

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра  
конституционного и  
муниципального права

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ДОСРОЧНОГО  
ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 361 группы  
по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
**Барминой Елены Сергеевны**

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н.

\_\_\_\_\_ Д.А. Кондращенко

Заведующий кафедрой  
конституционного и  
муниципального права  
д.ю.н., профессор

\_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов 2021

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что институт досрочного голосования на современном этапе в политической жизни страны выступает организационно-правовым элементом выборов, способствующим в максимальной степени обеспечить избирателям возможность выразить свою волю в вопросах формирования органов государственной власти и местного самоуправления, независимо от жизненных обстоятельств. Избиратели не должны при реализации одних своих конституционных прав, отказываться от реализации других конституционных прав. Тем более согласно статье 18 Конституции России права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Помимо этого, электоральная практика демонстрирует неоднозначную ситуацию: на разных этапах развития российского государства от досрочного голосования несколько раз отказывались, в том числе и по причине большого количества нарушений, выявленных именно при досрочном голосовании. Данные факты демонстрируют необходимость комплексного изучения действующего избирательного законодательства и электоральной практики на предмет совершенствования института досрочного голосования.

**Степень разработанности темы.** Законодательное регулирование досрочного голосования в России и за рубежом проанализировано на основе работ И.В. Демешко, А.В. Безрукова, Н.А. Тарабан. Международный и зарубежный опыт правовой регламентации досрочного голосования исследовался такими выдающимися учеными как А.П. Забайкалов, В.И. Лафитский, А.Г. Орлов. В своих научных трудах институт досрочного голосования как механизм обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации исследовали Е.О. Кудряшов, О.В. Коваленко, И.А. Ильенко и другие. Анализом проблем организации и проведения досрочного голосования в Российской Федерации занимались ученые: Т.О. Кузнецова, Э.И. Девицкий, В.Г. Дроздова и др.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения досрочного голосования в Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают нормативно-правовые акты, регламентирующие действующий институт досрочного голосования 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.

**Цель исследования** заключается в проведении комплексного анализа правового регулирования института досрочного голосования в Российской Федерации. Указанная цель предопределила постановку и решение следующих задач:

1. Исследовать развитие избирательного законодательства о досрочном голосовании на выборах в российском государстве;
2. Изучить международный и зарубежный опыт правовой регламентации досрочного голосования;
3. Рассмотреть особенности современной правовой регламентации досрочного голосования на выборах в Российской Федерации;
4. Выявить проблемы организации и проведения досрочного голосования в Российской Федерации;
5. Определить направления совершенствования российского избирательного законодательства и электоральной практики в части организации и проведения досрочного голосования;
6. Проанализировать перспективы развития института досрочного голосования в России.

**Теоретическую основу** исследования сформировали положения, гипотезы, разработанные и изложенные в работах отечественных ученых в области электоральных отношений, а также научные труды отечественных

правоведов, исследовавших общую теорию права, конституционное право и избирательное право: С.М. Шахрая, С.А. Авакьяна, А.П. Забайкалова, В.И. Лафитского, А.Г. Орлова, Э.И. Девицкого и др.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция РФ, федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, региональное законодательство, акты органов местного самоуправления и зарубежное законодательство по вопросам избирательного права и процесса.

**Эмпирическую основу работы** составили правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в виде постановлений; практика судебных органов Российской Федерации; статистические данные; сведения, содержащиеся на официальных сайтах Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации и региональных избирательных комиссий, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

**Научная новизна работы** заключается в том, что она является комплексным исследованием правового регулирования досрочного голосования в Российской Федерации. В работе сделаны выводы о значении института досрочного голосования в избирательном процессе в России и за рубежом. Научное исследование содержит авторские предложения по изменению избирательного законодательства с целью совершенствования практики организации и проведения досрочного голосования в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **положения и выводы, обладающие элементами научной новизны:**

1. На основе анализа советского, российского избирательного законодательства и электоральной практики представляется необходимым выделить следующие основные этапы становления и развития института досрочного голосования:

1) 1989 - 1992 гг. – досрочно имели право проголосовать граждане, находящиеся в отдаленных и труднодоступных районах (не ранее чем за семь

дней до общих выборов). Данное право предоставлялось лишь в исключительных случаях и с разрешения Верховного Совета РСФСР или его президиума и с согласия кандидатов в депутаты.

2) 1993 – 1997 гг. – досрочно имели право проголосовать граждане, которые уезжают и не будут пребывать в месте своего постоянного жительства в день голосования (в течение 15 дней до дня выборов). Конкретные основания, по которым у избирателя возникает право на досрочное голосование, а также ограничения на применение соответствующих норм подробно электоральным законодательством не регламентировались.

