МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ

Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего профессионального образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет «Экономика и управления»

Кафедра «Государственное управление и социология региона»

Направление подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему

«Избирательная система субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области)»

Студент-гр.13ЗЭГ31 _____Н.Н. Нестеренко

Руководитель к.и.н., доцент, _____С.И. Неделько

Нормоконтролер к.с.н., доцент _____И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от ___ _____№_____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от_____№_____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2017

Содержание

Введение……3

1 Организация процесса подготовки к проведению выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации ……... 6

1.1 Формирование избирательных комиссий и избирательных округов ……. 6

1.2 Образование избирательных округов, участков…… 16

1.3 Учет избирателей, рассмотрение избирательными комиссиями обращений граждан 20

2 Обеспечение законности на основных стадиях избирательного процесса …….. 33

2.1 Правовое регулирование предвыборной агитации, финансирование избирательной кампании……...……. 33

2.2 Проведение голосования и подведение итогов голосования…. 46

3 Рекомендации, направленные на совершенствование практики в процессе деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов на территории Пензенской области…….. 60

3.1 Рекомендации, направленные на совершенствование правоприменительной в работе избирательных комиссий, связанные с подготовкой и проведением выборов на территории субъекта РФ……. 60

Заключение ……..... 63

Список используемых источников информации …….. 65

Приложения …….. 69

Введение

Актуальность темы бакалаврской работы определяется, прежде всего, тем, что формирование органов государственной власти в нашей стране столетиями происходило по модели, отличающейся от той, которая применяется теперь. Передача власти осуществлялась по наследованию или путем “выборов” в условном смысле этого слова. С развитием демократии в нашей стране выборы стали неотъемлемым атрибутом нашей жизни. Ежегодно происходит около шестидесяти избирательных кампаний по выборам в законодательные органы субъектов Российской Федерации и высших должностных лиц краев, областей, республик или глав исполнительной власти. Естественно, что за такой короткий период времени невозможно создать отлаженный механизм проведения выборов. Все это создает социальную напряженность в обществе, подрывает доверие населения к демократическим институтам, к власти. Особенно это сказывается во время региональных избирательных кампаний, где явка населения на выборы с каждым годом становится все меньше и меньше. Необходимо с этой ситуацией бороться. Для этого необходимо, чтобы выборы проходили честно, в рамках закона. Они должны отражать реальную информацию о поддержке того или иного кандидата народом, те самым не давая усомниться в легитимности государственной власти. Важной предпосылкой для успешной реализации этого является совершенствование избирательного процесса.

Научная новизна бакалаврской работы связана с тем, что в нем собраны рекомендации, предъявляемые к современному избирательному процессу на территории одного из субъектов Российской Федерации, а именно Пензенской области.

Теоретической и методологической основой данной бакалаврской работы определяется тем, что при всей важности и многочисленности

выборов, проходивших в нашей стране, на теоретическом уровне проблема организации избирательных кампаний практически не разрабатывалась. Здесь можно отметить работу А.В. Иванченко «Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика» в которой автор довольно подробно рассматривает вопросы правового статуса избирательных комиссий, порядка их формирования, взаимодействия как между собой, так и с другими органами государственной власти. Так же можно отметить работу А.П. Сунцова «Избирательная система субъекта Российской Федерации», в которой на примере Тюменской области рассматриваются основные стадии избирательного процесса.

В качестве источников также использовались работы специалистов, профессионально занимающихся выборами опубликованные в профессиональных изданиях. В этой связи можно отметить статьи А.А. Вешнякова - экс-председателя ЦИК РФ «Международные избирательные стандарты», «В чем плюсы ФЗ «О политических партиях» и др. Так же можно выделить работы советников аналитического отдела Секретариата Аппарата ЦИК РФ В.Е. Кораблина «О проблемах совмещения дня голосования на выборах», члена центральной избирательной комиссии Российской Федерации - И.Б. Борисова «Демократические хитрости: равны ли партии на выборах?». Так же использовались материалы различных совещаний организаторов выборов и конференций по проблемам избирательных технологий.

В связи с вышесказанным **цель бакалаврской работы** состоит в изучении и анализе складывающейся в Пензенской области практики по подготовке и проведению выборов в органы государственной власти.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие **задачи**:

1. Рассмотреть практику проведения избирательных кампаний в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Выявить как положительные, так и отрицательные тенденции, проявившиеся в ходе прошедших региональных избирательных кампаний.

3. Оценить предложения по совершенствованию правовых норм, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Определить рекомендации, направленные на совершенствование правоприменительной практики в процессе деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов на территории Пензенской области.

Объектом исследования данной работы является организация и деятельность избирательных комиссий, а также иных органов государственной власти по подготовке и проведению выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Пензенской области).

В качестве **предмета исследования** выбраны - теоретико-методологические основы организации и деятельности избирательных комиссий регионального уровня; федеральные и региональные нормативно-правовые акты о выборах и референдумах, а также регулируемые ими общественные отношения, складывающиеся в связи с подготовкой и проведением выборов в региональные органы государственной власти.

Эмпирической базой для исследования послужили статистические данные, а также сведения, взятые с последних проводимых выборов, а именно в 2016 году выборы депутатов Государственной Думы РФ (18.09.2015 г.).

Дипломный проект (бакалаврская работа) соответствует всем требованиям, предъявляемым к его оформлению, и состоит из введения, 3 глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Организация процесса подготовки к проведению выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации

1.1 Формирование избирательных комиссий и избирательных округов

Как известно, избирательные комиссии играют существенную роль в обеспечении важнейших конституционных прав граждан Российской Федерации - избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления, свободно выражать политическую волю. Система избирательных комиссий представляет собой «организационный механизм, который обеспечивает периодическое демократическое обновление избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, выборных должностных лиц». В этой связи, вопрос формирования избирательных комиссий в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации, их кадрового обеспечения имеет первостепенное значение, как для участников выборов, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления [приложение А].

На сегодняшний день, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» записано, что «формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществляется законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а формирование территориальных избирательных комиссий, окружных избирательных комиссий по выборам в региональные органы государственной власти, а также участковых

избирательных комиссий производится выборным органом (выборными органами) местного самоуправления» [2].

Кроме того, прежде чем формировать ТИКи и УИКи необходимо сформировать ЦИК. Он формируется следующим образом: ГД РФ, Совет Федерации РФ и Президент РФ назначают 5 человек, которые в свою очередь посредством тайного голосования избирают Председателя, заместителя председателя и секретаря ЦИК [приложение В].

В этой связи хочется обратить внимание на тот факт, что нередко несовершенство законодательства и конфликты между властными структурами различного уровня приводят к тому, что конфликт этих «интересов» переносится на избирательные комиссии, которые в интересах той или иной властной структуры «решают» вопросы, связанные с применением тех или иных норм избирательного законодательства. Таким образом, существующий порядок формирования избирательных комиссий различного уровня и отсутствие в настоящее время действенного механизма реализации подотчетности избирательных комиссий и обязательности исполнения решений вышестоящих органов нередко приводит к конфронтации между избирательными комиссиями различного уровня.

Основа формирования избирательных комиссий - предложения избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, (избирательных комиссий предыдущего состава - для территориальных, окружных избирательных комиссий). При этом существуют дополнительные требования к формированию избирательных комиссий. Одно из таких требований, заключается в том, что не менее одной трети состава избирательной комиссии должно быть назначено на основе поступивших предложений каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также на основе поступивших предложений избирательных объединений, избирательных

блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Данное требование представляется не вполне демократичным и несколько чрезмерным [16, с. 45].

Во-первых, политические общественные объединения имеющие фракции в Государственной Думе Российской Федерации обеспечивают себе привилегированное положение во всех избирательных комиссиях: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации до участковых. Это положение нельзя назвать справедливым, демократичным по отношению к другим политическим партиям, движениям. Тем более, в ч.4 ст.13 Конституции Российской Федерации закреплено равенство всех общественных объединений перед законом [16, с. 46].

Положение о возможности делегирования в территориальные и участковые избирательные комиссии представителей избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, во многом декларативно. «В настоящее время фракции имеются только в восемнадцати региональных парламентах».

Во-вторых, нельзя рассматривать принцип независимости избирательных комиссий, лишь как независимость от государственных и муниципальных органов. В равной мере избирательные комиссии должны быть независимы от партийного влияния, тем более, избирательные объединения, избирательные блоки, имеющие фракции в Государственной Думе РФ, самым непосредственным образом являют собой государственную власть: обладая большинством мандатов в этой палате Федерального Собрания, они успешно обеспечивают принятие отвечающих своим интересам законодательных решений [16, с. 46].

Это объясняется тем, что в период формирования комиссий предложений по кандидатурам в составы соответствующих избирательных комиссий от указанных избирательных объединений, избирательных блоков

не поступило. Обусловлено это тем, что даже крупные объединения и блоки, имеющие фракции в Государственной Думе Российской Федерации, нередко не имеют своих структур не только в сельских поселениях, но и таких административно-территориальных единицах, как районы [9, с. 54].

Государственные служащие в составе избирательной комиссии не могут составлять более одной трети от общего числа членов комиссии с правом решающего голоса. Это обстоятельство придется учитывать законодательному и исполнительному органам при осуществлении процедуры назначения членов комиссии, координируя по времени свои действия [9, с. 54].

В избирательном законодательстве не прописаны предельные сроки подачи предложений о назначении кандидатур в состав территориальных, участковых, а также окружных избирательных комиссий на основе предложений избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. С учетом того, что все это - подобрать кандидатуры, подать, принять, рассмотреть, оформить и назначить (утвердить) соответствующим органом - требует определенного времени, в законе необходимо четко прописать сроки подачи предложений по кандидатурам в состав окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий. Это упорядочит процесс формирования избирательных комиссий всех уровней.

Государственные служащие в составе избирательной комиссии не могут составлять более одной трети от общего числа членов комиссии с правом решающего голоса. Это обстоятельство придется учитывать законодательному и исполнительному органам при осуществлении процедуры назначения членов комиссии, координируя по времени свои действия [10, с. 54].

Главным критерием при выдвижении кандидатур в состав избирательных комиссий всех уровней должно стать наличие опыта работы в

избирательных комиссиях и желание, согласие самого кандидата работать в избирательной комиссии соответствующего уровня [13, с. 21].

Действующий порядок формирования комиссий не исключает возможность вхождения в состав комиссий лиц, зависимых от назначающих их органов государственной власти или местного самоуправления. «Нередки случаи, когда органы государственной власти, органы местного самоуправления не исполняют предписания закона, касающиеся несовместимости полномочий членов избирательной комиссии, сроков назначения членов избирательных комиссий вместо досрочно выбывших, обязательного назначения в состав избирательных комиссий членов с правом решающего голоса по предложениям, поступившим от избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в представительных органах государственной власти».

В связи с этим целесообразно изменить порядок формирования избирательных комиссий, предусмотреть различные формы участия вышестоящих избирательных комиссий в формировании нижестоящих, в том числе повышение роли ЦИК России в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации [13, с. 22].

Следует законодательно закрепить норму, согласно которой получение письменного согласия на вхождение в состав избирательной комиссии от гражданина, выдвинутого в состав этой комиссии в соответствии с законом, будет обязательным.

Практика избирательных кампаний показывает, что решения и действия избирательных комиссий часто обжалуются в судебные органы различных уровней, включая Верховный Суд Российской Федерации. Кроме того, вопросы избирательного права нередко становятся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Значительно возросло количество обращений и жалоб, поступающих в избирательные комиссии при подготовке и проведении избирательных кампаний различных уровней. В этих условиях комиссии должны оперативно принимать решения,

строго основываясь на требованиях избирательного законодательства. Цена возможной при этом ошибки, в том числе по причине некомпетентности комиссий, велика.

В этой связи целесообразно установить ряд дополнительных квалификационных требований (или преференций при выборе кандидатур из числа предложенных) к кандидатурам, предлагаемым в состав избирательных комиссий: для избирательных комиссий, действующих на непостоянной основе, - наличие опыта проведения избирательных кампаний, а для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации - также наличие высшего юридического образования или ученой степени в области права [13, с. 23].

Федеральное и региональное законодательство о выборах в целях обеспечения избирательных прав граждан и иных субъектов избирательного процесса (избирательных объединений и блоков, кандидатов) закрепляет институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. После регистрации кандидата или списка кандидатов соответствующей избирательной комиссией зарегистрированный кандидат либо избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата или список кандидатов, а также в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса.

