «Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: пределы действия, влияние на законодательство субъектов РФ о гарантиях избирательных прав граждан и судебную практику» рассматривается содержание современных источников избирательного права. Диссертант констатирует существование в законодательстве двух самостоятельных правовых терминов – «гарантий избирательных прав» и «гарантий избирательных прав граждан», преимущественно ориентированных на *реализацию* (в меньшей степени – *защиту*) соответствующих прав. Смысловое восприятие указанных понятий отличается в законодательстве и в доктрине, правоприменительной практике. Результат легального дефинирования первого термина, отраженный в нормативных правовых актах, свидетельствует об искусственном сужении определения к условиям, правилам и процедурам, обеспечивающим реализацию избирательных прав *граждан* РФ. Это подтверждает некую нормативную эквивалентность двух рассматриваемых терминов. Вместе с тем, анализ практики правоприменения позволяет автору предположить необходимость некоторой корректировки понятийного аппарата избирательного законодательства – либо путем учреждения единого нормативного термина «гарантии избирательных прав граждан» с сохранением его действующей легальной дефиниции, либо через изменение определения понятия «гарантии избирательных прав» путем расширения адресатов последних.

Автором подвергнута критическому анализу современная концепция нормативного разделения гарантий на *основные* и *дополнительные*. Попытка свести регулирование указанных гарантий исключительно уровнем *закона* не только не отражает современных реалий правотворчества, но и свидетельствует о существовании некой самостоятельной группы условий, правил и процедур, правовая природа которой не ясна. Признавая абсурдность такого подхода, диссертант предлагает усовершенствовать модель определения пределов действия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 года (далее - рамочный закон, Федеральный закон 2002 года), внося коррективы в пункты 3, 5 его статьи 1, расширяющие перечень источников, учреждающих дополнительные гарантии избирательных прав граждан, за счет иных (помимо законов) нормативных правовых актов.

Отсутствие в российской избирательной системе четких нормативных критериев, позволяющих отнести ту либо иную норму к сфере дополнительного гарантирования, сопровождается достаточно противоречивой судебной практикой. Признавая, что сегодня в России лишь намечены общие контуры концепции совместного гарантирования избирательных прав граждан Федерацией и ее субъектами, требующие дальнейшей детализации, диссертант отмечает необходимость ее дальнейшего развития, в том числе в рамках нормативной классификации гарантий избирательных прав.

Вторая глава «Гарантии избирательных прав граждан в системе науки конституционного права» состоит из двух параграфов и посвящена теоретиче-

скому анализу гарантий избирательных прав граждан в системе компонентов науки конституционного права.

В первом параграфе «Понятие и виды гарантий избирательных прав граждан в науке конституционного права» исследуются доктринальные подходы к познанию сущности гарантий избирательных прав граждан, приводится их классификация.

Отмечая, что проблема правовых гарантий неоднократно рассматривалась в отечественной юриспруденции как на общетеоретическом уровне, так и в рамках отдельных отраслей права и приобрела особую актуальность в середине XX века, диссертант констатирует отсутствие детальных научных разработок такой их разновидности, как гарантии избирательных прав граждан. В советской науке государственного права ученые в большей степени обращались к «точечным» проявлениям гарантирования - например, к анализу гарантий деятельности кандидатов в депутаты, гарантий истинности волеизъявления избирателей, гарантий равных выборов, гарантий всеобщности избирательного права и т.д. В современный период конституционного строительства авторы, наряду с вышеназванными понятиями, исследуют гарантии свободы и демократичности выборов, гарантии законности выборов, гарантии активной и пассивной правосубъектности граждан, гарантии организации и проведения выборов, гарантии принципов проведения выборов, гарантии избирательного процесса, а также их различные интерпретации.

Доктринальные подходы к познанию сущности таких гарантий столь многообразны, что зачастую порождают понятийную «путаницу». Ее преодолению могут способствовать два обстоятельства: анализ существующих научных подходов к познанию сущности правовых гарантий на примере гарантий избирательных прав граждан, позволяющий выстроить их относительно единую классификационную основу, а также познание места гарантий избирательных прав граждан в системе науки конституционного права.

Анализ существующих научных подходов к познанию сущности гарантий избирательных прав граждан приводит автора к исследованию *общих гарантий избирательных прав граждан*, под которыми подразумеваются экономические, политические, идеологические, организационные факторы, обеспечивающие практическую возможность реализации соответствующих гарантий, и не получившие нормативного выражения. На примере сокращения государственного сектора экономики, появления новых информационно-телекоммуникационных технологий и влияния политических факторов на избирательной право диссертант обращается к рассмотрению материальных (экономических), политических, организационных, идеологических гарантий как необходимых предпосылок для осуществления избирательных прав граждан, неотъемлемых элементов юридического понятия гарантий соответствующих прав.

Специальные (юридические) гарантии избирательных прав граждан в юридической науке, при всем многообразии мнений, являются отражением частного подхода к специальным юридическим гарантиям тех либо иных право-

вых явлений, которые обобщенно формулируются автором в качестве условий и средств, обеспечивающих осуществление, реализацию, защиту, охрану прав и свобод граждан посредством нормативного закрепления демократических ценностей, их незыблемости, эффективной работы государственных органов, высокого уровня развития и авторитета юридической культуры, действенности мер юридической ответственности. При таком комплексном подходе гарантии избирательных прав граждан выступают синтезом многих определений, «единством многообразного», и рассматриваются в работе как материальные (экономические), политические, организационные, идеологические, юридические условия и средства, обеспечивающие признание, реализацию и защиту избирательных прав граждан.

В настоящий момент в конституционном праве назрела необходимость систематизации гарантий избирательных прав граждан. Диссертант предлагает авторский вариант классификации гарантий избирательных прав граждан: *по источнику закрепления; по сторонам общественной жизни*, в которых складываются гарантии; *в зависимости от способа обеспечения избирательных прав; по видам избирательных прав; в зависимости от предназначения в механизме правового регулирования.*

Во втором параграфе «Гарантии избирательных прав граждан: категория, закономерности формирующейся теории» гарантии избирательных прав граждан анализируются в рамках общей тенденции формирования научного знания по цепочке: понятия – категории – гипотезы – концепции – законы – теории. Отмечая, что каждый элемент науки еще не несет целостного знания и что лишь взаимосвязь объединенных общими принципами понятий, категорий и суждений, комплексно подытожившая общие закономерности развития изучаемого явления и дающая перспективу получения новых результатов в познании образует научную теорию, по отношению к которой концепции и гипотезы имеют вспомогательное значение, автор рассматривает проявление гарантий избирательных прав граждан во всех вышеназванных компонентах.

