

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

**БЕНДЮК АЛЕКСАНДР ВИТАЛЬЕВИЧ**  
**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ГОЛОСОВАНИЯ  
ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ  
ВЫБОРОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель  
к.ю.н., доцент кафедры конституционного  
и муниципального права Д.А. Кондращенко

Зав. кафедрой конституционного  
и муниципального права  
д.ю.н., профессор Г.Н. Комкова

Саратов 2019

## **Введение**

Одним из основных признаков демократии является равная возможность граждан участвовать в управлении делами государства, прежде всего, путем формирования органов власти, а также путем голосования в ходе референдума. В общем виде активное избирательное право и право на участие в референдуме закреплено в статьях 3 и 32 Конституции Российской Федерации, а более подробно их содержание раскрывается в избирательном законодательстве, трансформирующемся в соответствии с новыми социально-политическими реалиями.

**Актуальность темы исследования.**Выборы являются важнейшим институтом в государстве, символизирующим власть народа и отражающим демократические устои общества. Важным показателем справедливости и честности выборов является всеобщий и равный доступ граждан к выборам. Избирательное законодательство Российской Федерации всесторонне регламентирует процесс организации голосования избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации. Однако среди избирателей существуют отдельные категории, для которых требуется введение дополнительных организационно-правовых механизмов. В связи с чем актуальным представляется исследование содержания понятия «отдельные категории избирателей», определение лиц, которые к таковым категориям относятся, а также выявление проблем действующего организационно-правового механизма с целью совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в указанной сфере.

**Степень разработанности темы.** Проблемы современного избирательного законодательства анализируют следующие правоведы: Н.П. Ануфриева, Н.А. Боброва, Е.Н. Босова, А.Г. Головин, С.В. Громыко, Ю.А. Дмитриев, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, В.И. Лысенко, М.С. Матейкович, Л.А. Нудненко, М.В. Сербин, Е.В. Федотова. Проблемы и перспективы организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении

выборов на территории Российской Федерации исследованы в работах Г.Д. Садовниковой, А.А. Чернышёва, О.В.Коваленко, И.В. Ильина, Е.П. Мармиловой, Я.Д. Александровой, Е.В. Бердниковой, А.В. Титовской, Е.В. Мотлохова, А.В. Щербаковой, В.Ф. Баркатунова, Н.С. Чимарова, О.В. Коваленко, О.А. Кравченко.

**Цель исследования** заключается в комплексном анализе современного механизма голосования отдельных категорий избирателей, выявлении проблем при организации такого голосования и определение перспектив развития. Для её достижения необходимо обозначить следующие **задачи**:

- рассмотреть правовые основы организации голосования на территории РФ
- проанализировать понятие и виды отдельных категорий избирателей при проведении выборов
- исследовать особенности организации голосования для граждан, являющихся инвалидами
- изучить особенности голосования избирателей, находящихся в день голосования в местах временного пребывания
- проанализировать особенности голосования избирателей, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях
- выявить проблемы организации голосования отдельных категорий избирателей и определить пути их решения

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются нормативно-правовые акты, регламентирующие действующий механизм голосования избирателей на выборах в Российской Федерации, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

**Методологической основой** исследования являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

На защиту выносятся полученные в результате исследования **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Под «отдельными категориями избирателей» следует понимать группы избирателей, для которых в силу их физических возможностей и/или места временного пребывания/постоянного проживания необходимо создание дополнительных организационно-правовых механизмов с целью реализации активного избирательного права при проведении выборов на территории Российской Федерации. Представляется необходимым внести данное понятие в ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с указанием отдельных категорий избирателей. Согласно избирательному законодательству Российской Федерации к таким категориям избирателей относятся:

- 1) граждане, являющиеся инвалидами;
- 2) избиратели, находящиеся в день голосования в местах временного пребывания;
- 3) избиратели, находящиеся в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях.

2. В качестве перспективного направления развития организационно-правовых механизмов обеспечения голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации представляется введение дистанционного электронного голосования посредством сети «Интернет». Первоначально представляется необходимым ввести его в качестве альтернативного способа голосования и после полноценной апробации на территории Российской Федерации – в качестве основного. В связи с этим требуется постоянное совершенствование и

развитие существующих технических средств для голосования, технологий передачи данных в процессе подведения итогов голосования, доставки избирательной документации из отдаленных регионов страны и соответствующей правовой регламентации данных процессов.