Здесь уместно обратить внимание на одно обстоятельство. При проведении избирательной комиссией субъекта Российской Федерации выборов в региональный законодательный (представительный) орган государственной власти по одномандатным избирательным округам кандидаты после регистрации имеют право назначить членов комиссии с правом совещательного голоса только в соответствующую окружную и нижестоящие (территориальные, участковые) избирательные комиссии. Конкретное число таких членов в составе избирательных комиссий зависит от числа кандидатов или списка кандидатов, зарегистрированных

соответствующими избирательными комиссиями. Чем больше зарегистрировано кандидатов в избирательном округе, тем больше членов комиссий с правом совещательного голоса может быть назначено в состав избирательных комиссий всех видов, действующих в пределах территории данного округа [16, с. 94].

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, которые предоставляются соответственно уровню выборов исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, а также командирами воинских частей. Для определения схемы избирательных округов, образования избирательных участков также используются данные получаемые с помощью государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Соответствующая избирательная комиссия в установленный законодательством срок определяет схему одномандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, перечень населенных пунктов (улиц, домов), входящих в каждый избирательный округ, номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе [12, с. 22].

Избирательным округом по выборам главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации является вся территория этого субъекта.

Для проведения выборов депутатов (представительного) законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на территории этого субъекта образуется необходимое число избирательных округов. Соотношение количества избирательных округов с числом депутатских мандатов зависит от того, какие выборы проводятся в субъекте Федерации: одномандатные, многомандатные или смешанные.

В большинстве субъектов Федерации выборы в (представительный) законодательный орган проводятся по одномандатным округам. Здесь количество избирательных округов равно числу депутатских мандатов.

В сложно-построенных субъектах Федерации это количество дополнительно закрепляется за автономными округами, входящими в край (область). Например, для проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы на территории образуется 24 одномандатных избирательных округов, в том числе 10 избирательных округов в Ханты-Мансийском автономном округе и 4 избирательных округа в Ямало-Ненецком автономном округе [15, с.13].

В Свердловской области одна из двух палат - Областная Дума Законодательного Собрания формируется на основе системы пропорционального представительства по общеобластному избирательному округу.

Примером субъекта Федерации со смешанной системой выборов может служить Ямало-Ненецкий автономный округ, где образуются 18 одномандатных избирательных округов и один трех мандатный обще территориальный избирательный округ [15, с. 13].

В Пензенской области для выбора депутатов Государственной Думы создается 2 избирательных округа «146» и «147» - «Пензенский» и «Лермонтовский» в соответствии со статьей 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Законом Пензенской области «Об участковых избирательных комиссиях и о внесении изменений в отдельные законы Пензенской области».

Соответствующий представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления утверждает схему образования избирательных округов не позднее чем за 60 дней до дня голосования.

Если на территории, на которой проводятся выборы, представительные органы государственной власти, органы местного самоуправления отсутствуют или не принимают решение об образовании избирательных округов в срок, выборы проводятся по избирательным округам, схема

которых была утверждена при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления прежнего созыва.

При проведении выборов в Российской Федерации избирательные округа должны образовываться при соблюдении следующих требований:

- примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более чем на 15 процентов. Данное требование не применяется при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы в случае, если федеральными законами устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Российской Федерации. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта Российской Федерации;
- при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может превышать указанный предел, но должно быть не более 30 процентов;
- избирательный округ составляет единую территорию, не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации [15,с.15].

При соблюдении этих требований учитывается административно-территориальное устройство (деление) субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований.

Публикация (обнародование) схемы образованных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим представительным органом государственной власти,

органом местного самоуправления не позднее чем через 5 дней после ее утверждения.

В случае образования многомандатного избирательного округа число мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти [15, с. 15].

Подводя итог вышесказанному можно сделать следующие выводы:

- существующий порядок формирования избирательных комиссий различного уровня органами государственной власти субъекта Российской Федерации и представительными органами (представительным органом) местного самоуправления требует разработки действенного механизма реализации подотчетности избирательных комиссий и ответственности за невыполнение решений вышестоящих избирательных комиссий;

- для обеспечения конституционного принципа равенства общественных объединений перед законом, реальной независимости и компетентности избирательных комиссий следует отказаться от гарантированного представительства в них избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в Государственной Думе Российской Федерации или законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

- для упорядочения процесса формирования избирательных комиссий различного уровня необходимо законодательно прописать предельные сроки подачи предложений о назначении кандидатур в состав территориальных, участковых, а также окружных избирательных комиссий;

- необходимо предусмотреть различные формы участия вышестоящих избирательных комиссий в формировании нижестоящих;

- требуется установить ряд дополнительных квалификационных требований (или преференций при выборе кандидатур из числа предложенных) к кандидатурам, предлагаемым в состав избирательных комиссий.

1.2 Образование избирательных округов, участков

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, которые предоставляются соответственно уровню выборов исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, а также командирами воинских частей. Для определения схемы избирательных округов, образования избирательных участков также используются данные получаемые с помощью государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Соответствующая избирательная комиссия в установленный законодательством срок определяет схему одномандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, перечень населенных пунктов (улиц, домов), входящих в каждый избирательный округ, номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе [12, с. 22].

Избирательным округом по выборам главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации является вся территория этого субъекта.

Для проведения выборов депутатов (представительного) законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на территории этого субъекта образуется необходимое число избирательных округов. Соотношение количества избирательных округов с числом депутатских мандатов зависит от того, какие выборы проводятся в субъекте Федерации: одномандатные, многомандатные или смешанные.

В большинстве субъектов Федерации выборы в (представительный) законодательный орган проводятся по одномандатным округам. Здесь количество избирательных округов равно числу депутатских мандатов.

В сложнопостроенных субъектах Федерации это количество дополнительно закрепляется за автономными округами, входящими в край (область). Например, для проведения выборов депутатов Тюменской

областной Думы на территории образуется 24 одномандатных избирательных округов, в том числе 10 избирательных округов в Ханты-Мансийском автономном округе и 4 избирательных округа в Ямало-Ненецком автономном округе [33, с.193].

В Свердловской области одна из двух палат - Областная Дума Законодательного Собрания формируется на основе системы пропорционального представительства по общеобластному избирательному округу.

Примером субъекта Федерации со смешанной системой выборов может служить Ямало-Ненецкий автономный округ, где образуются 18 одномандатных избирательных округов и один трехмандатный общетерриториальный избирательный округ [36, с.28].

В Пензенской области для выбора депутатов городской Думы создается 35 избирательных округов в соответствии со статьей 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Законом Пензенской области «Об участковых избирательных комиссиях и о внесении изменений в отдельные законы Пензенской области».

Соответствующий представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления утверждает схему образования избирательных округов не позднее чем за 60 дней до дня голосования.

Если на территории, на которой проводятся выборы, представительные органы государственной власти, органы местного самоуправления отсутствуют или не принимают решение об образовании избирательных округов в срок, выборы проводятся по избирательным округам, схема которых была утверждена при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления прежнего созыва.

При проведении выборов в Российской Федерации избирательные округа должны образовываться при соблюдении следующих требований:

примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более чем на 15 процентов. Данное требование не применяется при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы в случае, если федеральными законами устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Российской Федерации. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта Российской Федерации;

при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может превышать указанный предел, но должно быть не более 30 процентов;

избирательный округ составляет единую территорию, не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации [39, с. 78].

При соблюдении этих требований учитывается административно-территориальное устройство (деление) субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований.

Публикация (обнародование) схемы образованных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим представительным органом государственной власти, органом местного самоуправления не позднее чем через 5 дней после ее утверждения.

В случае образования многомандатного избирательного округа число мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти [38, с. 144].

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума образуются избирательные участки, участки референдума. Избирательные участки, участки референдума образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями, комиссиями референдума на основании данных о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума, из расчета не более чем 3 тысячи избирателей, участников референдума на каждом участке не позднее чем за 45 дней до дня голосования на референдуме Российской Федерации и за 30 дней до дня голосования на выборах, иных референдумах [34. с. 71].

Избирательные участки, участки референдума для граждан Российской Федерации, находящихся на территориях иностранных государств, образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания. Требование о числе избирателей, участников референдума на каждом избирательном участке, участке референдума может не применяться при образовании избирательных участков, участков референдума за пределами территории Российской Федерации.

Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов. Порядок приписки избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации, к избирательным округам, образованным для проведения выборов в федеральные органы государственной власти, определяется федеральными конституционными законами и федеральными законами [35, с. 91].

В местах временного пребывания избирателей, участников референдума (больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования, референдума в плавании, и на полярных станциях могут образовываться избирательные участки, участки

референдума; такие избирательные участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна.

Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках, участках референдума. В воинских частях избирательные участки, участки референдума могут образовываться в случаях, а также в порядке и сроки, которые установлены федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Списки избирательных участков, участков референдума с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий, комиссий референдума и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня голосования на референдуме Российской Федерации и за 25 дней до дня голосования на выборах, иных референдумах [36, с. 31].

1.3 Учет избирателей, рассмотрение избирательными комиссиями обращений граждан.

Ключевая проблема при организации подготовки и проведения избирательных кампаний - регистрация избирателей. Для решения этой проблемы в Российской Федерации установлена Государственная система регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Получаемые с помощью данной системы сведения о зарегистрированных избирателях и их численности используются для определения схемы избирательных округов, образования избирательных участков, совершения других действий, определяемых избирательным законодательством. Кроме того, базы данных об избирателях могут использоваться для проверки правильности

оформления подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) [18, с. 34].

Значение Государственной системы регистрации избирателей трудно переоценить, так как достоверность итогов голосования и результатов выборов любого уровня напрямую зависит от правдивой и точной информации о числе зарегистрированных избирателей, участвующих в электоральном процессе. Это обстоятельство обусловливает исключительную важность надлежащего правового обеспечения Государственной системы регистрации (учета) избирателей.

Основным документом, специально посвященным регулированию учета избирателей в Российской Федерации, является Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации (далее - Положение), утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 года № 134/973-II.1 В соответствии со статьей 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в России установлена обязательная система регистрации избирателей, то есть регистрации (учету) подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Цель обязательной системы регистрации - обеспечение гарантий избирательных прав граждан при составлении списков избирателей, образовании избирательных округов, избирательных участков, совершении других действий, связанных с подготовкой и проведением выборов. Помимо этого, она обеспечивает единую технологию регистрации и учета граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, и составления Единой формы сведений о зарегистрированных избирателях [18, с. 35].

Организаторами системы регистрации (учета) избирателей являются избирательные комиссии, федеральные органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской

Федерации и органы местного самоуправления, которые во взаимодействии обеспечивают условия для подготовки и проведения выборов различного уровня, проводимых в соответствии с федеральными и региональными законами.

Основанием для регистрации (учета) избирателей, согласно действующему законодательству, является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета населения в соответствии с Законом Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Вместе с тем основанием для регистрации (учета), как исключение, может являться факт временного пребывания российских граждан на соответствующей территории, который устанавливается компетентными органами [22, с. 45].

В Положении специально сказано, что по месту временного пребывания граждан регистрация осуществляется в случаях: во-первых, проживания в местах временного поселения по направлениям Федеральной миграционной службы России или ее территориальных органов, факт которого устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; во-вторых, пребывания в длительной командировке (не менее трех месяцев) на территории иностранного государства, факт которого устанавливается дипломатическими.

Нельзя не обратить внимание и на то обстоятельство, что действующая система регистрации избирателей совершенно обходит стороной вопрос осуществления избирательных прав гражданами, не состоящими на учете по месту пребывания или жительства в органах внутренних дел. Заметим в этой связи, что предопределенность реализации избирательных прав граждан регистрацией по месту пребывания или жительства противоречит всеобщему

характеру конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, тем более, что в соответствии с Законом Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ст. 3) регистрация по месту пребывания (жительства) или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан [13, с. 22].

Помимо этого, существуют сложности во взаимодействии ГАС «Выборы» с органами, осуществляющими учет и регистрацию населения. Далеко не все граждане, учет которых осуществляют различные органы - по первичному учету, по миграции, по изменениям данных и т.д., - попадают в ГАС «Выборы». Практически все избиратели, достигшие 18-летнего возраста, не учитываются, и их приходится выявлять при уточнении списков избирателей. В настоящее время в систему ГАС «Выборы» попадает 87-92 процента данных о гражданах, 7 процентов выявляют участковые избирательные комиссии, а 1-2 % процента устанавливаются, когда граждане приходят на выборы явочным порядком. Эти сведения взяты из выборок, проведенных в конце 1999 года и в 2000 году [13, с. 22].

Итак, Государственная система регистрации (учета) избирателей, участников референдума позволяет нам решить проблему учета избирателей, однако существующий на сегодня механизм этого учета требует доработки. Во-первых, необходимо решить проблему двойного учета избирателей, а для этого требуется разработать действенные механизмы уточнения баз данных об избирателях. Во-вторых, необходимо решить вопрос об осуществлении избирательных прав гражданами, не состоящими на учете по месту пребывания или жительства в органах внутренних дел, а для этого необходимо искать новые основания для включения в списки избирателей.