Исследуя появление в российской юридической науке теорий гарантий избирательных прав граждан, гарантирования указанных прав, приводя точки зрения о существовании гарантийного избирательного права, диссертант не признает за ними того логического завершения, которое бы соответствовало теоретической зрелости, присущей интерпретативным теориям. В то же время, накопленный эмпирический и теоретический материал по отмеченной тематике постепенно обобщается и систематизируется; раскрываются и совершенствуются введенные в научный и нормативный оборот понятия гарантий избирательных прав; прослеживаются определенные закономерности генезиса и развития содержательных элементов, составляющих основу системы соответствующих гарантий. Это позволяет предположить, что правовое знание в рассматриваемой области уже миновало стадию феноменологической теории.

Сегодня произведена первичная упорядоченность гарантий избирательных прав граждан, намечены пути познания их сущности и перспектив дальнейшего развития, что предполагает наличие логико-лингвистической, про-

блемно-эвристической, прагматико-процедурной подсистем научной теории и формирование ее модельно-репрезентативной составляющей. Однако отказ от многих традиционных институтов избирательного права, введение в современную избирательную систему России ряда норм, гарантийных лишь по форме, но не по содержанию, недостаточная согласованность положений избирательного и смежного с ним законодательства, а также самого законодательства о выборах, олицетворяющая отсутствие глубокого научного анализа некоторых из принимаемых новаций, неподтвержденность на практике ряда выдвинутых при построении системы электоральных знаний гипотез, позволяют говорить лишь о *складывающихся* теориях гарантий избирательных прав, гарантирования указанных прав, находящихся в стадии перехода от феноменологического к нефеноменологическому уровню знания.

Несмотря на известную схожесть отмеченных теорий, предмет их изучения обладает известной спецификой - в первом случае научную разработку получает весь комплекс условий, средств, способов реализации и защиты избирательных прав граждан, во втором – преимущественно деятельность государства по обеспечению соответствующей реализации и защиты. Наиболее широкой по содержанию, по мнению автора, является *теория гарантий избирательных прав граждан*, поскольку изучение их правовой природы неминуемо затрагивает как функционирование государственных органов, деятельность участников избирательного процесса, способствующую реализации избирательных прав граждан, так и познание роли, места указанных гарантий в правовой системе России.

Рассмотрение законов в качестве главной ценности вышеназванной теории сопровождается анализом как присущих ей общих и частных правовых закономерностей, так и общих законов управления, действующих в избирательном процессе – закона необходимого многообразия, закона соотношения стимулов и антистимулов, закона сочетания внешнего регулирования и саморегулирования. Действием *общих* правовых закономерностей в теории гарантий избирательных прав граждан названы недопустимость изменения правил проведения выборов в рамках одной избирательной кампании, наделение выборных должностных лиц, депутатов полномочиями, существующими на момент их избрания с целью пресечения искажения воли избирателей, рациональное использование специальных механизмов в целях достижения большего фактического равенства одноименных групп участников избирательного процесса и усиления действия идеи справедливости в праве, обеспечение примерно равного их статуса на территории всего федеративного государства.

Примером *частных* закономерностей диссертант видит более узкие направления движения и развития государственно-правовых процессов - например, предоставление общероссийскими, региональными, муниципальными организациями телерадиовещания, периодическими печатными изданиями бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, сообразно уровню проводимых выборов; несовместимость статуса

членов комиссий с правом решающего голоса со статусом кандидатов, их представителей и доверенных лиц; создание примерно равных финансовых условий для проведения избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений путем учреждения предельных размеров расходования средств избирательных фондов. При этом в качестве *базовой* закономерности формирующейся теории гарантий избирательных прав граждан должна стать *реализация избирательных прав граждан в соответствии с общепризнанными принципами и нормами избирательного права*.

Третья глава «Категория гарантий избирательных прав граждан в структурных и функциональных понятийных рядах правовых категорий» состоит из пяти параграфов. В ней гарантии избирательных прав граждан предлагается рассматривать через опорные понятийные ряды правовых категорий, под которыми в науке понимаются подразделения в системе правовых категорий, фиксирующие логические связи между включенными в них юридическими понятиями, отражающие моменты единства и разнообразия правопроявлений в установленном отношении.

Признавая, что построение автономных друг от друга структурных, функциональных, исторических понятийных рядов без выделения неких «категорий-пересечений», или «пограничных» категорий в избирательном праве вряд ли возможно для отражения полной картины правовой действительности, в качестве такой «узловой», переходной между опорными понятийными рядами категорией предлагается считать гарантии избирательных прав граждан.

В первом параграфе «Категория гарантий избирательных прав граждан в структурных понятийных рядах правовых категорий. Институт гарантий избирательных прав граждан» структурные понятийные ряды правовых категорий рассматриваются выражающими структуру права как изучаемого объекта, т.е. его строение как системы, представленной триадой норм, институтов и отраслей права. Гарантии избирательных прав граждан в таких рядах могут выступать не только в качестве отдельных правовых норм, но и в статусе самостоятельного института избирательного права.

Предметом института гарантий избирательных прав граждан предлагается считать общественные отношения по признанию, реализации и защите избирательных прав граждан, находящиеся под воздействием учредительных, регулятивных и охранительных правовых норм. По мнению диссертанта, предмет регулирования рассматриваемого института не просто схож с предметом подотрасли избирательного права, но и составляет значительную долю объема последней. Как известно, в зависимости от различных оснований классификации одни и те же нормы включаются в состав разных институтов. Это способствует «иерархии» институтов, когда один из них в какой-либо части является составной частью другого, более широкого, а общая институциональная совокупность и формирует отрасль (подотрасль).

Так, в системе конституционного права выделяют базовые институты - например, институт основ правового положения граждан, институт непосредственной демократии, по отношению к которым избирательное право и его гаран-

тии будут лишь субинститутами. В свою очередь, гарантии избирательных прав граждан можно рассматривать и в качестве базового, «материнского» института, включающего нормы специальных институтов - избирательных комиссий, избирательных объединений, конституционной ответственности за нарушение избирательных прав, защиты избирательных прав и других. Это предполагает некоторую общность предметов их регулирования при всем различии структур: если взять за основу внутреннее строение предмета правового регулирования, центральным элементом предмета института гарантий избирательных прав граждан будет статус (положение) избирателя и кандидата, а правовое положение иных участников избирательного процесса будет рассматриваться сквозь призму реализации и защиты электоральных прав указанных категорий граждан.

Рассматривая дозволение, предписание и запрет внутренними составными частями метода правового регулирования, пропорции между которыми зависят от предмета регулирования института, преобладающим регулятором общественных отношений по гарантированию избирательных прав граждан в работе рассматриваются предписания; запреты и дозволения функционально обеспечивают институт. Причем запреты как обязанности воздержаться от совершения определенных действий дополняются запретами в скрытом виде, сформулированными путем учреждения ответственности за отдельные виды поведения, а также интерпретируются не только как формально императивные правила, но и как невозможность иного варианта поведения (выдвижение кандидатов в иных формах, помимо выдвижения путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением либо в составе списка кандидатов, по сути, запрещено; регистрация кандидатов, кроме как на основании подписей избирателей (а для выборов высших должностных лиц субъектов РФ – также листов поддержки) и выдвижения политическими партиями, невозможна).