3. Анализ практики реализации активного избирательного права отдельными категориями избирателей позволил выявить ряд проблем, для преодоления которых сформулированы следующие предложения:

- Активизировать правовое просвещение избирателей, составляющих отдельные категории лиц, голосующих вне помещения для голосования или досрочно, об организационно-правовых механизмах обеспечения их голосования при проведении выборов на территории Российской Федерации;

- Дополнительно оборудовать избирательные участки всеми необходимыми организационными и техническими средствами для голосования избирателей-инвалидов;

- Повышать уровень правовой культуры членов избирательных комиссий, проводящих голосования в специализированных учреждениях. Избирательным комиссиям следует тщательно подходить к подбору сотрудников, которые участвуют в голосовании на дому для лиц с ограниченными физическими возможностями.

4. С целью обеспечения защиты отдельных категорий избирателей представляется необходимым ввести дополнительные квалифицирующие признаки в составы административных правонарушений и уголовных преступлений за противоправные деяния в отношении избирательных прав граждан, относящихся к таким категориям.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что содержащиеся в работе выводы о содержании понятия «отдельные категории избирателей» имеют общетеоретическое значение для науки конституционного права. Работа может быть использована для продолжения научных исследований по заявленной проблематике.

**Практическая значимость исследования** состоит в его ориентации на совершенствование законодательства Российской Федерации с учетом существующих проблем правовой регламентации организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения исследования обсуждались на следующих научно-практических конференциях, круглых столах и конкурсах:

1. VIII Международная научно-практическая конференция на тему: «Таможенное регулирование в Евразийском экономическом союзе: проблемы теории и практики». Доклад на тему: «Сравнительно-правовой анализ избирательного законодательства РФ и стран ЕАЭС»(Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 01 ноября 2017 года);

2. X Международная научно-практическая конференция «Права человека в условиях международной интеграции», посвященная Дню прав человека. Доклад на тему: «Особенности организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов в России и за рубежом»(Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 8 декабря 2017 года);

3. IX Международный Конституционный Форум «Выборы в конституционной системе власти». Доклад на тему: «Особенности реализации избирательных прав инвалидов в Российской Федерации и за рубежом» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 12, 14, 15 декабря 2017 года);

4. XI Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России». Доклад на тему: «К вопросу об отдельных категориях избирателей при проведении выборов в Российской

Федерации» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 26 апреля 2018 года);

5. IX Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященная Дню российского таможенника «Таможенный кодекс ЕАЭС: первые итоги применения». Доклад на тему: «Особенности организации голосования отдельных категорий избирателей в странах ЕАЭС» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 01 ноября 2018 года);

6. X Международный Конституционный Форум «Российский конституционализм: научное осмысление и реальность», посвященный: 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека. Доклад на тему: «Особенности организации голосования избирателей, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах и на полярных станциях» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 5 декабря 2018 года).

По теме магистерской работы были опубликованы следующие статьи:

1. Бендюк А.В. Особенности реализации избирательных прав инвалидов в Российской Федерации и за рубежом» // Выборы в конституционной системе власти: Материалы IX Международного Конституционного Форума (12, 14, 15 декабря 2017 г.): сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2018. С. 133-136.

2. Бендюк А.В. К вопросу об отдельных категориях избирателей при проведении выборов в Российской Федерации // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г.): сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2018. С. 37-40.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

### **Основное содержание работы**

В первой главе магистерской работы рассматриваются правовые основы организации голосования на территории РФ.

В частности, первый параграф посвящен анализу законодательства о выборах, а также международных договоров, касающихся темы диплома.

Ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливается: «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей

Во втором параграфе было определено понятие и рассмотрены виды отдельных категорий избирателей при проведении выборов. Среди которых были выделены:

1. Избирателей, находящихся в местах временного пребывания избирателей (на судах, полярных станциях, в космосе) (далее - места временного пребывания).
2. Избирателей, работающие на предприятиях с непрерывным циклом работы.
3. Избирателей, в отношении которых в качестве меры пресечения избран домашний арест, содержание под стражей, в качестве подозреваемого или обвиняемого и др.



#### 4. Избиратели с ограниченными возможностями.

Вторая глава «Особенности организации голосования отдельных категорий избирателей» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе второй главы раскрывается процедура голосования на выборах гражданами с ограниченными возможностями (инвалидами), произведен анализ статистических данных касательно числа инвалидов в РФ, а также представлены реализуемые государством программы направленные на помощь инвалидам в реализации своих избирательных прав.

Во втором параграфе «Голосование избирателей, находящихся в день голосования в местах временного пребывания», раскрывается перечень мест, в которых могут быть дополнительно организованы места для голосования.