3) 1998 – 2001 гг. – законодательно закрепляется исчерпывающий список оснований (уважительных причин) для предоставления возможности досрочного голосования, а также установлены конкретные сроки проведения досрочного голосования в зависимости от уровня избирательной комиссии, где имеет место проведение соответствующей процедуры.

4) 2002 – 2009 гг. – досрочно имели право проголосовать граждане по уважительной причине и при отсутствии голосования по открепительным удостоверениям, но реализовывалось данное право только на референдуме и местных выборах.

5) 2010 – 2014 гг. – возможности применения досрочного голосования в России были сведены к минимуму: досрочно голосовать могли лишь избиратели, находящиеся в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, и за пределами территории России.

6) 2015 г. – н.в. – возвращение к массовой практике применения досрочного голосования на выборах в Российской Федерации, досрочно имеют право проголосовать граждане, находящиеся во время проведения голосования вне пределов места жительства и не имеющие возможности прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, участке референдума, на котором они включены в список избирателей, участников

референдума, по ряду уважительных причин, перечень которых является открытым (за 10 дней до дня голосования). На законодательном уровне подробно регламентируются организационно-правовые механизмы досрочного голосования для всех участников избирательного процесса. Ограниченность проведения досрочного голосования многодневным.

2. Международные стандарты являются основополагающими нормами при проведении демократических выборов. Многочисленные международно-правовые акты закрепляют международные избирательные стандарты, к которым относятся:

- право избирать и быть избранным в органы государственной власти и в органы местного самоуправления на основе универсальных принципов избирательного права;

- важнейшие условия обеспечения демократического избирательного процесса;

- процедурно-процессуальные гарантии.

3. Автором предложено рассматривать особенности регулирования досрочного голосования в других государствах в зависимости от их принадлежности к той или иной правовой семье. Анализ таких особенностей представляется целесообразным с учетом существующей электоральной практики и существенной разницы в их содержании. По нашему мнению, все государства можно разделить на следующие группы:

- государства, где не признается досрочное голосование (Франция, Италия, Китай и др.)

- государства, где институт досрочного голосования регламентируется в качестве альтернативной формы голосования при наличии определенных условий (Дания, Швеция, Япония, США, Австралия, Канада и др.)

- государства, где регламентируется свободное применение досрочного голосования (Финляндия, Эстония) и др.

4. С 2020 года избирательное законодательство Российской Федерации закрепляет особенности организации и проведения многодневного голосования, которое предполагает проведение голосования на протяжении нескольких дней. Многодневное голосование проводится на избирательных участках по всем требованиям действующего электорального законодательства. Федеральные нормативно-правовые акты исключают возможность проведения досрочного голосования при многодневном голосовании, в связи с чем возможность волеизъявления избирателей в некоторой степени по-прежнему ограничивается. Так, несмотря на увеличение общего срока проведения голосования до нескольких дней, не учитывается основная цель досрочного голосования – организация доступности голосования для тех избирателей, которые в силу различных жизненных обстоятельств и уважительных причин не могут явиться для волеизъявления на избирательный участок. На практике встречаются ситуации, когда подобные причины не устранимы за несколько дней, и такие избиратели лишаются возможности проголосовать.

Учитывая тот факт, что практика многодневного голосования является новой для Российской Федерации, представляется необходимым иначе предусмотреть его соотношение с досрочным голосованием, и определить рамки применения последнего. Особенно данная ситуация актуальна для отдаленных и труднодоступных регионов, где организация голосования на протяжении нескольких дней не способна обеспечить полноценную доступность избирательных участков и нуждается в существенном увеличении данного срока посредством досрочного голосования.

5. На основе анализа российского избирательного законодательства и электоральной практики представляется необходимым выделить следующие проблемы, присущие институту досрочного голосования в настоящее время:

– субъективность определения уважительности причин для досрочного голосования;

- организационно-технические сложности организации досрочного голосования в районах Крайнего Севера;
- отсутствие возможности проведения досрочного голосования при многодневном голосовании;
- ориентация организации и проведения досрочного голосования на традиционные его формы, без использования электронного голосования, в том числе дистанционного;
- уязвимость института досрочного голосования для фальсификаций процесса волеизъявления граждан и нарушения со стороны избирательных комиссий требований к его организации и проведению и др.

Данные проблемы негативно влияют на практику применения досрочного голосования и вызывают неоднозначную его оценку как со стороны научного сообщества, так и со стороны органов государственной власти и граждан, что в целом негативно отражается на восприятии института выборов и референдума и развитии избирательного права и процесса в России. В исследовании представлены решение проблем по различным направлениям.

**Практическая значимость исследования** заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего избирательного законодательства Российской Федерации. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы в электоральной сфере.