Избирательным округом по выборам главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации является вся территория этого субъекта.

Избирательные комиссии, на которые законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, соответствующим законодательством субъектов Российской Федерации возложена задачи обеспечения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют контроль за соблюдением указанных конституционных прав граждан, в том числе нижестоящими избирательными комиссиями. Одним из основных элементов такого контроля является работа избирательных комиссий с обращениями участников избирательного процесса, рассмотрение их жалоб, разрешение избирательных споров.

Самое первое, что ожидается от избирательных комиссий в этой деятельности, - чтобы возникшие в ходе выборов конфликты разрешались в соответствии с законом, справедливо и честно. Без этого выборы вряд ли могут быть названы честными. От работы избирательных комиссий с обращениями граждан напрямую зависит, насколько будут доверять участники избирательного процесса организаторам выборов и, следовательно, их отношение к самим выборам и их результатам. Доверие избирателей к избирательным комиссиям и их авторитет взаимообусловлены и являются важнейшими гарантиями цивилизованного избирательного процесса. Практика показывает, что только законодательные меры такие гарантии не обеспечивают [27, с. 63].

При проведении отдельных избирательных кампаний наблюдается тенденция к росту числа обращений, поступающих в избирательные комиссии. Не всегда это обусловлено количеством нарушений прав граждан или ростом их активности в период выборов. Обращение в комиссию иногда становится своего рода приемом, который используется для достижения тех или иных целей избранной кандидатом тактики (стратегии) проведения избирательной кампании. Иногда за обращением в избирательную комиссию стоит стремление представителей кандидата продемонстрировать свою необходимость и полезность. То есть обращения в избирательные комиссии могут быть направлены отнюдь не на разрешение спора, восстановление в

правах. Возникающие при этом вопросы - имеет ли значение при рассмотрении обращения понимание его мотивов и как избежать спекуляций законодательными нормами - находятся вне пределов настоящего анализа [27, с. 63].

В ходе выборов депутатов Белгородской областной Думы в избирательные комиссии области поступило свыше 200 обращений, при этом 99-е Избирательную комиссию области. В Избирательную комиссию Ростовской области во время избирательной кампании по выборам губернатора области поступило 101 обращение. При проведении избирательной кампании аналогичного уровня в одну только Избирательную комиссию Иркутской области поступило свыше 200 обращений.

В Пензенской области число обращений на выборах кандидатов в депутаты Пензенской городской Думы VI созыва составило 77. Круг лиц, подавших заявления был достаточно широк: избиратели, жаловавшиеся на нарушения со стороны помощников кандидатов на распространения агитационных материалов, на избирательные комиссии, за то, что на некоторых участках не было информационного стенда о кандидатах и.т.д. От кандидатов в депутаты, в основном, на своих конкурентов. Жалобы касались в основном нарушений, связанных с реализацией агитационных материалов.

Таблица 1 - Количество обращений, поступивших в ИК субъектов РФ [27, с. 64]

№ п/п	Наименование субъекта РФ	Кол-во обращений
1	Калининградская область	73 шт.
2	Иркутская область	124 шт.
3	Екатеринбургская область	201шт.
4	Пензенская область	90 шт.
5	Ростовская область	122 шт.

Практикой выработаны следующие формы реагирования избирательных комиссий на обращения: единоличное рассмотрение членом комиссии, чаще всего председателем, и коллегиальное рассмотрение с вынесением решения.

В первом случае, если речь идет о восстановлении в правах, практически возможен только отказ в удовлетворении жалобы, поскольку единолично член избирательной комиссии не вправе принять никаких мер воздействия на нарушителя, например, не может отменить решение нижестоящей избирательной комиссии. То есть, строго говоря, единоличную форму рассмотрения обращений в коллегиальном органе нельзя назвать полноценным механизмом защиты избирательных прав граждан. Но поскольку при использовании этой формы есть такое преимущество, как оперативность, она может быть успешной при разрешении избирательного конфликта, возникшего в ходе выборов [27, с. 65].

Вместе с тем коллегиальное рассмотрение жалоб в организационном и процессуальном плане достаточно трудоемко, поскольку не всегда есть возможность оперативно обеспечить кворум на заседании комиссии, существуют и организационно-технические трудности, связанные с малочисленностью работников аппарата в комиссиях. Если обращений много, практически невозможно каждое из них рассмотреть коллегиально в требуемый законом пятидневный срок. Поэтому эту форму рассмотрения жалоб избирательные комиссии используют ограниченно. Так, Избирательной комиссией Нижегородской области в ходе указанной избирательной кампании по результатам рассмотрения обращений было принято немногим более 30 постановлений, Избирательной комиссией Белгородской области - 6, а Избирательная комиссия Ростовской области в ходе выборов губернатора на своих заседаниях вообще не рассматривала обращений участников избирательного процесса. Что касаемо Пензенской области, то рабочая группа в персональном порядке вела обработку каждого обращения, не приняла ни одного постановления, но выносила решения о

том подтвердилось или не подтвердилось нарушения, а также в полной ли мере или частично [27, с. 65].

Таблица 2 - Количество постановлений, составленных в ИК субъектов Российской Федерации [27, с. 65]

№ п/п	Наименование субъекта РФ	Кол-во составленных постановлений
1	Белгородская область	10 шт.
2	Нижегородская область	4 шт.
3	Пензенская область	0 шт.
4	Ростовская область	0 шт.

Один из устоявшихся институтов процедуры рассмотрения обращений участников избирательного процесса - рабочие группы по рассмотрению жалоб, формируемые избирательными комиссиями. Рабочие группы неплохо себя зарекомендовали, их деятельность перспективна и нуждается в развитии.

Избирательные комиссии по-разному подходят к формированию состава рабочих групп, определению их количества и основе деятельности, в Избирательной комиссии Иркутской области, например, рабочая группа действует на постоянной основе, в основном же такие группы формируются на период избирательных кампаний. Как правило, в состав рабочей группы помимо членов комиссии с правом решающего и совещательного голоса входят работники ее аппарата. Так, в состав рабочей группы при Избирательной комиссии Белгородской области входят также наиболее опытные организаторы выборов, адвокаты областной коллегии адвокатов, ученые-правоведы. Распространена также практика создания специальных рабочих групп, контролирующих порядок проведения предвыборной агитации (например, при избирательных комиссиях таких субъектов Российской Федерации, как Белгородская, Нижегородская, Ростовская

области). В состав этих специальных рабочих групп включаются руководители СМИ, опытные журналисты. При этом поступающие в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации обращения рассматриваются преимущественно рабочими группами и только наиболее сложные вопросы выносятся на рассмотрение комиссий. Так организована работа, например, в избирательных комиссиях Белгородской, Иркутской, Ростовской областей. В Пензенской области рабочая группа формируется на весь период выборов. После подсчета голосов рабочая группа продолжает трудовую деятельность касаемо синхронизации документации, ответа на запросы и.т.д [18, с. 50].

В целом правовой статус рабочих групп при избирательных комиссиях не совсем ясен: хотя они и работают на основе принятых избирательными комиссиями положений, мнения относительно полноты их компетенции в части рассмотрения обращений, адресованных избирательной комиссии, расходятся. Не случайно их иногда называют рабочими группами по предварительному рассмотрению жалоб. Вправе ли рабочая группа принять решение по существу жалобы, и если да, то не подменяет ли она в таком случае комиссию? Очевидно, что, как и в случае с единоличным рассмотрением обращений решением рабочей группы не может быть отменено решение нижестоящей избирательной комиссии или дано какое-либо обязательное к исполнению указание. Тем не менее, рассмотрение жалобы или заявления на заседании рабочей группы, проходящем всегда с приглашением заявителя, может быть более объективным, чем единоличное рассмотрение. Более авторитетны и убедительны будут и обращения от имени рабочей группы, которые могут направляться в те или иные органы, например, в СМИ, если такая необходимость возникнет в ходе рассмотрения жалобы.

Регулярный обмен опытом между избирательными комиссиями может сыграть положительную роль в совершенствовании деятельности рабочих групп при избирательных комиссиях, поиске новых форм ее организации.

Порядок работы с обращениями в избирательных комиссиях регламентирован в инструкциях по делопроизводству, регламентах комиссий, положениях о деятельности рабочих групп. Сроки рассмотрения жалоб в избирательных комиссиях предусматриваются федеральным законодательством о выборах и референдумах, соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Рассмотрение обращений организует председатель избирательной комиссии. По его поручению они рассматриваются либо членом избирательной комиссии, либо на заседании рабочей группы. Поступление и дальнейшее прохождение обращения регистрируется в специальных журналах, существует и автоматизированная система их учета.

Большинство поступающих в избирательные комиссии обращений касается проведения предвыборной агитации. Это самая конфликтная сфера правоотношений между участниками избирательного процесса. Именно эти отношения создают атмосферу избирательной кампании, которая оказывает непосредственное влияние на избирателей и, в конечном итоге, на их выбор. Ключевую роль здесь играет позиция, занимаемая средствами массовой информации [18, с. 50].

Избирательными комиссиями предпринимаются меры по контролю над проведением предвыборной агитации. Как правило, для этого создаются специальные рабочие группы.

При установлении фактов нарушений в результате рассмотрения жалоб избирательные комиссии пользуются предоставленным им правом составления протоколов об административных правонарушениях. Так, в ходе указанных выше избирательных кампаний избирательные комиссии Нижегородской, Иркутской и Белгородской областей составили соответственно - 14, 8, и 6 таких протоколов, а Избирательная комиссия Ростовской области - ни одного. Однако в Ростовской области 15 протоколов было составлено территориальными избирательными комиссиями, а в Нижегородской, Иркутской и Белгородской областях случаи составления

протоколов об административных правонарушениях территориальными избирательными комиссиями были единичными. Что же касаемо Пензенской области, то ИК не составила ни одного протокола об административном правонарушении. Все протоколы, а также решения, связанные с этой мерой ответственности, готовились непосредственно в правоохранительных органах [27, с. 66].

Таблица - 3 Количество протоколов, составленных в ИК субъектов Российской Федерации [27, с. 66]

№ п/п	Наименование субъекта РФ	Кол-во составленных протоколов
1	Белгородская область	6 шт.
2	Иркутская область	8 шт.
3	Нижегородская область	14 шт.
4	Пензенская область	0 шт.
5	Ростовская область	15 шт.

О качестве работы избирательных комиссий с обращениями можно судить по такому показателю, как отсутствие повторных обращений в комиссию по тем же вопросам или обжалования результатов рассмотрения в суд. Подобных случаев не было, например, после рассмотрения обращений Избирательной комиссией Иркутской области и Избирательной комиссией Нижегородской области. Но проблема качества этой сферы деятельности избирательных комиссий в значительной мере связана с обозначенными выше проблемами авторитета избирательных комиссий и доверия к ним участников избирательного процесса, поскольку работа избирательных комиссий с обращениями осуществляется при тесном взаимодействии с избирателями, СМИ, правоохранительными органами и другими организациями. В Пензенской области было сделано всего 1 повторное

обращение от гражданина, не согласного с решением избирательной комиссии [11, с. 56].

Возможно, авторитет избирательной комиссии, подкрепленный силой правоохранительных органов, и будет производить впечатление, но как это отразится на атмосфере выборов?

Избирательные комиссии - специфические органы, состоящие из представителей различных организаций, интересы которых зачастую не совпадают. Специфично и включение в состав комиссий членов с разным объемом полномочий - с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса, осуществление работы в условиях гласности. Все это, а также другие особенности деятельности избирательных комиссий предоставляют широкую возможность применения различных неформальных подходов к работе с обращениями участников избирательного процесса.

Избирательные споры, обращения в избирательные комиссии свидетельствуют о конфликте, разрешение которого может лежать в совершенно другой плоскости, нежели наказание нарушителей избирательных прав. И пока этот конфликт не урегулирован, могут продолжаться нарушения, будет расти поток жалоб, а вместе с ним и напряжение. Рассмотрение обращения должно быть сопряжено с разрешением конфликта, именно поэтому выше говорилось о необходимости осознания мотивов обращения, чем глубже это осознание, тем полнее разрешается конфликтная ситуация, чем поверхностней подход, тем больше опасность провоцирования новых обращений [31, с. 8].

В соответствии с законодательством избирательные комиссии работают в условиях гласности. Так, избирательная комиссия Белгородской области заранее публикует в областных газетах сообщения о предстоящих заседаниях с указанием повестки дня, тем самым доводя до сведения общественности, представителей СМИ информацию, которая дает им возможность присутствовать при принятии решений, в том числе и по поступившим жалобам.