При всем количественном доминировании в институте гарантий избирательных прав граждан предписаний и запретов, роль дозволений не менее значима. Будучи юридическим разрешением совершать те либо иные действия либо воздерживаться от их совершения по своему усмотрению, дозволение и олицетворяет собой субъективное право, которое может выступать и самостоятельной гарантией другого права (как, например, активное избирательное право гарантирует пассивное, и наоборот).

При общей императивной характеристике метода института гарантий избирательных прав граждан содержательная сторона приемов и способов юридического воздействия, присущая институту, позволяет в числе специфических черт его юридического инструментария предположить *признание* избирательных прав граждан, реализуемых посредством выборов, высшим проявлением принадлежащей народу власти; *возложение* на государство обязанности гарантировать свободное волеизъявление граждан на выборах, защищать демократические принципы и нормы избирательного права; *содействие* реализации избирательных прав граждан со стороны всех органов государственной власти, органов местного самоуправления; *создание* необходимой нормативной основы

для практического претворения прав граждан избирать и быть избранными с четким, объективно обусловленным распределением всего нормативного массива между Российской Федерацией и ее субъектами; *подробное законодательное регулирование* общественных отношений по реализации избирательных прав граждан; *сочетание* материально-правовых и процессуально-правовых начал в регулировании отношений в процессе гарантирования избирательных прав граждан; *превалирование принуждения* как способа воздействия на общественные отношения, составляющие предмет института; *провозглашение* особенностей правовых статусов избирателей, кандидатов как предопределяющих содержание статусов иных участников избирательного процесса; *приоритетность* активных форм реализации избирательных прав (использования и исполнения); *учреждение* конституционно-правовой ответственности и применение конституционно-правовых санкций как гарантий реализации и защиты избирательных прав граждан; *наличие* специфических приемов формирования, изменения, прекращения прав граждан в избирательном процессе.

Диссертант отрицает существование поощрительного, рекомендательного, восстановительного, гарантийного и иных методов правового регулирования института гарантий избирательных прав граждан как не имеющих самостоятельных способов воздействия на общественные отношения. При значительном сходстве с методом самого избирательного права, метод института гарантий избирательных прав граждан отличается тем, что составляющие его специфические способы и средства проецируются на поведение участников избирательного процесса исключительно с единственной целью – обеспечить реализацию избирательных прав граждан; вне указанной цели статус иных участников в рамках института не регулируется.

Второй параграф «Категория гарантий избирательных прав граждан в функциональных понятийных рядах правовых категорий. Признание, реализация и защита избирательных прав граждан» предполагает изучение гарантий избирательных прав граждан в механизме правового регулирования, условно разделенном С.С. Алексеевым на две стороны: механизм обеспечения эффективности правового регулирования и структуру (элементы механизма) правового регулирования.

Механизм обеспечения эффективности правового регулирования раскрывается в науке через такие категории, как правотворчество и реализация права, не идентичная его защите.

Проблема *признания* избирательных прав граждан находится в плоскости правообразования, включая правотворчество. Применительно к теме исследования она актуальна в нескольких аспектах – в связи с *правильным, т.е. адекватным регламентируемым отношениям выбором вида нормативного акта; с содержанием последнего; с разграничением нормативных и ненормативных актов* в свете компетенции избирательных комиссий.

Если рассматривать правотворчество как гарантию избирательных прав граждан в свете адекватного регламентируемым отношениям выбора вида и формы нормативного акта, то в работе подчеркивается целесообразность при-

дания Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав граждан статуса федерального конституционного закона, включения отдельных его норм в состав актов подзаконного правового регулирования и на примере конкретных правил - исключения дублирования ряда положений. Важно также более четко разграничить «компетенцию» законов о выборах и иных законов, вмешивающихся в регулирование избирательных правоотношений.

В числе проблем содержания избирательного законодательства, влияющего на общую гарантированность избирательных прав граждан, диссертант рассматривает насыщение последнего нормами временного характера, оценочными понятиями, недостаточную адаптацию зарубежных электоральных стандартов к российским условиям, отсутствие доверия к участникам избирательных правоотношений. Диссертант предлагает ряд мер по их преодолению.

Реализация права также имеет гарантийную природу, поскольку претворение в жизнь одного права зачастую является необходимым условием осуществления другого. Доказывая это на примере избирательных прав граждан, диссертант и *защиту* избирательных прав называет превентивной гарантией реализации последующих прав граждан, в некоторых случаях обеспечивающей реализацию права, по отношению к которому были применены меры защиты.

Реализация избирательных прав неотъемлемо связана с их *применением*. Особенностью правоприменительной деятельности является издание властным органом актов применения права, указывающих на индивидуальные права и обязанности конкретных лиц. В избирательном процессе принимается множество актов применения права, выступающих важнейшими гарантиями реализации избирательных прав граждан. В работе анализируются их виды, особенности, современные проблемы издания и предлагаются пути их разрешения.

В третьем параграфе «Избирательные комиссии в правотворческом процессе Российской Федерации» исследуются вопросы разграничения нормативных и ненормативных актов в свете компетенции избирательных комиссий, анализируются полномочия последних с позиций субъектов права законодательной инициативы и правообразующих органов. Диссертант на основании законодательства субъектов РФ выделяет модели, определяющие право избирательных комиссий инициировать то либо иное законодательное решение и признает оптимальность ограничения законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ предметами их ведения (компетенцией), поскольку сегодня на указанных участников избирательного процесса возложены функции, которые сложно отнести к вопросам собственно выборов и референдумов. Рассматривая статус ЦИК России и избирательных комиссий субъектов РФ как правообразующих органов, автор признает их возможность издания как ненормативных, так и нормативных актов и анализирует особенности последних в свете их общеобязательности, установления, отмены и изменения норм права, неперсонифицированности, неоднократности, бессрочности исполнения, требований к официальному опубликованию. Делается вывод о том, что вышеназванные комиссии по вопросам законодательной инициативы в представительных органах в большинстве своем имеют неполную правосубъектность (ЦИК

России не имеет ее вообще), а в сфере издания нормативных актов - полную правосубъектность.

В четвертом параграфе «Правоотношения как гарантии избирательных прав граждан: общая характеристика и структура. Избирательные комиссии как участники правоотношений» гарантии избирательных прав граждан раскрываются через структуру (элементы механизма) правового регулирования, а именно такой ее элемент, как правоотношения.

Отмечая, что некоторые нормы избирательного законодательства, учреждающие права и обязанности участников избирательного процесса, не порождают (или порождают не всегда, не в полном объеме) правоотношения как действия электорального характера, в работе в числе примеров «рассогласованности» между формой и содержанием правоотношений рассматриваются голосование по почте, ограничения пассивного избирательного права кандидатов как следствия множественного гражданства, отношения по опубликованию политическими партиями, выдвинувшими кандидатов, списки кандидатов, которые зарегистрированы избирательными комиссиями, своих предвыборных программ, работа контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях.