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

1. XI Международный Конституционный Форум «Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы», посвященный 110-летию Саратовского

государственного университета им. Н.Г. Чернышевского(Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 10-12 декабря 2019 года). Доклад на тему: «Досрочное голосование в районах Крайнего севера: проблемы и перспективы развития»;

2. XIII Международная научно-практическая конференция на тему: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России»(Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 16 апреля 2020 г.). Доклад на тему: «Международный и зарубежный опыт правовой регламентации досрочного голосования»;

3. Международная научно-практическая конференция «Конституционно-правовое развитие Российской Федерации: проблемы и перспективы» (15 декабря 2019 г., г. Уфа).

По теме магистерской работы были опубликованы следующие статьи:

1. Бармина Е.С. Досрочное голосование в районах Крайнего севера: проблемы и перспективы развития // Конституционно-правовое развитие Российской Федерации: проблемы и перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции (15 декабря 2019 г., г. Уфа). Уфа: Аэтерна, 2019. С. 77-79.

2. Бармина Е.С. Международный и зарубежный опыт правовой регламентации досрочного голосования // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XIII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (16 апреля 2020 г., г. Саратов): сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2020. С. 22-26.

**Структура магистерской работы** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованных источников.



## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Глава 1** магистерской работы посвящена законодательному регулированию досрочного голосования в России и за рубежом. В основе современного демократического политического режима в России лежит право народа выступать источником власти в стране. Участвуя в выборах и референдумах, народ выражает свою волю и влияет на формирование органов государственной власти и местного самоуправления. Гарантией реализации всеобщего избирательного права является досрочное голосование. Досрочное голосование позволяет отдать свой голос за одного из кандидатов раньше, чем наступит официальный день выборов в случае, если гражданин в день голосования будет отсутствовать по месту жительства и не сможет прийти на избирательный участок по уважительным причинам.

Правовая регламентация возможности участия граждан в формировании органов народного представительства на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании осуществляется многочисленными актами международного характера, а также внутренним законодательством государств.

Конституция Российской Федерации закладывает правовые основы избирательных прав граждан Российской Федерации. Несмотря на отсутствие прямых указаний в Основном законе РФ на применение досрочного голосования, Конституция Российской Федерации является важнейшей правовой основой.

Правовыми основами института досрочного голосования в РФ являются: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Проанализированы международный и зарубежный опыт правовой регламентации досрочного голосования, а также особенности его реализации.

На основе анализа современного законодательства некоторых зарубежных стран формируется вывод что в настоящее время досрочное голосование не только не отменяется, но и активно развивается, в том числе с использованием таких технологий голосования, как электронное голосование, голосование по почте, голосование с использованием сети «Интернет».

**Глава 2** посвящена практике и проблемам организации и проведения досрочного голосования в Российской Федерации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» предусматривает два вида досрочного голосования:

1. досрочное голосование избирателей в труднодоступных или отдаленных местностях;
2. досрочное голосование избирателей, не имеющих возможности проголосовать в день голосования.

Институт досрочного голосования на современном этапе политической жизни в Российской Федерации направлен на обеспечение максимальной возможности реализовать свое конституционное право «избирать» для тех граждан, которые будут находиться в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (в труднодоступных или отдаленных местностях, на полярных станциях и в тому подобных местах) и где в связи с этим невозможно провести досрочное голосование в целом по избирательному участку.

Досрочное голосование избирателей, не имеющих возможности проголосовать в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и др.), в настоящее время представляет собой досрочное голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, если

законодательством не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям. Субъективность определения уважительности причин для досрочного голосования является немаловажной проблемой в практике реализации досрочного голосования.

В настоящее время актуальным является обсуждение вопроса соотношения многодневного и досрочного голосования.

Многодневное голосование по своей сути схоже с досрочным голосованием, так как позволяет избирателям голосовать на протяжении нескольких дней. Отличие заключается в том, что участие в досрочном голосовании должно быть обусловлено уважительными причинами или специальными условиями. При проведении многодневного голосования голосовать можно всем избирателям в любой из установленных дней.

С другой стороны, досрочное голосование проводится намного раньше основного, чтобы проголосовать смогли определенные группы избирателей, которые будут находиться в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (в труднодоступных или отдаленных местностях, на полярных станциях и в тому подобных местах). Многодневное голосование такую возможность обеспечить не сможет.

На основе анализа действующего избирательного законодательства представляется необходимым внести ряд изменений, способствующих наиболее четкой регламентации процесса организации и проведения досрочного голосования в Российской Федерации. Такие изменения позволят сделать процесс выборов более прозрачным, а также увеличит уровень доверия избирателей к выборам и приведет к положительной динамике увеличения явки на избирательные участки.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.