Работа избирательных комиссий по рассмотрению обращений граждан, разрешению споров очень тесно переплетается с различными избирательными технологиями. Особенно это проявляется при контроле соблюдения порядка проведения предвыборной агитации. И все чаще высказывается мнение, что важно не только соблюдать правовые нормы, но и выработать определенные этические ориентиры и взять на себя обязательства по их соблюдению. Примеры такого отношения можно найти и среди средств массовой информации, и среди организаций, работающих в сфере избирательных технологий. Не должны оставаться в стороне и избирательные комиссии [15, 25].

Таким образом автор пришел к выводу, что именно благодаря качественной, налаженной системе регистрации, учета и постоянного контроля за избирателями исключается не только ошибка при составлении информационных материалов. Но и фальсификации выборов. А также не устоит упразднять существование рабочих групп, которые занимаются, пожалуй, одним из самых важных функционалов, направленных на выявление нарушений и поиск справедливости - рассмотрение обращений граждан. С учетом того, что их накапливается немало то и объем работы возрастает. Чтобы рассмотреть все обращения граждан в установленные законом сроки, часть рабочей группы занимается исключительно этим, информируя председателя о каждом новом заявлении, а также ведя учет и регистрацию жалоб.

2 Обеспечение законности на основных стадиях избирательного процесса.

2.1 Правовое регулирование предвыборной агитации, финансирование избирательной кампании.

Обсуждая вопросы организации избирательной кампании нельзя не остановиться на проблеме обеспечения законности предвыборной агитации. В условиях состязательности кандидатов предвыборная агитация играет особую роль. Не всякий раз агитация как «за», так и «против» воспринимается однозначно. В частности, А.И. Ковлер отмечает, что «до четверти голосующих избирателей принимают решение в самый последний день, до 10 процентов испытывают «шок кабины голосования», радикально меняя уже при заполнении бюллетеня, казалось бы, выношенное решение». Однако практически все кандидаты прибегают к самым различным средствам информационного воздействия на избирателя [20, с. 53].

Первое на что хотелось бы обратить внимание - это отсутствие четкого определения предвыборной агитации. Федеральный закон от 19.09.97 г. № 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан в Российской Федерации" в редакции от 06.04.2015 года определяет предвыборную агитацию как деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них (часть 4 статьи 2). Вместе с тем остается неясным, по каким причинам за рамками законодательной конструкции предвыборной агитации осталась деятельность, имеющая своей целью побудить или побуждающая

избирателей к отказу от участия в выборах. Вследствие этого призывы и действия, по различным причинам направленные на бойкот выборов как таковых, не могут быть с формально юридической точки зрения расценены как предвыборная агитация. Мнению автора, это серьезное упущение федерального законодательства, поскольку подобные действия фактически исключаются из орбиты правового регулирования и тем самым создается благоприятная почва для проявления злоупотреблений в данной сфере [2].

Поэтому крайне важно и целесообразно уточнить понятие «предвыборная агитация» за счет внесения в законодательство указания на то, что оно включает в себя также деятельность, побуждающую или имеющую целью побудить граждан к отказу от участия в выборах. Думается, что это не только позволит охватить содержанием предвыборной агитации практически все формы проявления предвыборной активности, оказывающие влияние на отношение граждан к выборам, но и будет отвечать логике правового регулирования и внутренней согласованности отдельных предписаний Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Агитация по вопросам референдума определяется данным законом как деятельность, имеющая своей целью побудить или побуждающая участников референдума проводить референдум или отказаться от его проведения, голосовать или отказаться от голосования на референдуме, поддержать или отвергнуть вынесенный на референдум вопрос [2].

Говоря о понятии предвыборной агитации, автор отмечает, что для характеристики деятельности, составляющей основу ее содержания, Федеральный закон использует категории «агитация при проведении выборов» (ст. 37) и «агитация на выборах» (ст. 40). Несмотря на то, что они употребляются как равнозначные, предпочтительнее оперировать термином «агитация при проведении выборов». Обусловлено это тем, что буквальное толкование понятия предвыборной агитации не может быть отождествлено ни с чем иным как с агитацией, проводимой до выборов. В соответствии со

ст. 2 Федерального закона избирательная кампания, охватывающая собой период проведения выборов, начинается со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов и заканчивается в день официального опубликования результатов выборов. С этой точки зрения использование для характеристики агитационной деятельности, проводимой, как это предусмотрено ст. 38 Федерального закона, с момента регистрации кандидата (списка кандидатов), понятия «предвыборная агитация» выглядит не вполне корректно. Принимая во внимание, что агитация в своем юридическом значении является общепризнанной составляющей избирательного процесса (процесса выборов), а не предшествует ему, считаем, что целесообразно унифицировать законодательное определение понятия «агитация при проведении выборов» [2].

При изучении вопросов предвыборной агитации выявляется ряд моментов, внушающих тревогу: недостаточное регулирование использования средств массовой информации (СМИ), освещения ими хода предвыборной агитации; проведение предвыборной агитации в скрытых формах, нарушение правил участия в ней должностных лиц государственного и муниципального аппаратов власти; большое количество нарушений правил ее ведения [20, с. 54].

Особенно остро стоит проблема использования средств массовой информации, что объясняется их важной ролью в политической жизни общества, в том числе при проведении избирательных кампаний.

Ключевое место в использовании средств массовой информации занимает регулирование доступа к ним. Практика избирательных кампаний свидетельствует, что разрешение проблемы доступа к СМИ предполагает ответы хотя бы на следующие вопросы: а) о характере доступа (в частности, когда в прямом эфире или в записи организуются выступления кандидатов, то каковы возможное количество участников передач или программ и форма

организации этих выступлений, кто управляет этими передачами или программами, в каком сопровождении они ведутся); б) об объеме предоставляемого времени (главное здесь - выяснить, может ли кандидат либо представитель избирательного объединения в рамках этого времени сделать содержательное заявление); в) о времени трансляции передач или программ - насколько оно удобно большинству избирателей конкретного избирательного округа; г) о критериях выделения времени отдельным кандидатам или избирательным объединениям, избирательным блокам; д) о том, кто и при помощи какого механизма разрешает спорные вопросы и конфликты между СМИ и кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками [20, с. 55].

До настоящего времени приведенные и другие вопросы разрешены лишь отчасти - на уровне подзаконных актов (в зависимости от уровня выборов), решениями соответствующих избирательных комиссий, чего явно недостаточно.

Еще одна проблема - скрытая предвыборная агитация, когда должностные лица органов государственной власти, в том числе кандидаты в депутаты или кандидаты на замещение государственных или муниципальных должностей, во время избирательной кампании используют СМИ в нарушение установленного порядка доступа к ним, порядка проведения предвыборной агитации («внеплановые интервью», статьи и выступления, частое появление на телеэкране одних и тех же должностных лиц, причем зачастую без привязки к сюжету соответствующей передачи, предоставление этим лицам возможности высказываться по разным вопросам общественно-политической, экономической и культурной жизни и т. п.). При помощи такой скрытой агитации органы и должностные лица, имея определенный политический интерес и используя свое политическое или административное влияние, поддерживают одних и развенчивают в глазах общественного мнения других кандидатов и т. д [20, с. 56].

Так, Центральная избирательная комиссия РФ считает, что избирательным комиссиям не удалось пресечь ведение предвыборной агитации лицами, которым законом подобная деятельность запрещена. При проведении выборов мэра Нижнего Новгорода губернатор области И.П. Скляров вел через СМИ открытую агитацию в поддержку кандидатуры В.А. Горина. При выборах депутатов Московской городской думы и дополнительных выборах депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от Орехово-Борисовского избирательного округа № 197 выступления с элементами агитации допускал мэр Москвы Ю.М. Лужков. Агитацию в поддержку одного из кандидатов на должность мэра Ижевска вели руководящие лица Удмуртской Республики; в Красноярском крае в поддержку кандидата на должность главы администрации края П.В. Романова демонстрировался видеофильм, где в качестве участников предвыборной агитации выступали депутаты - руководители комитетов и комиссий Государственной Думы Федерального Собрания РФ [19, с. 53].

В городе Пензе на момент выборов не было зафиксировано подобных нарушений, обращений по этому поводу в ИК не было.

Изложенная проблема разрешима только посредством установления адекватной системы судебных санкций по отношению к органам, организациям и должностным лицам, участвующим вопреки запрету в предвыборной агитации, а в отношении кандидатов на выборные должности, а также избирательных объединений, избирательных блоков - введения действенного механизма отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Кроме того, нужно запретить кандидатам выступать в СМИ в ином (помимо кандидата) качестве и резко повысить штрафные санкции за нарушение правил агитации в СМИ [19, с. 54].

Не меньшее значение имеет проблема ангажированности СМИ органами власти, политическими и финансово-промышленными группами.

Финансовое неблагополучие значительной части региональных средств массовой информации делает их зависимыми от политических интересов

высокопоставленных чиновников или финансово-промышленных групп, орудием грязной предвыборной борьбы. При этом суть конституционного права на свободу слова извращается и подменяется «свободой» противоправной предвыборной агитацией, свободой обогащения недобросовестных СМИ в ходе избирательной кампании, что создает угрозу основам выборной демократии в Российской Федерации. И для решения этой проблемы мало совершенствовать избирательное законодательство. Необходимо правоохранительным органам, Министерству печати и его территориальным подразделениям, Министерству юстиции России и избирательным комиссиям выбрать общую принципиальную позицию по данной проблеме и придерживаться её в ходе избирательных кампаний [20, с. 57].

До сих пор недостаточен контроль гражданского общества и государства за соблюдением порядка и правил предвыборной агитации. Как свидетельствует изучение мировой практики, в этом контроле участвуют парламентские и избирательные комиссии, суды, существуют неофициальные кодексы поведения СМИ и (или) комитеты по этике журналистских ассоциаций, широко применяется контроль за деятельностью СМИ гражданскими, общественными и т. п. объединениями.

Здесь хотелось бы отметить в качестве примера Избирательную комиссию города Пензы. Состав ее достаточно большой, поэтому для регулирования предвыборной агитации создается рабочая группа, состоящая из членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Она в свою очередь просматривает всю входящую агитацию, проводит, своего рода, нормы контроля, регистрирует и разрешает выпуск. Если в исходящих данных не хватает некоторые реквизитов, то отправляет кандидата или избирательное объединение на доработку [приложение Б].

Для совершенствования избирательного контроля многое могут сделать группы контроля, создаваемые при избирательных комиссиях разного уровня.

Значительная часть проблем организации и проведения предвыборной агитации - следствие несовершенства правовых норм, регулирующих правоотношения в данной сфере. Соответствующее федеральное и региональное законодательство, несмотря на неоднократные изменения, остается сложным, противоречивым, допускающим различные трактовки, что создает дополнительные трудности и порождает ошибки в правоприменительной деятельности участников избирательного процесса. Отмеченные нарушения норм законодательства о предвыборной агитации во многом объясняются недооценкой избирательными комиссиями этого направления деятельности, неумением организовать планомерную эффективную работу своих вспомогательных структур - групп контроля за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации в СМИ, контрольно-ревизионных служб. Причина «живучести» указанных проблем - фактическое отсутствие серьезных санкций к тем, кто нарушает установленные порядок и правила. Действующее законодательство не содержит квалификации подобных нарушений, не связывает напрямую с ними итоги голосования и результаты выборов. Причем по смыслу закона даже при установлении нарушений и соответствующей их оценке отмена решения о регистрации кандидата (списка кандидатов) самой избирательной комиссией или судом, а также признание итогов голосования или результатов выборов недействительными есть право, но не обязанность избирательной комиссии или суда. Эффективность контроля за порядком и правилами предвыборной агитации органов, организующих выборы, может быть обеспечена передачей этих функций от ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ соответствующим органам, целесообразнее всего судебным. Возможно и создание смешанных государственно-общественных комиссий по контролю за избирательной кампанией и использованию в ней средств массовой информации [20, с. 55].

Таким образом, автор считает, что, например, опыт Свердловской области, где на одних из выборов регионального значения была создана группа контроля, регулирующая процесс агитации. Нечто подобное есть и в Пензенской области. В предыдущем параграфе уже было сказано про рабочую группу, так что в пределах Сурского края она занимается не только рассмотрением обращений граждан, но еще и занимается контролем агитационных материалов, следит за их распространением и занимается приемом жалоб от избирателей, кандидатов, избирательных объединений и в срок, установленный законодательством, дает ответ.