Правоотношение анализируется в работе не только как результат правового регулирования, но и как регулирующее средство, с которым связано само существование или исчезновение модели взаимодействия людей в электоральной среде; условие, необходимое для последующих правоотношений. Следовательно, избирательные правоотношения вне зависимости от их вида (регулятивные, охранительные) в широком значении всегда имеют гарантийную природу и в качестве таковых рассматриваются диссертантом.

В электоральной сфере некоторые общественные отношения могут существовать вне правовой формы. Определение оптимальных пропорций между обязательностью и необязательностью облечения общественных отношений в форму правоотношений важно не только для определения эффективности правового регулирования, но и для гарантирования избирательных прав граждан. Так, отказ законодателей от правового регулирования отношений по формированию и деятельности избирательных штабов (центров поддержки) кандидатов и избирательных объединений можно рассматривать в качестве дополнительной гарантии права кандидата, избирательного объединения самостоятельно проводить свою агитацию и определять ее содержание, формы и методы. При этом практика российских выборов свидетельствует о необходимости правового вмешательства в некоторые внутрипартийные отношения, что подтверждается вопросами исключения кандидатов из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, по инициативе последних.

Обращаясь к категории *участников правоотношений*, автор гарантирующим избирательные права граждан участником правоотношений называет избирательные комиссии, в качестве средства для претворения избирательных прав граждан в жизнь также выступающие гарантиями соответствующих прав.

Выполнение данного предназначения возможно лишь в условиях независимости, беспристрастности и профессионализма работы избирательных ко-

миссий. Такая независимость предполагается не только в условиях функциональной обособленности, организационной самостоятельности, паритетных условий формирования избирательных органов, но и при наличии у них финансовой свободы от органов власти, которые избираются с их помощью. В условиях значительной финансовой зависимости избирательных комиссий субъектов РФ от региональных органов государственной власти и лишь частичного возмещения ЦИК России расходов на их текущее содержание и оплату труда сотрудников, независимость последних от органов государственной власти регионов весьма условна. В диссертации приводятся необходимые расчеты.

Одной из мер по приданию избирательным комиссиям субъектов РФ реальной независимости может быть изменение системы их финансирования – со смешанной (федерально-региональной) на федеральную.

При анализе профессионализма работы как характеристики гарантийной природы избирательных комиссий следует отметить, что сам принцип формирования избирательных комиссий с обязательным назначением не менее половины их состава на основе поступивших предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, а для муниципальных, территориальных, участковых и окружных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления – также предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования, не всегда обеспечивает представительство в комиссиях профессиональных и компетентных специалистов.

Мерами по сохранению беспристрастности и профессионализма работы как характеристики гарантийной природы избирательных комиссий предлагаются: сохранение невозможности отзыва члена избирательной комиссии по инициативе партии, его предложившей в состав комиссии; учреждение требования о наличии высшего образования не только для председателя, но и для всех членов избирательных комиссий субъектов РФ, а также для членов иных комиссий, работающих в этих комиссиях на постоянной (штатной) основе. В перспективе на будущее этому образованию следует придать характеристику юридического.

В пятом параграфе «Права, обязанности участников правоотношений и меры юридической ответственности как гарантии избирательных прав граждан», рассматривая *права* как элементы правоотношений, диссертант обосновывает гарантийную природу прав и полномочий в электоральной сфере. В некоторых случаях права могут трансформироваться в *обязанности*, которые также имеют гарантийный характер. На примере обязанности зарегистрированного кандидата, без вынуждающих к тому обстоятельств снявшего свою кандидатуру, а также избирательного объединения, без вынуждающих к тому обстоятельств отозвавшего зарегистрированного кандидата, зарегистрированный список кандидатов, возместить все расходы, понесенные избирательной комисси-

ей, организующей выборы, при подготовке и проведении соответствующих выборов диссертант доказывает несовершенство законодательного регулирования института возмещения государству издержек, нанесенных кандидатами и избирательными объединениями, и предлагает на основании обращения к материалам судебной практики меры по модернизации такого регулирования.

Реальное поведение участников правоотношения в соотношении с правами и обязанностями начинается с юридических фактов, среди которых в избирательном праве основную гарантирующую роль выполняют действия, и нередко заканчивается применением мер юридической ответственности, выполняющих превентивную роль в реализации избирательных прав граждан. Соответственно, недостатки правового регулирования в данном вопросе сказываются на общей эффективности избирательного права. На примере признания итогов голосования, результатов выборов недействительными в работе показаны сложности, возникающие в правоприменении, и предложено конкретизировать основания признания итогов голосования, результатов выборов недействительными правилом математического вычета недействительных голосов избирателей, а также усилить меры ответственности за действия, приводящие к соответствующим последствиям.

Обращаясь к позитивно-перспективному аспекту ответственности, диссертант анализирует нормы Федерального закона 2002 года, препятствующие использованию должностного и служебного положения влиятельных лиц в процессе выборов. Казуальное толкование норм об использовании кандидатами, избирательными объединениями высказываний о них лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, наряду с использованием изображений указанных лиц не препятствует использованию технологий, дающих основания для очередных упреков в привлечении административных ресурсов на выборы. Лишь безусловный запрет на использование в период избирательных кампаний изображений и высказываний должностных лиц о кандидатах и избирательных объединениях гарантирует равенство участников избирательного процесса.

Не менее остро сегодня стоит вопрос о разумности объема освещения деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности в период избирательных кампаний. В настоящее время нет правовых препятствий для того, чтобы весь объем эфирного времени государственных и муниципальных телеканалов в этот период расходовать на эти цели, за исключением некоего минимума, отдаваемого кандидатам для ведения предвыборной агитации. Как известно, права на свободу слова и на свободные выборы равнозначны по своему конституционному значению и должны находиться в состоянии баланса. Поэтому важно выработать критерии приемлемости объема эфирного времени, передаваемого должностным лицам на освещение их профессиональной деятельности в условиях участия в избирательной кампании.

Глава четвертая «Взаимосвязь гарантий и принципов избирательного права» состоит из четырех параграфов и посвящена анализу практического претворения принципов избирательного права, аккумулирующих в себе объектив-

ные закономерности правового регулирования и предопределяющих содержание не только действующего законодательства о выборах, но и тех норм, которые могут появиться в будущем. Проявляясь на всех стадиях избирательного процесса, принципы избирательного права являются не только «источком» всех гарантий, но и интегративным воплощением их важнейших черт, гарантией последующей реализации соответствующих прав.

В первом параграфе «Гарантии всеобщего избирательного права» принцип всеобщего избирательного права рассматривается посредством реализации активного избирательного права граждан, проживающих за пределами избирательного округа, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, а также через наделение избирательными правами некоторых категорий иностранных граждан.