- К таким местам можно отнести: больницы, санатории, дома отдыха;
- вокзалы, аэропорты;
- места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых
- госпитали, родильные дома, реабилитационные центры;
- организации социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома ветеранов, геронтологические центры, психоневрологические интернаты);
- гостиницы, пансионаты, туристические базы;
- учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;
- территории крупных строительных объектов, помещения таможни, метеопосты, золотодобывающие участки, рудники, вахтовые поселки.

Также к месту временного пребывания, хоть это и не выделено законом стоит отнести космическое пространство.

В третьем параграфе «Голосование избирателей, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях» раскрывается перечень мест для голосования граждан находящихся на момент голосования в плавании, а так же условия организации для них избирательных участков.

Третья глава «Проблемы организации голосования отдельных категорий избирателей и пути их решения» посвящена процедурам голосования вне помещения, а также вопросам досрочного голосования.

В первом параграфе «Волеизъявление избирателей вне помещения для голосования» раскрываются проблемы при голосовании граждан вне помещения.

Во втором параграфе «Досрочное голосование» анализируется международный опыт в данном вопросе, а также предлагаются нововведения, которые могут быть реализованы в данной процедуре голосования. Главным нововведением, предлагаемым данной главой, является введение интернет голосования. В связи с происходящими в современном российском обществе и государстве процессами информатизации и цифровизации необходимо рассматривать возможность внедрения интернет голосования, позволяющего снизить нагрузку на избирательные комиссии, а также предоставить возможность голосования для граждан, находящихся в любой точке земли простым нажатием кнопки. Такое голосование сможет сэкономить большое количество материального ресурса для государства и достаточное количество времени для самих избирателей.

### **Заключение**

Законодательство Российской Федерации о выборах гарантируют равенство прав и свобод всех граждан Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу своего физического состояния имеют определенные трудности с реализацией своих прав. В сентябре 2008 года Россия подписала международную Конвенцию ООН о правах инвалидов. Согласно положениям статьи 29 Конвенции государства-участники гарантируют инвалидам право и возможность голосовать и быть избранными и обязуются обеспечивать возможность полноценного участия этой категории граждан в избирательном процессе, используя процедуры, помещения и материалы для голосования, которые в достаточной мере являются для них подходящими, доступными и легкими для понимания и использования. Законодательство

Российской Федерации о социальной защите инвалидов состоит из соответствующих положений Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с утвержденными Рекомендациями ЦИК России по обеспечению избирательных прав людей с ограниченными возможностями было разработано техническое обеспечение, позволяющее создать все условия для равноправного участия в выборах всех групп избирателей. Конституция РФ гарантирует гражданам свободу участия в политической жизни страны, а также всеобщее право на участие в равном, прямом, тайном и доступном голосовании.

Возможности и механизмы реализации права на голосование представляет собой развитие избирательного права в РФ. Важным шагом в совершенствовании процедуры голосования можно назвать введение возможности для граждан проголосовать по месту нахождения. Данная возможность позволяет гражданам не оставаться безучастными при проведении выборов. Изучая законодательство о выборах, стоит отметить, что, для граждан, отнесенных к отдельным категориям избирателей, предоставляются различные технические возможности, помогающие им принять участие в голосовании. Развитие избирательного права и удобства процедуры голосования, является одним из способов увеличения доверия к власти и прозрачности выборов.

В качестве обеспечения дополнительной защиты отдельных категорий граждан представляется необходимым ввести для граждан, относящихся к отдельным категориям избирателей особую ответственность за нарушение их избирательных прав. Так как анализ КоАП РФ и УК РФ позволяет сделать вывод, что существующие нормы в достаточной степени не защищают права указанных граждан. Законодатель не гарантировал защиту прав наименее защищенных категорий избирателей особыми мерами.

Введение дополнительных мер ответственности за нарушение активных избирательных прав отдельных категорий избирателей будет выполнять следующие функции:

а) общепреventивные: устанавливая юридические санкции за определенные виды нарушений избирательных прав отдельных категорий избирателей, государство оказывает психологическое воздействие на сознание, а через него и на характер возможного поведения ответственных членов избирательных комиссий, кандидатов на выборные должности и иных субъектов избирательного права;

б) частнопредупредительные: выражаются в возможности применения к лицу правовых санкций за нарушение конкретной нормы избирательного права с обязательным учетом смягчающих и отягчающих вину обстоятельств;

в) правовосстановительные: их действие направлено на восстановление нарушенного избирательного права, а также полное удовлетворение законных требований заинтересованных лиц: инвалидов, военнослужащих, лиц, находящихся в местах временного пребывания (в следственных изоляторах, изоляторах временного содержания, больницах, санаториях и т.д.), лиц, находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях, граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за ее пределами, иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации (на муниципальных выборах) и др.