Но не стоит забывать об еще одной не менее важной части избирательной кампании - финансирование ее. Финансирование выборов - это основное понятие, на котором должно строиться правовое регулирование. Но, не смотря на широкое использование данного понятия в различных нормативно-правовых актах, в российском законодательстве нельзя встретить четкого определения данного термина. Так, в федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан в Российской Федерации» одна из глав называется «Финансирование выборов и референдумов», а в федеральных законах «О выборах Президента РФ» и «О выборах депутатов Государственной Думы есть главы, которые называются «Финансирование выборов». В литературе можно также встретить данный термин. Так что же понимается под финансированием выборов? Под финансированием целесообразно понимать все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов и не ограниченные рамками избирательной кампании [22, с. 45].

Прежде чем приступить к более детальному рассмотрению вопроса финансирования, автор считает целесообразно разделить его на несколько частей на которых остановиться в отдельности.

И первое, что автор хотел бы осветить - это вопросы бюджетного финансирования подготовки и проведения выборов. В законодательстве прописано, что расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляются за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Эти расходы закладываются отдельной строкой в соответствующем бюджете. Но трудности, с которыми сталкиваются многие регионы в сфере бюджетного процесса и бюджетных правоотношений, подчас оказывают негативное влияние и на избирательные процессы. А именно, несмотря на то, что на проведение региональных выборов средства бюджетами субъектов Российской Федерации предусматриваются, однако избирательные комиссии не всегда получают их своевременно и в полном объеме. В качестве выхода из сложившейся ситуации предлагается более широко прибегать к использованию предоставляемого избирательным законодательством права избирательных комиссий получать коммерческие кредиты под гарантии администраций субъектов Российской Федерации. С другой стороны, получение таких кредитов предполагает удорожание избирательного процесса, поскольку кредиты придется отдавать с процентами. Таким образом, коммерческие банки получают возможность заработать на действиях чиновников, не профинансировавших вовремя или не полностью мероприятия по подготовке и организации проведения выборов. В настоящее время Центральная избирательная комиссия Российской Федерации взяла курс на увеличение доли федерального бюджетного финансирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. И в будущем не исключена возможность полного перехода на федеральное бюджетное финансирование всех региональных избирательных кампаний [22, с. 46].

Здесь же хочется коснуться вопроса возмещения расходов СМИ за предоставленные бесплатные эфирное время и печатные площади. Хотя в избирательном законодательстве и предусмотрено, что эти расходы

покрываются за счет текущего бюджетного финансирования, не секрет что такое финансирование, из-за отсутствия бюджетных средств, осуществляется далеко не во всех регионах. Поэтому, многие организации осуществляющие теле- и (или) радиовещание, периодические печатные издания, связанные с предоставлением зарегистрированным кандидатам бесплатного эфирного времени и печатных площадей, не получат никакой финансовой компенсации. Целесообразно было бы более четко регулировать в законодательстве механизмы такого финансирования [22, с. 47].

Следующий вопрос, на котором автор остановится более подробно - это финансирование избирательных кампаний кандидатами и избирательными объединениями, избирательными блоками. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан в Российской Федерации» кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки для финансирования избирательной кампании обязаны создавать собственные фонды. В июле 2001 года вступил в силу Федеральный закон «О политических партиях» который довольно подробно регламентирует финансово-хозяйственную деятельность политических партий. В этом законе прослеживаются тенденции к отказу от практики создания избирательных фондов партий. Это проявляется в положениях, которые предписывают партиям иметь один постоянный расчетный счет, по которому предоставляется финансовый отчет один раз в год [25, с.54].

Данные новеллы этого закона в существующем виде не позволяют решить ряд задач правового регулирования финансирования избирательных кампаний и не вполне соответствуют общим принципам финансирования выборов, установленным избирательным законодательством. Избирательные фонды позволяют реализовать на практике принцип открытости и гласности при финансировании избирательных кампаний. Закон о партиях пока не содержит соответствующих механизмов обеспечения прозрачности финансирования выборов, без которых неизбежен рост числа финансовых

правонарушений, так как значительная их часть будет обнаружена после выборов. Потеряют смысл наиболее действенные с точки зрения частной и общей превенции конституционно-правовые санкции: отказ в регистрации партийного списка и ее отмена; невозможность привлечения нарушителей к административной ответственности, так как административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения (Статья 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ). Если учесть, что на выборах всех уровней, как правило, действует принцип "победителя, не судят", а доказательства этой категории дел представить довольно сложно, то вероятность отмены верховным Судом Российской Федерации решения об избрании партийного списка кандидатов невелика [25, с. 55].

Такое положение приведет к тому, что деньги, поступающие на финансирование выборов и текущую деятельность, на счете «перемешиваются», и практически невозможно контролировать соблюдение требований закона о предельных суммах расходов на выборы, текущую деятельность и т.п.

Необходимо затронуть вопрос предельных сумм расходов кандидатов и партий на выборы. На региональных выборах эти суммы устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. И здесь возникает вопрос, какими критериями необходимо руководствоваться при установлении лимита расходов на выборы? Одним из таких критериев, который вполне справедливо принимается во многих странах, может стать число избирателей. Необходимо также учитывать площадь, транспортную инфраструктуру и плотность населения избирательного округа, наличие труднодоступных и отдаленных местностей. Так, например, канадское законодательство предусматривает увеличение расходов на одного избирателя на 15 центов, если на квадратный километр приходится менее 10 избирателей. Минимальный потолок на региональных выборах в Российской

Федерации мог бы составить 1-2 рубля на избирателя. Такая норма могла бы стать важной гарантией реализации пассивного избирательного права, так как от средств, имеющихся в распоряжении кандидатов и партий, во многом зависят границы, в пределах которых возможна их предвыборная деятельность. Данный вопрос необходимо решать на федеральном уровне, так как сегодня регулирование лимита расходов на выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации во многих регионах имеет политический характер. Так в Татарстане и Москве на выборах главы исполнительной власти он составляет 20 тыс. МРОТ; в Башкортостане, Удмуртии, Пермской и Челябинской областях - 10 тыс. МРОТ. В тоже время в Приморском крае кандидат на пост губернатора вправе истратить 500 тыс. МРОТ, то есть больше чем кандидат на должность Президента Российской Федерации [25, с. 56].

Нельзя не остановиться на проблеме нарушений порядка финансирования. Законопослушание участников избирательного процесса, особенно в части аккумулирования финансовых средств, их использования и отчетности, очень далеко от идеала и требований закона, но при этом, как показывает практика, эти нарушения влекли отмену решения избирательной комиссии о результатах выборов через суд.

На взгляд автора, это связано с тем, что предусмотренные законом меры воздействия, а также санкции за выявленные нарушения применялись или могли быть применены к кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам еще до дня голосования и, соответственно, установления результатов выборов. Избирательные комиссии в соответствии с действующим законодательством обладают значительными возможностями по своевременному пресечению финансовых нарушений со стороны указанных субъектов избирательных кампаний без того, чтобы эти нарушения послужили безусловным основанием для отмены результатов состоявшегося волеизъявления избирателей [25, с. 57].

При принятии решения об отмене регистрации кандидатов суды, по мнения автора, должны во всех случаях устанавливать возможность влияния тех или иных нарушений законодательства со стороны кандидатов на волеизъявление избирателей. Если этого не будет установлено, то избирательная комиссия вполне может ограничиться вынесением предупреждения кандидату. В других случаях, реагируя на факты использования наличных расчетов при оплате расходов на избирательную кампанию, избирательные комиссии при установлении нарушений порядка финансирования со стороны кандидатов использовали дифференцированный подход при применении предусмотренных законом санкций.

Практика проведения выборов в Российской Федерации доказывает важность своевременной, в ходе выборов публикации официальной информации об оплате расходов, связанных с ведением избирательной кампании кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. Раскрытие указанной информации после завершения выборов не позволяет адекватным образом отреагировать на нарушения предусмотренного законом порядка финансирования избирательных кампаний.

Не входя в оценку того, в какой степени вышеуказанные публикации в газете, не оплаченные из средств избирательного фонда, могли повлиять на результаты волеизъявления избирателей, следует подчеркнуть, что для фиксации целого ряда нарушений правил финансирования избирательной кампании необходим официальный отчет кандидата (избирательного объединения, избирательного блока). Сама по себе общедоступность агитационных материалов не создает необходимой почвы для выявления финансовых нарушений, связанных с выпуском этих агитационных материалов. Дело в том, что до представления итогового финансового отчета кандидатом (избирательным объединением, избирательным блоком) установить факты соответствующих нарушений избирательного законодательства чрезвычайно сложно [25, с. 58].

Подводя итог всему сказанному, автор хотел бы отметить тенденцию того, что нестабильность финансовой составляющей выборного процесса является одной из первостепенных задач, которые должны быть решены. С учетом того, что законом установлены четкие рамки, нарушение которых ведет к снятию с предвыборной гонки (если речь идет о кандидате/избирательном объединении) или возбуждению уголовного дела (для организаций и избирательных комиссий). Но регулированием финансового потока должно заниматься высшая инстанция, а именно ЦИК.

2.2 Проведение голосования и подведение итогов голосования.

Это вопрос автору бы хотелось рассмотреть с точки зрения обеспечения соблюдения законности и исключения возможностей фальсификаций на данном этапе избирательного процесса.

Для реализации конституционных избирательных прав граждан федеральный законодатель предусмотрел несколько форм голосования, а именно досрочное голосование, голосование вне помещения избирательного участка, голосование по открепительным удостоверениям, голосование в помещении избирательного участка в день выборов. Автор не будет подробно останавливаться на всех этих формах, только коснемся некоторых проблемных аспектов обеспечения законности на этом этапе избирательной кампании.

Первый вопрос, на котором бы хотелось остановиться - это институт досрочного голосования.

На взгляд автора, эту позицию в избирательном законодательстве необходимо упразднить, потому что она оказывает и ещё не раз может оказать губительное воздействие на политическую ситуацию в регионах.

Классический и вопиющий пример тому - дестабилизация политической ситуации в Карачаево-Черкесии весной 1999 года. Тогда во время второго тура один из кандидатов, пользуясь административным ресурсом, организовал досрочное голосование. Тогда работников бюджетных организаций в середине рабочего дня автобусами подвозили к избирательным участкам и предупреждали, что если они не проголосуют за нужного кандидата, то их ждут неблагоприятные последствия. Вспомнив то время, когда заработная плата работникам бюджетной сферы не выплачивалась по полгода и более, можно понять, что у людей не оставалось другого выбора, как ехать и голосовать. В результате чего сорок процентов избирателей проголосовало до того момента, когда были открыты избирательные участки [30, с. 17].

В законодательстве о выборах, позволяющем проводить досрочное голосование, ничего не говорится о максимальном проценте людей, которые могут проголосовать досрочно. Теоретически это может быть и сто процентов. Отсюда появляется возможность для фальсификации, которая и происходит. Только действующая исполнительная власть может контролировать содержимое избирательных ящиков, заполненных бюллетенями во время досрочного голосования. Другим этот контроль осуществить невозможно.

И поэтому - тут мы возвращаемся к Карачаево-Черкесии, к тому беспрецедентному сорокапроцентному досрочному голосованию - второй кандидат, естественно, не согласился с результатами выборов и потребовал признать их недействительными. Необходимо учитывать и специфику Карачаево-Черкесии: два кандидата принадлежали к двум разным народам, которые населяют республику. До этого времени они жили мирно, а после произошедшего республика оказалась по сути дела на грани гражданской войны. И это национальное противостояние в регионе было спровоцировано именно несовершенством законодательства о выборах [30, с. 17].

Действующей исполнительной власти пункт о досрочном голосовании дает огромные возможности для манипуляций и подтасовок.

И обеспокоенность Российского законодательства обеспечением комфортных условий людям для сбора грибов или картофеля на даче в день голосования, а именно эта категория граждан составляет большинство лиц, использующих право на досрочное голосование, кажется абсурдной.

Думается, что одного такого вопиющего примера с Карачаево-Черкесией было бы вполне достаточно. Хотя можно вспомнить и выборы во Владивостоке, когда противостояние между бывшим мэром города Черепковым и бывшим губернатором Наздратенко привело к тому, что действующая власть также организовала досрочное голосование, в котором приняло участие около 40 процентов избирателей. Таким образом, поражение наиболее популярного кандидата - действующего на тот момент мэра Черепкова - было предопределено [30, с. 18].

Голосование происходит в помещении для голосования, которое предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой соответствующего муниципального образования. Наиболее часто для голосования используются помещения школ, других учебных заведений, учреждений культуры. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и ящики для голосования одновременно находились в поле зрения членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей [13, с. 25].

Участковая избирательная комиссия обязана оборудовать в помещении для голосования стенд с информационными материалами обо всех зарегистрированных кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках, причем в этих материалах не должны содержаться агитационные призывы. На стенде также помещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать фамилий кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе,

наименований избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах [13, с. 25].