Мерами по совершенствованию реализации принципа всеобщего избирательного права в работе названы: *при организации досрочного голосования* – включение групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, в список избирателей того избирательного участка, транспортное сообщение с которым наименее затруднено, либо организация досрочного голосования таких избирателей по решению организующей выборы избирательной комиссии участковой избирательной комиссией того избирательного участка, транспортное сообщение с которым наименее затруднено (в том числе образованного на территории другого муниципального образования); *при организации голосования избирателей, обучающихся по очной форме обучения* и зарегистрированных по месту пребывания в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения) – унификация соответствующего правила в федеральном и региональном законодательстве.

В отношении прав *граждан, работающих вахтовым способом* или по контракту, находящихся длительное время по месту временного пребывания по иным причинам на соответствующей территории целесообразна нормативная конкретизация срока такого временного пребывания и порядка включения в список избирателей соответствующих лиц при наделении их активным избирательным правом (например, путем закрепления суммарного шестимесячного срока пребывания в регионе в течение года как условия такого наделения; включения таких граждан в список избирателей на избирательном участке, образованном по месту производства вахтовых работ либо по месту расположения предприятий и организаций, на которых применяется вахтовый метод организации работ (осуществляется работа по контракту), либо на ином участке, определенном по решению организующей выборы избирательной комиссии).

Процессы интернационализации, происходящие на международном уровне, способствуют постепенному распространению действия политических прав на лиц, не состоящих в гражданско-правовых связях с государством пребывания. Анализ российского и зарубежного законодательства по этому вопросу позволил диссертанту выделить три группы политических прав: *политические права, предоставляемые всем иностранным гражданам; политические права, предоставляемые отдельным группам иностранных граждан; полити-*

ческие права, не предоставляемые иностранным гражданам. Право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей можно отнести как ко второй, так и к третьей группам.

До середины XX века участие иностранных граждан в выборах какого-либо уровня не было характерным. В настоящий момент в ряде международных документов провозглашается право иностранцев участвовать в муниципальных выборах, стандартами которого являются возможность их наделения как активным, так и пассивным избирательным правом, нахождение на территории государства пребывания на законных основаниях, наличие ценза оседлости или требования постоянного проживания, установление национального режима в отношении обязательных условий для обладания избирательными правами. Кроме того, правосубъектность иностранных граждан может включать право последних участвовать в выборах в наднациональные политические структуры.

Внутригосударственными нормами соответствующая правосубъектность может быть дополнена правом на участие в социальных выборах, организуемых в рамках какого-либо коллектива, организации, общественной структуры, выполняющей значимые социальные функции, а также (крайне редко) – правом на участие в выборах в центральные органы власти (Черногория, Великобритания, Австралия). Участие «неграждан» в общегосударственных выборах традиционно ограничивается ввиду идеи государственного суверенитета.

История конституционного развития нашей страны знаменательна различными правовыми подходами к определению возможности иностранцев принимать участие в избирательном процессе. На ранних этапах отечественного народного представительства (достаточно вспомнить опыт земских соборов) уже присутствовали элементы такого участия. Конституция РСФСР 1918 г. предоставляла политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству. В более поздних отечественных правовых документах и вплоть до 1999 года возможность участия иностранных граждан в выборах на территории нашей страны была исключена.

Автором проанализированы документы российской правовой системы конца XX – начала XXI веков, предоставившие отдельным категориям иностранных граждан национальный режим при проведении муниципальных выборов, вскрыты недостатки множественного федерального регулирования этого вопроса и предложены меры по его совершенствованию.

Приветствуя предоставление избирательного статуса иностранцам при проведении местных выборов как гарантии их избирательных прав и добрососедских отношений между странами, диссертант считает недопустимым участие «неграждан» в выборах в органы государственной власти. Вместе с тем, Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избира-

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не исключает вмешательства иностранных граждан в избирательный процесс при выборах высших должностных лиц субъектов РФ.

В работе предлагается ограничить поддержку выдвижения кандидатов политической партией и выдвижения кандидатов в порядке самовыдвижения при проведении соответствующих выборов поддержкой депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, *имеющих гражданство РФ*.

Во втором параграфе «Институт региональных (территориальных) групп кандидатов: гарантийная природа и отражение идеи равного избирательного права» гарантирование равенства избирательных прав граждан рассматривается в свете популярной среди законодателей идеи регионализации списков кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями по единым избирательным округам.

Пропорциональная избирательная система актуализирует задачу защиты прав кандидатов и их избирателей внутри этой системы. Нормативное учреждение института региональных (территориальных) групп кандидатов в electoralной истории нашей страны объяснялось необходимостью приближения списка кандидатов к избирателям отдаленных территорий и нередко называлось важнейшей дополнительной гарантией активного и пассивного избирательного права граждан.

Положение о выборах депутатов Государственной Думы 1993 года, заложившее основные начала рассматриваемого института, отмеченной характеристике соответствовало лишь частично: допуская полную либо частичную «разбивку» списка избирательных объединений на региональные группы, отмеченный документ не предотвратил общую оценку федеральной избирательной кампании 1993 года как проходившей в условиях централизации списков кандидатов с доминированием в них жителей столицы (из 225 мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва лишь 29 были переданы кандидатам, включенным в региональные группы списков кандидатов избирательных объединений).

Автор констатирует, что в российской избирательной системе 90-х годов прошлого века институт региональных групп имел в известной степени декларативный характер, поскольку отсутствие каких-либо нормативных требований к численности таких групп, их соответствию всей территории избирательного округа, ответственности избирательных объединений и блоков за неисполнение правовых установлений позволяло участникам избирательного процесса благополучно «приближать» кандидатов к избирателям... лишь на бумаге. Поскольку единичность региональных групп, объединяющих десятки субъектов РФ и включающих сотни фамилий кандидатов, придавала самому структурному делению списков на федеральных выборах известную фингированность.

Вместе с тем, в условиях признания неконституционным ограничения пассивного избирательного права продолжительностью, сроком обязательного

проживания гражданина на определенной территории, регионализация списков кандидатов избирательных объединений приобретает к этому времени характер единственной меры, обеспечивающей относительный компромисс интересов кандидатов и избирателей, проживающих в различных субъектах РФ.

Действующее избирательное законодательство России не только предусматривает право избирательных объединений делить свои списки кандидатов на региональные (территориальные) группы, соответствующие части территории избирательного округа, но нередко учреждает соответствующую обязанность. Так, на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва федеральные списки кандидатов политических партий должны были быть разделены не менее чем на 70 региональных групп кандидатов, при этом региональная часть таких списков охватывала всю территорию Российской Федерации. На выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ не существует обязательных федеральных стандартов регионализации списков кандидатов; соответствующий вопрос решается регионами самостоятельно.