В помещении для голосования должна находиться также увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления.

О времени и месте голосования территориальная и участковые избирательные комиссии не позднее, чем за 20 дней обязаны оповестить избирателей через средства массовой информации или иным образом.

Перед началом голосования председатель участковой избирательной комиссии в присутствии всех членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей, доверенных лиц кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, представителей средств массовой информации проверяет ящики для голосования, опечатывает их, сообщает о количестве избирателей, проголосовавших досрочно, предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с избирательными бюллетенями и список избирателей, проголосовавших досрочно. После этого он вскрывает поочередно каждый конверт и, соблюдая тайну волеизъявления избирателя, опускает бюллетени в стационарный ящик для голосования [13, с. 26].

После этих процедур начинается голосование избирателей на избирательном участке.

После истечения времени для голосования начинается подсчет голосов, который проводится без перерыва до установления итогов голосования, причем ведется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса в присутствии наблюдателей, соответствующих представителей кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, средств массовой информации [13, с. 26].

Практика показывает, что количества наблюдателей на избирательных участках с каждым годом становится все больше и больше, при этом наблюдатели стали более грамотными, лучше знают свои права и

обязанности и стараются активно помогать избирательным комиссиям в обеспечении законности всех избирательных процедур в день голосования и при подведении итогов голосования. Однако очень часто члены избирательных комиссий нарушают права наблюдателей, что порождает недоверие населения к результатам выборов. Как правило, такие нарушения происходят неумышленно, из-за халатности или небрежного отношения к своим обязанностям членов избирательных комиссий. Это заставляет ставить вопрос об усилении ответственности участковых и иных избирательных комиссий за недопущение наблюдателей в помещение для голосования, составлением протоколов об итогах голосования, невыдачу копий протоколов об итогах голосования, предусмотрев соответствующие штрафы и такие меры, как лишение вознаграждения за работу в избирательной комиссии, запрет для нарушителей входить в состав избирательных комиссий в последующем [13, с. 27].

После окончания времени голосования члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчитывают, погашают неиспользованные бюллетени, затем оглашают и заносят число неиспользованных бюллетеней, а также бюллетеней, испорченных избирателями при проведении голосования, в соответствующую строку протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и в увеличенную форму протокола об итогах голосования, находящуюся в помещении для голосования и доступную для визуального контроля со стороны наблюдателей. Форму протокола в соответствии с требованиями закона устанавливает избирательная комиссия, организующая выборы в данном округе [13, с. 27].

При непосредственном подсчете голосов отделяются избирательные бюллетени неустановленной формы, которые при подсчете голосов не учитываются.

В первую очередь производится подсчет бюллетеней, находившихся в переносных ящиках для голосования. Вскрытию переносных ящиков

предшествует проверка не поврежденности печатей (пломб) на них. Подсчет ведется таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования. Число извлеченных бюллетеней установленной формы оглашается и заносится в соответствующую строку протокола и в его увеличенную форму. В случае обнаружения в переносном ящике большего числа бюллетеней установленной формы, чем число заявлений избирателей, содержащих отметку о количестве полученных бюллетеней, все бюллетени, находившиеся в данном переносном ящике для голосования, решением участковой избирательной комиссии признаются недействительными, о чем составляется отдельный акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования. Число признанных в этом случае недействительными бюллетеней вносится также в соответствующую строку протокола и в его увеличенную форму [13, с. 27].

Затем после проверки не поврежденности печатей (пломб) вскрываются стационарные ящики для голосования и члены участковой избирательной комиссии сортируют бюллетени, извлеченные из переносных и стационарных ящиков по голосам, поданным за каждого из кандидатов (каждый список кандидатов), а также по голосам, поданным против всех кандидатов (списков кандидатов), одновременно отделяют бюллетени неустановленной формы и недействительные бюллетени. При сортировке члены комиссии с правом решающего голоса оглашают содержащиеся в бюллетене отметки избирателя и представляют бюллетени для визуального контроля всем присутствующим при непосредственном подсчете [13, с. 28].

После сортировки бюллетеней производится подсчет голосов избирателей по бюллетеням установленной формы. Не менее чем два члена комиссии подсчитывают бюллетени отдельно по каждому кандидату, списку кандидатов, позиции "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов"). Полученные данные заносятся в соответствующие строки протокола, а также в его увеличенную форму.

Недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно. Недействительными считаются бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателя. В случае возникновения сомнений при признании бюллетеня недействительным участковая избирательная комиссия решает вопрос голосованием, при этом на оборотной стороне бюллетеня указывается причина признания его недействительным. Эта запись подтверждается подписями не менее трех членов комиссии и заверяется печатью комиссии. Количество недействительных бюллетеней заносится в соответствующие строки протокола и в его увеличенную форму [13, с. 2].

Протокол об итогах голосования заполняется в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Если кто-то из членов комиссии при подписании отсутствует, в протоколе делается об этом запись с указанием причины отсутствия. Не допускаются заполнение протокола карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Все числа в соответствующие строки протокола участковой избирательной комиссии заносятся цифрами и прописью [13, с. 29].

В соответствующие строки протокола и в его увеличенную форму заносятся и оглашаются число действительных бюллетеней, число бюллетеней установленной формы, находящихся в стационарных ящиках для голосования.

С рассортированными бюллетенями вправе визуально ознакомиться члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатели.

Затем производится проверка контрольных соотношений данных, внесенных в протокол. Например, число бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией, должно быть равно сумме чисел

погашенных бюллетеней, бюллетеней, содержащихся в переносных и стационарных ящиках, или превышать ее.

В случае если контрольные соотношения не совпали, участковая избирательная комиссия принимает решение о дополнительном подсчете бюллетеней и голосов по всем или отдельным строкам протокола.

Протокол об итогах голосования заполняется в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Если кто-то из членов комиссии при подписании отсутствует, в протоколе делается об этом запись с указанием причины отсутствия. Не допускаются заполнение протокола карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Все числа в соответствующие строки протокола участковой избирательной комиссии заносятся цифрами и прописью [13, с. 36].

Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, не согласные с содержанием протокола, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись. Такой порядок распространяется и на вышестоящие избирательные комиссии.

По требованию члена участковой избирательной комиссии, наблюдателя, иных лиц, имеющих право присутствовать при подсчете голосов, участковая избирательная комиссия немедленно после подписания протокола обязана выдать указанным лицам или представить им возможность изготовить копию протокола, а также заверить ее подписью одного из руководителей комиссии и печатью комиссии [16, с. 78].

Описанный выше порядок подсчета голосов призван исключить возможность фальсификации на данном этапе избирательного процесса, сделать его "прозрачным". Однако это не всегда удается сделать. В настоящее время фальсификация невозможна на уровне выше

территориальных комиссий. В территориальных комиссиях есть представители кандидатов и партий (если не с решающим, то с совещательным голосом), которые имеют возможность получить копии протоколов. А сами данные, содержащиеся в протоколах территориальных комиссий, публикуются, так что скрыть фальсификацию невозможно. Кроме того, результаты голосования вводятся в территориальных комиссиях в ГАС "Выборы", и дальнейшее суммирование осуществляется параллельно вручную и компьютерной системой [16, с. 79].

Другое дело - уровень участковых и территориальных комиссий. Работа участковой комиссии по подсчету голосов детально регламентирована в нынешнем законодательстве. Однако многие требования законодательства на практике не выполняются - частично из-за их чрезмерности, частично из-за правового нигилизма председателей и членов участковых комиссий. Тем не менее участковые комиссии осуществляют свою работу открыто и коллективно. Для того, чтобы фальсифицировать результаты голосования на этом уровне, требуется отсутствие или низкая квалификация наблюдателей, а также либо сговор всех членов комиссии, либо их полное равнодушие к тому, что они делают, либо сильная зависимость от председателя комиссии [16, с. 79].

Одним из самых слабых мест в законодательстве является практически полное отсутствие регламентации работы территориальных комиссий по подведению итогов голосования. На практике эта работа осуществляется таким образом, что ни члены комиссии, ни наблюдатели не имеют возможности видеть весь процесс подведения итогов. Дополнительным фактором является большое число ошибок в протоколах участковых комиссий, из-за которых территориальные комиссии вынуждены отказываться принимать эти протоколы. Требования закона о необходимости в таких случаях вновь собирать участковую комиссию и проводить пересчет повсеместно не выполняются.

В этих условиях нет уверенности в том, что в сводную таблицу территориальной комиссии и в ГАС "Выборы" попадают именно те данные, которые были установлены участковой комиссией. Требование закона о публикации данных, содержащихся в протоколах участковых комиссий, не выполняется, так что у наблюдателей нет возможности сравнить полученную ими копию протокола с официальными данными. В такой ситуации отсутствие у кандидата или партии копии протокола хотя бы одной участковой комиссии не дает им возможности проверить правильность суммирования. Впрочем, часто партии и кандидаты не пытаются просуммировать результаты даже тогда, когда имеют полный комплект копий [16, с. 80].

Но и в тех случаях, когда обнаруживается расхождение между заверенной копией протокола и "оригиналом", поступившим в вышестоящую комиссию, избирательные комиссии стараются объяснить причину расхождений тем, что председатель участковой комиссии "ошибся", заверив неточную копию.

Поэтому необходимо законодательно оговорить порядок действий избирательных комиссий при выявлении неточности в протоколе, в частности, предусмотреть наличие в протоколе об итогах голосования строк, куда бы заносились соответствующие расхождения.

По итогам голосования вышестоящая избирательная комиссия составляет протокол, в который заносятся данные о числе непосредственно нижестоящих избирательных комиссий на соответствующей территории, в округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации, о числе поступивших протоколов непосредственно нижестоящих избирательных комиссий, на основании которых составляется протокол об итогах голосования, а также суммарные данные по строкам протоколов участковых избирательных комиссий.

К протоколам вышестоящих комиссий, которые также составляются в трех экземплярах и подписываются всеми присутствующими членами

комиссии с правом решающего голоса, приобщаются составляемые в трех экземплярах сводные таблицы об итогах голосования на соответствующей территории, в округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации, включающие в себя полные данные всех поступивших в соответствующую избирательную комиссию протоколов об итогах голосования [16, с. 81].

Результаты выборов определяет избирательная комиссия, наделенная этим правом соответствующим законом, на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из непосредственно нижестоящих избирательных комиссий. О результатах выборов составляются протокол (также в трех экземплярах) и сводная таблица.

Документация избирательных комиссий всех уровней, включая избирательные бюллетени и открепительные удостоверения, подлежит хранению в течение сроков, установленных соответствующими законами. При этом устанавливаемые сроки хранения бюллетеней не могут быть менее одного года со дня опубликования итогов голосования и результатов выборов, а протоколов и сводных таблиц избирательных комиссий - менее одного года со дня объявления даты следующих выборов того же уровня [16, с. 81].

Организация и проведение повторного голосования при проведении выборов осуществляется в соответствии с законами в том случае, если по итогам голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания числа голосов избирателей. В этом случае повторное голосование проводится по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов избирателей, и победитель, как правило, определяется по относительному большинству голосов избирателей, поданных за кандидата при повторном голосовании.

Избирательные комиссии, определяющие результаты выборов, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу

в средства массовой информации в течение суток после определения результатов выборов.

Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о количестве голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей избирательной комиссией в срок, не превышающий одного месяца со дня голосования.

Официальное опубликование полных данных о результатах выборов, включая все данные, содержащиеся в протоколах избирательных комиссий всех уровней, осуществляется в течение трех месяцев со дня голосования [16, с. 83].

Кроме этого следует отметить, что итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность избирательной комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей избирательной комиссии и непосредственно нижестоящих комиссий, предоставляются для ознакомления избирателям, наблюдателям, представителям кандидатов, избирательных блоков, избирательных объединений, средств массовой информации по их требованию. Предоставление указанных данных осуществляют избирательные комиссии [16, с. 83].

Указанный порядок публикации и ознакомления с итогами голосования и результатами выборов позволяет осуществлять действенный контроль за работой избирательных комиссий по установлению итогов голосования и результатов выборов.

Так, в 2015 году в Пензенской области проходили выборы Губернатора Пензенской области.

На выборах кандидатом от «Единой России» стал бывший председатель областного Законодательного собрания, действующий врио губернатора Иван Белозерцев. До назначения Белозерцева главой области в

течение 17 лет, с 1998 года, являлся Василий Бочкарев. В январе 2015 года Бочкарев заявлял, что рассматривает возможность в очередной раз возглавить Пензенскую область. Решающим фактором для того, чтобы принять решение об участии в выборах, станет поддержка президента РФ Владимира Путина. «Если президент скажет «надо», — я пойду», — заявлял Бочкарев.

Однако президент не сказал. И 20 мая, за пять дней до истечения срока полномочий на посту главы области, Бочкарев заявил, что не собирается участвовать в губернаторских выборах. «В моих планах — немного отдохнуть, провести время с мамой, женой и дочерью, стать наконец-то сыном, мужем и отцом, обыкновенным человеком. У меня шесть месяцев отпуска», — пояснял бывший губернатор, планируя стать депутатом регионального парламента.

Эксперты отмечали, что, вероятно, Бочкарев намерен занять кресло в Совете Федерации. Отметим, одно из них освободилось еще в марте текущего года в связи с назначением Любови Глебовой главой Россотрудничества, и это сенаторское кресло от областного Заксобрания после нескольких кадровых перетасовок в итоге в августе занял Виктор Кондрашин. Между тем Василий Бочкарев логичным образом оказался в списке трех кандидатов на сенаторскую должность вместе с кандидатом в губернаторы Иваном Белозерцевым. Двое других претендентов на пост в верхней палате российского парламента — председатель правления региональной Торгово-промышленной палаты Владимир Подобед и ректор Пензенского Государственного университета Александр Гуляков.

От ЛДПР в выборах принял участие руководитель фракции в Пензенской Городской думе Жиганша Туктаров. Хотя в мае вице-спикер Государственной думы РФ Игорь Лебедев в качестве кандидата партии в Пензенской области назвал депутата Госдумы от Саратовской области Антона Ищенко. Также на пост главы региона претендуют секретарь областного обкома КПРФ, депутат Государственной думы РФ Владимир

Симагин, руководитель фракции в региональном Законодательном собрании, председатель постоянной комиссии по социальной политике Геннадий Ерошин от «Справедливой России» и председатель Совета регионального отделения, начальник управления здравоохранения Пензы Владимир Попков от партии «Родина».

Также документы в ЦИК Пензенской области подавал руководитель регионального отделения общероссийского общественного движения «За национализацию и деприватизацию стратегических ресурсов страны» Александр Фроленков, кандидатуру которого поддержала партия «ЧЕСТНО» (Человек. Справедливость. Ответственность.). Однако Фроленков не предоставил пакет подписей, свидетельствующих о прохождении муниципального фильтра, и не был зарегистрирован в качестве кандидата на пост губернатора.

Как сообщало ранее ИА REGNUM, в середине августа 2015 года одна из пензенских молодежных организаций призывала бойкотировать предстоящие выборы. Согласно тексту заявления, врио главы Пензенской области Иван Белозерцев не имеет достаточного опыта хозяйственной деятельности. Для того, чтобы легитимизировать назначение врио губернатора, к участию в выборах «были допущены еще более слабые кандидаты-соперники». Также активисты отмечали, что в избирательном бюллетене будет отсутствовать графа «против всех», «что само по себе ограничивает избирателя в выборе». И это было едва ли единственное громкое событие в период избирательной кампании.

Предыдущие губернаторские выборы в Пензенской области состоялись 14 апреля 2002 года, явка на избирательные участки составила 53,43%. Победил действующий глава Василий Бочкарев, набрав 45,45%. Ближайший соперником губернатора был депутат Госдумы РФ Виктор Илюхин от КПРФ, который набрал 40,95%. Отметим, что «против всех» в 2002 году проголосовало 5,96% избирателей.

3 Рекомендации, направленные на совершенствование практики в процессе деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов на территории Пензенской области.

3.1 Рекомендации, направленные на совершенствование правоприменительной в работе избирательных комиссий, связанные с подготовкой и проведением выборов на территории субъекта РФ.

1. Порядок выборного процесса, порядок проведения референдума должен быть единым для всей территории Российской Федерации и на всех уровнях власти. Законодательное право о выборах у субъектов Российской Федерации из практики исключать. Референдум должен регулироваться Федеральными законами.

На основании ФКЗ РФ от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» можно сделать вывод, что порядок проведения референдума на территории субъектов РФ регулируется помимо основных федеральных законов законами субъектов РФ, что затрудняет работу избирательных комиссий. В свою очередь в законах субъектов РФ за период избирательной компании происходит много изменений, которые связаны с правоприменительной практикой, а она как это часто бывает не всегда совпадает с нормами, прописанными в законе. Что бы не было ошибок и путаницы предлагается единый закон для всех уровней власти и административного деления.

2. Добровольные пожертвования граждан, юридических лиц, и других спонсоров, предоставляющих материальные и духовные блага из бюджета исключить.

В данном случае имеется ввиду, что во время избирательной компании кандидат в депутаты представительного органа власти формирует свой

избирательный бюджет, из которого финансируется печать агитационных материалов, закупка канцелярских принадлежностей, у действующих кандидатов - исполнение наказов избирателей и.т.д. На основании главы 6 статьи 42 976-ЗПО «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Пензенской области» избирательные фонды могут создаваться за счет следующих денежных средств:

а) средств, выделенных кандидату в депутаты на предвыборную агитацию соответствующей территориальной избирательной комиссией;

б) собственных средств кандидата, за исключением случаев, когда указанные средства имеют иностранные источники;

в) средств, выделенных кандидату в депутаты выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком;

г) добровольных пожертвований физических и юридических лиц.

Что бы исключить возможность неравности и дискриминации в отношении бюджетной составляющей, а также подкупа избирателей кандидат в депутаты представительного органа должен формировать свой бюджет самостоятельно из личных средств.

3. Ввести варианты волеизъявления избирателей виде «За», «Против» и «Против всех». Если большинство избирателей блокируют всех кандидатов, отмечая галочкой в избирательные бюллетени пункт «Против всех», то проводить повторные выборы с вводом новых кандидатов.

В связи с недоверием к избирательному процессу, низким уровнем гражданской позиции, отсутствием заинтересованности в политической жизни страны и.т.д. Тенденция такова, что на выборах местного значения с каждым разом падает явка избирателей. Так как у народа нет другой возможности выражения своей воли в виде протеста в результате голосования против всех кандидатов люди не заинтересованы в конечном результате. С одной стороны, это латентным образом нарушает каноны демократичности. Например, в США в штате Невада в избирательные бюллетени имеется графа «Против всех», которая кстати пользуется большой

популярностью. В России правительство отставать не стало и уже с первого января 2015 год в избирательные бюллетени предложили вернуть графу «Против всех». В данной работе предлагается ввести этот принцип вначале на региональном уровне. Если он найдет свое применение в практике регионов, то его успешно можно использовать на уровне государственных выборов.

4. Выборы и референдумы считать состоявшимися, если в них участие приняло более 50% зарегистрированных избирателей. В противном случае проводить повторные выборы.

Здесь предлагается в буквальном смысле изменить исход выборов. С учетом добавления этого пункта заинтересованность граждан поднимется, ведь предлагается не только делать перевыборы, но делать их с новыми кандидатами. А это значит, что избирательным объединением придется провести масштабную деятельность, направленную на поиск достойных кандидатов. Еще один способ повышения явки будет описан ниже.

5. Время досрочного голосования определить единое- 3 дня.

Практика показывает, что срок в 10 дней - это слишком много и это приводит к фальсификации результатов подкупу избирателей и.т.д.

Заключение

В ходе написания данного дипломного проекта (выпускной квалификационной работы), автор пришел к следующим выводам.

Изучение законодательства, регулирующего порядок выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, анализ региональных избирательных кампаний последних лет позволяет сделать вывод, что механизм организации выборов еще далек от совершенства.

Несмотря на это нельзя не отметить наиболее важных положительных тенденций, проявившихся в ходе прошедших в 2000-2014 годах региональных избирательных кампаний. Увеличение количества наблюдателей на избирательных участках, повышение профессионального уровня организаторов выборов, более качественное взаимодействие различных государственных структур в целях обеспечения законности избирательного процесса и ряд других моментов. Все это свидетельствует о том, что постепенно механизм проведения избирательных кампаний смещается в правовое поле.

Однако, по-прежнему, остается ряд проблем. Использование «грязных» технологий в ходе избирательных кампаний, значительно возросшее влияние на ход и результаты выборов всевозможных политтехнологов, работающих не на соблюдение, а на нарушение избирательного законодательства, выросшее всевластие денежного мешка, утеря избирательными комиссиями своей независимости под прессом постоянно возрастающего административного давления местной власти. В результате этого избиратели лишаются возможности осознанного выбора, а состав представительных органов на местах не выражает интересов и воли большинства населения. Результатом всего этого становится апатия электората, резкое возрастание числа избирателей, голосующих против всех кандидатов.

Остается сложной ситуация в финансовой области и сфере предвыборной агитации. Именно в этих сферах из-за несовершенства законодательства и правоприменительной практики происходит наибольшее число правонарушений. Таким образом для того, чтобы избирательная кампания, подсчет голосов и подведение итогов проходили должным образом и что бы люди не сомневались в честности выборного процесса необходимо отладить систему регулирования избирательного процесса. Но в этом должно быть заинтересованы и кандидаты, и избирательные объединения, и избиратели.

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. //Российская газета. - 1993. - 25 декабря.
2. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г.// Российская газета. - 2011. - 31 января.
3. Избирательный Кодекс Тюменской области от 8.06.2001г. // Вестник Тюменской областной Думы. - 2011. - 12 мая.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010 - 22 сентября. – Ст. 25.
5. Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6. 10. 1997 года № 134/973-II // Российская газета. - 2012 . - 24 марта.
6. О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам: закон Пензенской области от 17.02.2006 г. № 976-ЗПО // Вестник Законодательного Собрания Пензенской области. - 2014. - 17 июня.
7. Агеева Л.А., Пономарев Г.С., Ищенко А.Е. Об опыте работы избирательных комиссий по рассмотрению обращений участников избирательного процесса // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2011. - № 1. - С. 116-123.
8. Анохина Н.В., Брандес М.Э. Роль СМИ в избирательном процессе // Политическая наука. - 2010. - № 3. - С. 137-151.
9. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. - М.: Юрид. Лит., 2012 г. - 202 с.

10. Беляев А.К. Законодательству о выборах - особое внимание // Выборы и референдумы. - 2012. - №1. - С.54-59.
11. Биктагиров Р.Т. Предвыборная агитация: понятие, правовое регулирование и порядок проведения //Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. - 2013. - № 7. - С. 340-362.
12. Большаков С.В., Ищенко Е.П. Предвыборная агитация - М.: Взгляд изнутри РЦОИТ, 2011. - 118 с.
13. Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты //Международная жизнь. - 2011. - № 10. - С.22-30.
14. Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий // Выборы и референдумы. - 2012. - № 13 - С. 34-42 .
15. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика // Международная жизнь. - 2010. - № 6. - С 13-36.
16. Катков. Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право - М.: Юридическое издатетльство, 2011. - 169 с.
17. Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт - М.: Литературное издательство, 2012. - 280 с.
18. Колюшин Е.И. Новому веку - выборы без грязных денег - М.: Москоское областное издательство, 2011. - 50 с.
19. Князев С.Д. Предвыборная агитация: правила проведения и ответственность за их нарушение // Вестник Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации. - 2010. - № 3. - С. 53-58.
20. Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт 12 лет.1989-2000 - М.: Стольный град, 2011. - 342 с.
21. Малышев В.А. Раудин В.И. Совершенствование порядка формирования избирательных комиссий // Вестник Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации. - 2010. - № 11. - С.45-48.

22. Минтусов И.Е. Все ли ладно в избирательном законодательстве? - М.: Буревестник, 2011. - 55 с.
23. Мокеев В. Демократические хитрости: равны ли партии на выборах? - М.: Издательство ЦИК, 2010. - 35 с.
24. О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2012. - № 2. - С. 39-51.
25. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Комментарий к Федеральному закону - М.: Норма, 2011. - 269 с.
26. Романенко О.В. Российское законодательство о финансировании выборов // Вестник Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации. - 2011. - №11. - С. 54-61.
27. Сапронова Н.А. Проблема осуществления избирательного права гражданами, не состоящими на учете по месту пребывания или жительства // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2012. - № 4. - С. 63-67.
28. Соломонидина И.О. Работа по рассмотрению обращений - путь к авторитету избирательных комиссий // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2013. - № 11. - С. 90-93.
29. Смирнов А.Н. Выборы в Приморье: премудрости электоральных машин М.: Мособлиздат, 2011. – С. 58.
30. Шайхуллин Г. Пресса и выборы: свобода слова или свободное толкование закона // Советник. - 2012. - № 10. - С. 17-20.
31. Шергин В.П. Проблемы совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации // Выборы и референдумы. - 2013. - № 1. - С. 8-11.