Вместе с тем, сегодня почти все субъекты РФ включают в свои правовые системы нормы о разделении списков кандидатов, выдвигаемых по единым избирательным округам, на общесубъектовую и региональные части. На региональных выборах 2010-2013 годов доминировала обязательность структуризации списков (за исключением Республики Тыва, Республики Ингушетия, Республики Калмыкия, Чеченской Республики, Ставропольского края, Воронежской, Кемеровской, Костромской, Рязанской и Тюменской областей).

Подобное разделение списков кандидатов не всегда соответствует принципу равенства - он обеспечивается лишь в условиях деления списков кандидатов на группы, соответствующие равным по числу избирателей частям территории избирательного округа. В настоящий момент соответствующие требования существуют лишь при проведении выборов депутатов Государственной Думы РФ и депутатов законодательных (представительных) органов нескольких субъектов РФ (например, в Кировской, Свердловской и Амурской областях). Более того, выборочная территориальная «нарезка» избирательными объединениями своих списков, допускаемая законодательством некоторых регионов, также не развивает идею равного избирательного права.

Российской избирательной системе, учредившей институт структуризации списков кандидатов, не хватает стабильности. Отмечая тенденцию надления законодателями и правоприменителями любой нормы института регионализации списков кандидатов статусом гарантирующей избирательные права граждан РФ сквозь призму равного избирательного права и свободных выборов, автор отрицает за образованием региональных (территориальных) групп кандидатов характера гарантии активного избирательного права граждан (поскольку при пропорциональной избирательной системе выборов избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за программу политической партии). Структуризация списков кандидатов рассматривается диссертантом в качестве гарантии пассивного избирательного права граждан.

В третьем параграфе «Принцип прямого избирательного права - гарантия непосредственной демократии» прямые выборы рассматриваются как международный эталон демократичности государства, больше признаваемый в доктрине, чем в нормах международного права.

Анализируя тенденции последнего десятилетия по расширению отечественного электорального пространства за счет элементов опосредованного голосования, автор обращается к вопросам альтернативного непосредственному избранию способа формирования представительных органов муниципальных районов (через делегирование глав и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав района); избрания глав муниципальных образований представительными органами из своего состава, проводимого в условиях исключения порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления из перечня тех вопросов, изменения и дополнения по которым, вносимые в устав муниципального образования, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений; возвращения к прямым выборам высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) с новаторским порядком поддержки выдвижения кандидатов – сбором подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований.

Принимая во внимание, что для института прямых выборов нормами международного права установлена лишь минимальная сферы действия - избрание депутатов представительных органов, а также нецелесообразность измерения уровня демократии в государстве только количеством выборных органов власти, важно помнить, что сами прямые выборы олицетворяют высшее непосредственное выражение власти народа и не нуждаются в сложных, громоздких механизмах реализации. Определение масштабов использования института прямых выборов в Российской Федерации – исключительная компетенция федерального законодателя, однако обращение к такому институту, равно как и отказ должны проводиться в условиях гарантирования избирательных прав граждан и непротиворечивого законодательства.

К сожалению, политические преобразования последних лет не всегда об этом свидетельствуют. Существующая модель избрания высших должностных лиц субъектов РФ при поддержке депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в условиях допустимости поддержки указанными депутатами, главами только одного кандидата делает практическое претворение самовыдвижения кандидатов на эту должность малореализуемым, и, по сути, может восприниматься как переходная форма политической реформы.

Не способствуют дополнительному гарантированию избирательных прав граждан и неточные, излишне абстрактные формулировки Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ (например, неверны отсылки к Федеральному закону

№ 184-ФЗ о числе собираемых подписей в поддержку выдвижения; требует конкретизации понятие не сформированного представительного органа, уставная численность депутатов которого не учитывается при определении числа лиц, необходимого для поддержки кандидата), а также субсидиарные требования к ограничению числа резервных подписей депутатов представительных органов и глав муниципальных районов и городских округов, содержащиеся в законодательстве о выборах некоторых субъектов РФ. В законодательстве о выборах высших должностных лиц регионов важно отразить участие в выдвижении кандидатов продолжающих исполнение полномочий в переходный период депутатов представительных органов и глав преобразуемых муниципальных образований.

Не менее актуально при реформе структуры органов местного самоуправления и порядка избрания выборных должностных лиц создание гарантий, не допускающих произвольного изменения полномочий избранных лиц, которого избиратели не могут предполагать. На примере изменения порядка избрания выборных должностных лиц в муниципальном образовании автор рассматривает проблемы незыблемости народного волеизъявления и пути их разрешения.

В четвертом параграфе «Гарантии принципов обязательности и периодичности выборов: становление, развитие, некоторые современные проблемы» исследуется взаимосвязь принципов обязательности и периодичности выборов в вопросах гарантирования избирательных прав граждан, которая заключается в том, что обязательность выборов предполагает недопустимость наделения властными полномочиями выборных органов и должностных лиц иначе, как на основании волеизъявления граждан, выраженного непосредственным путем, а периодичность диктует необходимость проведения выборов через определенные промежутки времени для неизменного подтверждения власти народа.

Отмечая, что обязательность выборов сама по себе не гарантирует обеспечения устойчивого демократического развития государства, а их периодичность в условиях необоснованно завышенных сроков полномочий выборных органов и должностных лиц не способствует достижению данной цели, автор проводит анализ федерального и регионального регулирования вопросов назначения выборов и ограничения сроков полномочий выборных органов.

В Российской Федерации вопросы изменения нормативно установленных сроков пребывания у власти депутатов и выборных должностных лиц в течение последних двадцати лет возникают регулярно. Сроки полномочий зачастую не совпадают со сроками избрания. На первых этапах конституционного строительства в условиях отсутствия четко определенных федеральных стандартов, гарантирующих обязательный и периодичный характер проведения выборов, субъекты РФ были вынуждены самостоятельно разрабатывать региональные нормативы по данному вопросу, не всегда способствующие реализации пассивного избирательного права граждан. Лишь к концу 90-х годов прошлого века в рамочном избирательном законодательстве были созданы защитные механизмы безусловного проведения выборов, установлена временная зависимость между

назначением выборов и проведением голосования, истечением срока избрания соответствующих органов или депутатов, а также опубликованием решения о назначении выборов, что не исключало некоторой противоречивости правового регулирования.

В работе отмечается, что с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации», учредившего в нашей стране единые дни голосования, действительно удалось создать удобный механизм для обеспечения проведения обязательных, периодических выборов. Однако такой механизм носил временный характер, что позволило диссертанту к числу наиболее актуальных тем современного избирательного права отнести вопросы совмещения выборов и модернизации концепции единых дней голосования.

Сегодня ст. 82 «О совмещении выборов, продлении или сокращении сроков полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления» Федерального закона 2002 года фактически утратила силу, за исключением продления либо сокращения не более чем на один год срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в целях совмещения дня голосования на выборах депутатов этого органа с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы.