32. Шабров О.Ф. Выборы и технологии избирательных кампаний // Политология: Учебник / Отв. ред. В.С. Комаровский. - М.: Изд-во РАГС, 2010. - С.61.
33. Швертель М. Я выигрываю выборы/пер. с нем. - М.: "Европа", 2014. - С. 256.
34. Шендера В.К. Организация предвыборных кампаний. Учебное пособие. – М.: РАГС, 2010. - С.193.
35. Шерова Л. М. Работаем со средствами массовой информации каждый день. – М.: АНО «Национальный институт региональных исследований и политических технологий «Экспертное сообщество», 2012. – С. 91.
36. Широков О. Административный ресурс: во вред или во благо? // «Выборы. Законодательство и технологии», сентябрь 2000, № 7-8. С.28-31.
37. Ядин Д. Маркетинговые коммуникации: Современная креативная реклама: Пер. с англ. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2013. - С. 488.
38. Янбухтин Э. Х. Единая Россия. Технологии успешной избирательной кампании. – М.-СПб: Вершина, 2013. - С. 144.
39. Янбухтин Э. Х. Технология успеха. – М, 2014. - С. 78.
40. МУК «Межпоселенческая централизованная библиотека» На встречу выборам 2016 года // «Маяк». 2016. – С. 33

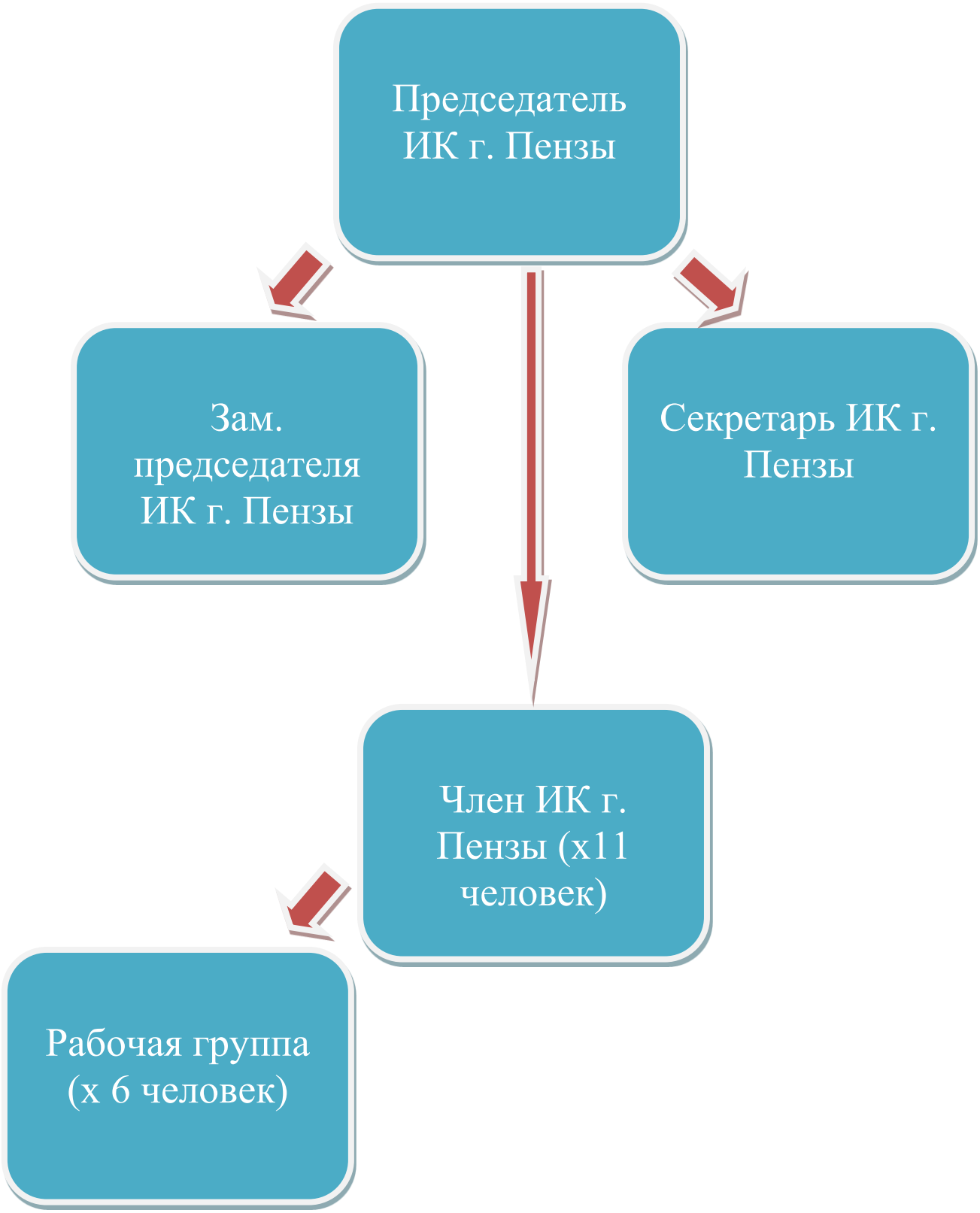
ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Система избирательных комиссий в Российской Федерации

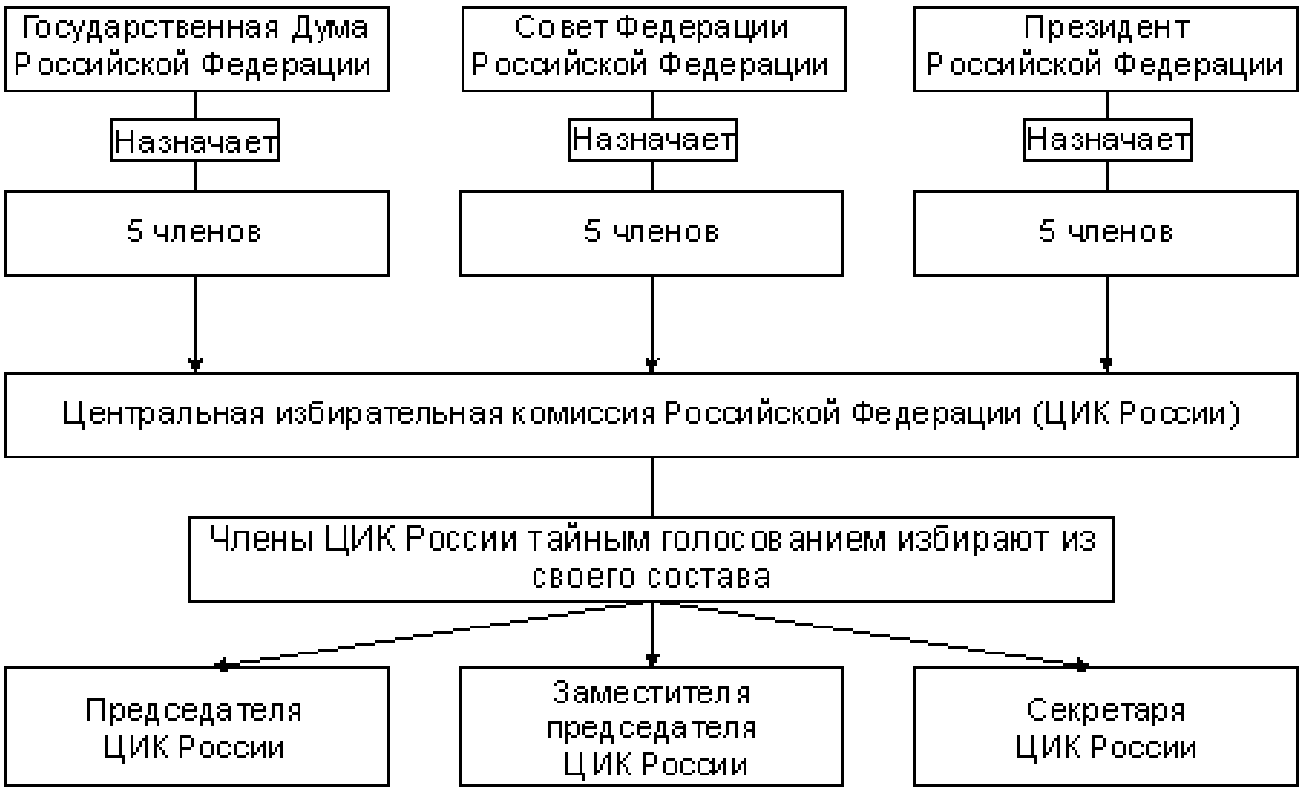
Приложение Б

Состав избирательной комиссии города Пензы



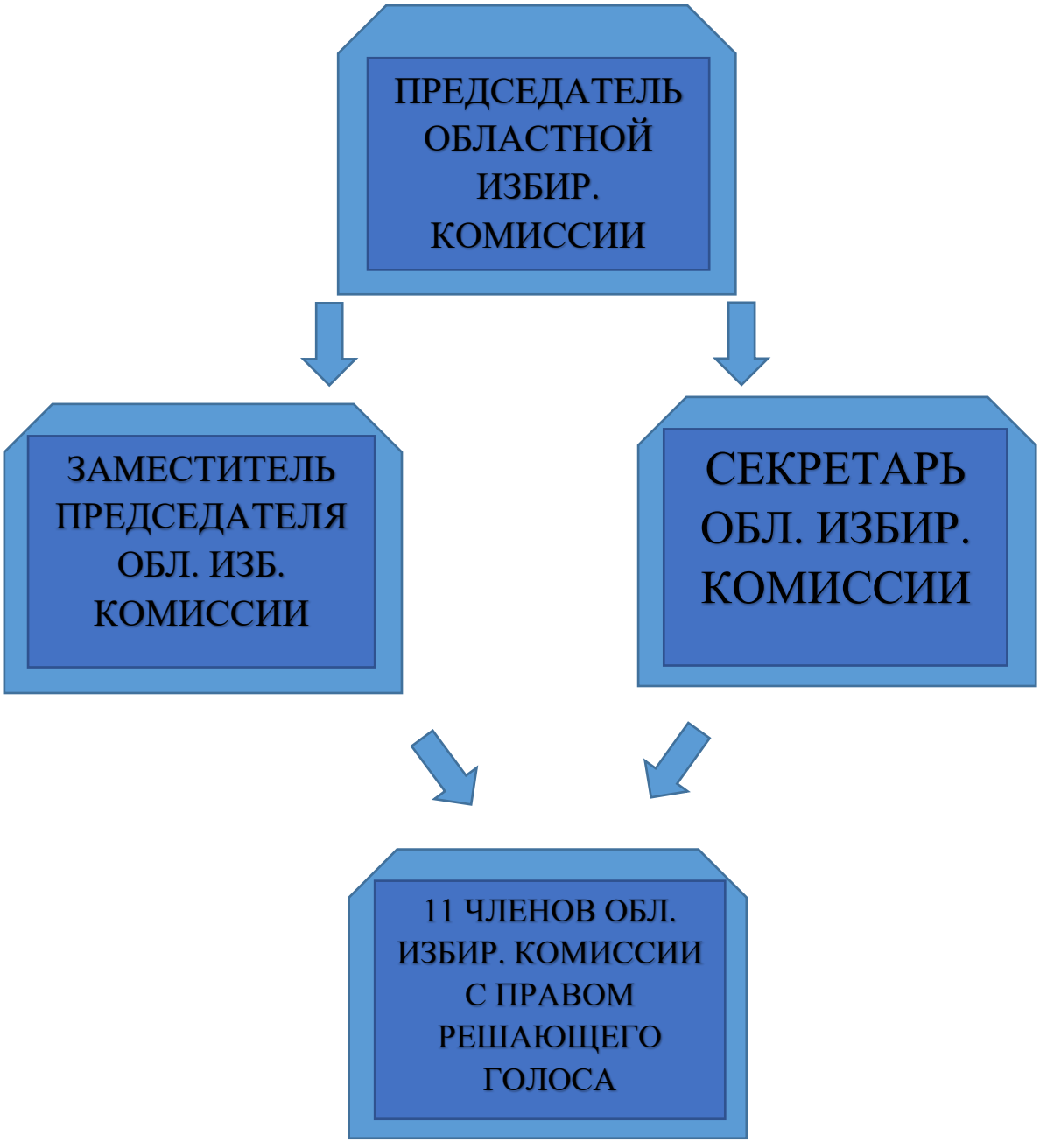
Приложение В

Формирование Центральной избирательной комиссии



Приложение Г

Состав Избирательной комиссии Пензенской области



ПОСЛЕДНИЙ ЛИСТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Бакалаврская работа выполнена мной самостоятельно. Использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

Список использованных источников - 31 наименование.

Приложений - 3 штук.

Отпечатано в одном экземпляре.
Экземпляр сдан на кафедру вместе с электронной версией.

«_____» _____ 2016 г.

_____ Нестеренко Н.Н.