Считаем важным придать институту совмещения выборов постоянный статус, закрепив в законодательстве постоянный перенос голосования по пятому и последующим бюллетеням на муниципальных выборах на следующий единый день голосования. Перспективна идея совмещения выборов исключительно кампаниями муниципального уровня, без их «привязки» к выборам в органы государственной власти, поскольку чрезмерная насыщенность единых дней голосования сложна для участников избирательного процесса. Автор предлагает меры по модернизации института совмещения муниципальных выборов.

Концепция двух единых дней голосования в году – важное достижение отечественной избирательной системы начала XX века, к которой следует вернуться. К сожалению, она была рассчитана на правоотношения в процессе первого цикла выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления после реформы федерального избирательного законодательства 2005 года, и не могла «по умолчанию» применяться в последующем.

Диссертант, обращаясь к практике выборов 8 сентября 2013 года, обосновывает нецелесообразность доминирования одного единого дня голосования в году. В работе предлагается на федеральном уровне создать постоянный механизм «выравнивания» сроков проведения выборов, в том числе назначаемых после досрочных и повторных избирательных кампаний, посредством учреждения двух единых дней голосования (в марте и октябре (декабре), вместо одного сентябрьского дня) и императивного переноса голосования по пятому и последующим бюллетеням на следующий единый день голосования.

Глава пятая «Роль субъектов Российской Федерации в гарантировании избирательных прав граждан» посвящена исследованию правовой самостоятельности субъектов РФ в вопросах гарантирования избирательных прав граждан. Согласованность правовых предписаний в регулировании электоральных отношений зависит от выверенной концепции разграничения полномочий Федерации и регионов по созданию условий для реализации и защиты избирательных прав граждан. Такая концепция до сих пор не выработана.

Отмечая, что реформирование избирательного законодательства, принятое в 2005-2013 годах, внесло значительные коррективы как в механизм организации и проведения выборов различного уровня, так и в соотношение полномочий Федерации и ее субъектов в этом вопросе, следует признать постепенное расширение федерального вмешательства в сферу, ранее регулируемую избирательным законодательством субъектов РФ.

Совершенно очевидно, что исключительной компетенции субъектов РФ в учреждении правил проведения выборов не существует; история избирательного права богата примерами, когда решение того или иного вопроса первоначально отдавалось на усмотрение региона, а затем изымалось в пользу федерального регулирования либо вообще исключалось из электоральной практики (начиная от регламентации ограничений пассивного избирательного права при проведении выборов в субъектах РФ и заканчивая выбором модели избирательной системы при избрании депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, определением единого дня голосования и другими примерами).

Степень самостоятельности, которая сегодня предоставлена региональным органам законодательной власти, отражает лишь то свободное правовое поле, которое существует до принятия федерального общеобязательного правила поведения, ограничивающего это поле. То есть, в соответствии с пунктом 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», собственное правовое регулирование субъектов РФ осуществляется по правилам разграничения полномочий между центром и регионами в рамках совместного ведения.

Следовательно, обоснованно говорить не об исключительном ведении субъектов РФ в сфере избирательных правоотношений, а именно о собственном ведении субъектов РФ, причем ограниченном не принадлежащими Федерации полномочиями по предметам совместного ведения. Современные возможности регионов по вариативному закреплению избирательных правоотношений незначительны: анализ действующего рамочного закона позволяет выявить около 180 ссылок на возможность регулирования правоотношений законами субъектов РФ. Такие ссылки условно можно разделить на три группы – нормы, предписывающие регулирование отношений в процессе выборов *иными законами (законами)* – то есть законами помимо рамочного; *конституциями (уставами)*, *законами субъектов РФ* без установления каких-либо ограничений; *законами*

субъектов РФ с установлением императивных границ правотворчества. По подсчетам диссертанта, отсылок второй и третьей групп в законе не более 60.

Предоставленные соответствующими нормами возможности субъектов РФ по дополнительному гарантированию избирательных прав граждан важны, однако не обладают внутренним единством, обусловленным общностью критерия отнесения федеральным законодателем соответствующих вопросов к дополнительным гарантиям прав граждан (ведь только часть из них направлена на учет местных и исторических особенностей регионов). Можно сказать, что возможности субъектов РФ по самостоятельному регулированию различных аспектов избирательных действий носят уточняющий, технический характер.

С позиций правоприменения было бы удобнее, если бы в федеральном законодательстве появились статьи, посвященные комплексному регулированию особенностей избирательного процесса законодательством субъектов РФ. В работе предлагается вариант такого комплексного регулирования федеральным конституционным законом возможностей субъектов РФ в учреждении норм избирательного права, отражающий как современные реалии правотворчества, так и мнение диссертанта по их необходимому обновлению.

В **заключении** подводятся краткие итоги проведенного исследования, формулируются выводы и определяются проблемы, требующие дальнейшего изучения.

Предложения автора по совершенствованию законодательства комплексно изложены в четырех законопроектах, приведенных в **приложениях** (проекте Федерального конституционного закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации»; проекте Федерального закона «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; проекте Федерального закона «О внесении изменений в статьи 3 и 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; проекте Федерального закона «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

1. Монографии, учебные пособия:

1. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан. Вопросы теории и практики. Москва: изд-во Московского университета, 2013. 17 п.л.
2. Вискулова В.В. Гарантирование избирательных прав граждан в свете принципов избирательного права и правовой самостоятельности субъектов

Российской Федерации. Благовещенск: изд-во Амурского государственного университета, 2013. 17,44 п.л.

3. Вискулова В.В. Выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Амурской области: к истории вопроса. Благовещенск: изд-во «Буквица», 2009. 2,75 п.л.

4. Избирательный залог: теория, практика, проблемы и пути их решения. Москва: изд-во РЦОИТ, 2009 (в соавт.). 11,5 п.л.

5. Вискулова В.В. Правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации (на примере Амурской области, Хабаровского и Приморского краев). Благовещенск: Изд-во Амурского государственного университета, 2006. 9,76 п.л.

6. Избирательное право. Учебно-методическое пособие. Благовещенск: Изд-во «Зея», 2006 (в соавт.). 3,72 п.л.

7. Избирательный процесс. Учебно-методическое пособие. Благовещенск: Изд-во «Зея», 2006 (в соавт.). 3,72 п.л.

8. Вискулова В.В. Реформа избирательного законодательства 2005 года. Сборник задач по избирательному праву. Благовещенск: Изд-во «Зея», 2005. 7,44 п.л.

2. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, указанных в перечне ВАК:

9. Вискулова В.В. Очередная попытка стабилизации института выборов: чьи права гарантируются? // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. 0,9 п.л.

10. Вискулова В.В. Недействительность выборов как следствие преступлений против избирательного права // Журнал российского права. 2013. № 5. 0,8 п.л.

11. Вискулова В.В. Возмещение государству издержек, нанесенных кандидатами, избирательными объединениями государству при безальтернативности выборов – гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. 0,4 п.л.

12. Вискулова В.В. О некоторых вопросах теории гарантий избирательных прав граждан // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. 1,2 п.л.

13. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан в свете общеметодологической проблемы правовых гарантий // Российский юридический журнал. 2013. № 2. 0,8 п.л.

14. Вискулова В.В. Институт гарантий избирательных прав граждан: предмет, метод, общая характеристика // Государство и право. 2012. № 11. 1 п.л.

15. Вискулова В.В. Прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 14 октября 2012 года: теория и практика // Юридический мир. 2012. № 10. 0,4 п.л.

16. Вискулова В.В. Основные и дополнительные гарантии избирательных прав граждан в условиях российского федерализма // Федерализм. 2012. № 3. 0,8 п.л.
17. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан как нормативное понятие в исторической ретроспективе // История государства и права. 2012. № 19. 0,4 п.л.
18. Вискулова В.В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. 0,8 п.л.
19. Вискулова В.В. Проблемные вопросы правовой природы института гарантий избирательных прав граждан. Размышления о правовой природе института гарантий избирательных прав граждан: комплексный или сложный? // Академический юридический журнал. 2012. № 3. 0,4 п.л.
20. Вискулова В.В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. 0,5 п.л.
21. Вискулова В.В. Единые дни голосования в России и дополнительные гарантии избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2011. № 6. 0,8 п.л.
22. Вискулова В.В. О некоторых проблемах муниципального и избирательного права, связанных с территориальной организацией местного самоуправления // Академический юридический журнал. 2011. № 4. 0,8 п.л.
23. Вискулова В.В. Институт прямых выборов: необходимы ли дополнительные гарантии? // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. 0,9 п.л.
24. Вискулова В.В. Гарантии обязательности и периодичности выборов: становление, развитие, некоторые современные проблемы // Право и политика. 2010. № 12. 1,4 п.л.
25. Вискулова В.В. Региональные (территориальные) группы кандидатов: размышления о гарантийной природе института и его эффективности в современной избирательной системе Российской Федерации // Право и политика. 2010. № 10. 2,1 п.л.
26. Вискулова В.В. Проведение выборов в органы местного самоуправления в условиях изменения границ, преобразования муниципальных образований: некоторые правовые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. 0,8 п.л.
27. Вискулова В.В. О гарантиях избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов вследствие преобразования муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. 0,9 п.л.
28. Вискулова В.В. К вопросу об ответственности в свете выборов 11 октября 2009 года // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. 1,2 п.л.

29. Вискулова В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. 0,8 п.л.

30. Вискулова В.В. Пределы самостоятельности субъектов Российской Федерации в свете реформы избирательного законодательства 2005-2006 годов: правовые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. 0,9 п.л.

31. Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. №№ 8, 9. 1,4 п.л.

3. Иные научные публикации:

32. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан – на страже государственных интересов // Избирательное право. 2013. № 2. 0,7 п.л.

33. Вискулова В.В. Проблемные вопросы правовой природы института гарантий избирательных прав граждан // Избирательное право. 2013. № 1. 0,4 п.л.

34. Вискулова В.В. О некоторых проблемах ответственности в избирательном праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. 0,4 п.л.

35. Вискулова В.В. Размышления конституционалиста о действительности и недействительности выборов в России // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. М.: Издательство «Юрист», 2012. 0,5 п.л.

36. Вискулова В.В. Свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа в условиях конкуренции институтов российского права // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежные страны: Сборник материалов международной научной конференции. Москва, 10-13 марта 2010 года. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: «издательский дом РоЛиКС», 2010. 0,5 п.л.

37. Вискулова В.В. О некоторых проблемах ответственности в избирательном праве // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 10. В 3 томах. Том 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2010. 0,3 п.л.

38. Вискулова В.В. Регулирование избирательных правоотношений в России: проблемы теории и практики // Правовая реальность в фокусе юридической науки и университетского просвещения: Материалы международной научно-практической конференции. Владивосток, 25-26 сентября 2008 г. Изд-во Дальневосточного университета, 2009. 0,2 п.л.

39. Вискулова В.В. О некоторых проблемах применения законодательства в свете федеральных избирательных кампаний 2007-2008 годов // Журнал о выборах (приложение к журналу «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»). Москва, 2009 №№ 2, 3. 0,9 п.л.

40. Вискулова В.В. Избирательное законодательство России: современное состояние и перспективы развития // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы международной научной конференции юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова 28-31 марта 2007 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. Изд-во МГУ, 2008. 0,3 п.л.

41. Вискулова В.В. Досрочные выборы депутатов Законодательного Собрания Амурской области // Выборы в Амурской области в 2007-2008 годах: сборник информационно-аналитических материалов / Избирательная комиссия Амурской области. Благовещенск: ПКИ «Зея», 2008. 3 п.л.

42. Вискулова В.В. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва на территории Амурской области // Выборы в Амурской области в 2007-2008 годах: сборник информационно-аналитических материалов / Избирательная комиссия Амурской области. Благовещенск: ПКИ «Зея», 2008. 2,4 п.л.

43. Вискулова В.В. Становление и развитие законодательства о выборах Амурской области, регулирующего модели избирательных систем при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления региона // Модели избирательных систем и их актуальность для регионов Дальнего Востока России: сборник материалов конференции / Избирательная комиссия Хабаровского края. Хабаровск, 2007. 0,3 п.л.

44. Вискулова В.В. Политические партии и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России: история и современность // Политические партии, общественные объединения, политики и лидеры общественного мнения в Амурской области. Вып. 2. Благовещенск, ПКИ «Зея», 2007. 0,3 п.л.

45. Вискулова В.В. К вопросу о централизме и децентрализации избирательного законодательства в России // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, ТК Вел-би, 2006. 0,3 п.л.

46. Вискулова В.В. О роли политических партий в избирательном процессе на территории Амурской области // Политические партии, общественные объединения, политики и лидеры общественного мнения в Амурской области. Вып. 1. Благовещенск, ПКИ «Зея», 2006. 0,3 п.л.

47. Вискулова В.В. Финансовые основы права граждан на честные и справедливые выборы // Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции «Права человека. Реализация международных и внутрироссийских механизмов защиты прав человека». Пенза: Приволжский Дом знаний, 2003. 0,2 п.л.

48. Вискулова В.В. О совершенствовании российского законодательства в сфере финансирования федеральных выборов // Политика и право. Ученые записки. Вып.3. Благовещенск: Благовещенский городской центр новых информационных технологий, 2002. 0,8 п.л.

49. Вискулова В.В. Реформирование избирательной системы в России и Китае // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. Т.4. / Амурский государственный университет. Благовещенск, 2002. 0,5 п.л.

50. Вискулова В.В. Финансирование выборов в России: проблемы поиска оптимальной модели // Вестник молодых ученых. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный университет технологии и дизайна, 2001. № 5. 1 п.л.