

На правах рукописи

ЩЕДРОЛЮБОВА Галина Николаевна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА
ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии
12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва 2005

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: - Герасимов Вячеслав Михайлович,
доктор психологических наук, профессор

Научный консультант: - Елисеев Борис Петрович, доктор
юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

Официальные оппоненты: Барциц Игорь Нязбеевич, доктор
юридических наук, профессор

Королев Андрей Николаевич,
кандидат юридических наук

Ведущая организация: Московский гуманитарный университет

Защита состоится 10 ноября 2005 года в 14. 00 час. на заседании диссертационного Совета Д – 502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 117606, Москва, просп. Вернадского, 84, I уч. корп. ауд. 3372.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан “___” октября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



С.А. Пистрякова

2006-4
17547

2185655
3

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях дальнейшего совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации большое значение имеет политико-правовое развитие института выборов на принципах народовластия, федерализма, признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Применительно к этой норме комплексное развитие института выборов, поиск его более совершенных форм - процесс, требующий постоянного научного анализа и обобщения.

Институт выборов - важнейший элемент конституционного строя, цель которого состоит в формировании легитимных, представительных институтов государственной власти, органов местного самоуправления. Представляя собой совокупность правовых норм, принципов, императивов, регулирующих формирование федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, институт выборов определяет избирательный процесс, юридическую ответственность, характеризует степень универсализации права, эффективность правоприменительной практики и др.

Для института выборов современной России характерна не только динамичность развития избирательного законодательства, его перманентное обновление, но и противоречивый характер преобразований. Соответственно, отношение к институту выборов в Российской Федерации со стороны отечественной и зарубежной науки, политиков, общественности характеризуется наличием полярных мнений, оценок, суждений, что свидетельствует о потребности постоянного правового мониторинга происходящих процессов. В то же время существует общая точка зрения, что эффективное развитие института выборов может быть обеспечено только на основе научного анализа путей повышения авторитета выборов, оптимизации выборной системы, а не на основе унитаризма, интуитивного подхода, подхода методом проб и ошибок, диктата, волюнтаризма.

Указанные обстоятельства обуславливают значительный интерес к проблемам развития института выборов с позиции теории политических институтов и конституционного права, определяют научную актуальность и практическую значимость диссертационного исследования¹.

¹ Под «развитием» диссертант понимает качественное изменение объекта, появление новых форм, различных систем, сопряженное с преобразованием внутренних и внешних связей, сущности и содержания.



Степень научной разработанности проблемы.

Институт выборов является предметом исследования многих отраслей общественных наук, в которых сложились различные подходы к самому понятию «выборы», следовательно, и различные акценты в его содержательной характеристике.

В теории политических институтов, в конституционном праве, в основе демократических свободных выборов лежат идеи, заложенные Т. Гоббсом, Б. Спинозой, Ш. Монтескье, А. Гамильтоном, Д. Мэддисоном, Т. Джефферсоном, Л. Кармененом, К. Каутским, А. Бабедем, Б.Н.Чичериним, К. Кавериним, Н. Коркуновым, С. Муромцевым, П. Новгородцевым, Б. Велиховым, В.М. Гессеном, Н.И. Лазаревским, М. Ориу, К.П. Победоносцевым и др.¹

Среди зарубежных исследователей следует также назвать имена тех, чьи работы посвящены свободе выбора Д. Канемана, М. Мински, А. Тверски, Э. Фромма, С. Хантингтона, О. Савельзона, а также современным проблемам института выборов - М. Басингстока Х. Пляйнса, Г. Шрёдера Бремена, В. Л. Хесли, У. М. Райзингера, Э. Ле Борна, Б.Локвуда, Э. Кинга².

В отечественной юридической науке можно выделить работы Л.Г. Алехичевой, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, В.И. Лысенко, М.С. Матейковича, А.Е. Постникова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др., в которых в соответствующих разделах раскрываются общие и частные проблемы избирательного права, института выборов³.

¹ См.: Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII – начала XX века: Хрестоматия / Авт. Проекта: Ю.А. Веденеев и др./ Отв. ред. А.А. Вешняков. – Калуга: «Символ», 2003. – 882 с.; Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX – XX вв.: Хрестоматия / Авт. Проекта: Ю.А. Веденеев и др. / Отв. ред. А.А. Вешняков – М.: Изд-во «Весь Мир», 2003. – 896 с.

² F. M. Basingstoke Elections, parties, and representation in post-communist Europe. - New York: Palgrave Macmillan, 2004 - XXIII, 350 с.; H Pleines u H.-H. Schroder Bremen / Die russischen Parlamentswahlen 2003: Forschungsstelle Osteuropa an der Univ. Bremen, 2003 - 71 с.; Vicki L. Hesli, William M. Reisinger The 1999-2000 elections in Russia : Their impact a. legacy Cambridge: Cambridge univ. press , 2003 - IX, 302 с.; Eric Le Borgne a. Ben Lockwood Do elections always motivate incumbents?: Experimentation vs. career concerns Research dep.; Intern. monetary fund , 2003 - 31 с.; Anthony King [Contributors Larry M. Bartels et al.] Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections / Oxford [etc.] : Oxford univ. press , 2002 - VIII, 232 с.

³ См.: Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. - 2001. - № 10. - С. 28-35., Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журн. рос. права. - 2004.- № 2. - С. 3-10., Хабриева Т.Я. Теория современной конституции М.: Изд-во Норма, 2005. – С. 233-235., Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России: (субъективные заметки) // Журн. рос. права. - 2004. - № 11. - С. 11-15. и др.

Международным избирательным стандартам посвящены работы В.Н. Андрианова, У.Э. Батлера, И.Б. Борисова, И.М. Бусыгиной, А.А. Вешнякова, В.А. Карташкина, С.Д. Ковачева, Е.А. Лукашевой, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун, С.В. Полениной и др.¹.

Принципы избирательного права рассматриваются в трудах М. Авдеевкова, В. Бородин, Т.В. Герасименко, Ю. Дмитриева, А. Смольякова, С. Корчагина, В.А. Овчинникова, А.А. Петрова и др.².

Исследования Р.Т. Биктагирова, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, В.П. Горбунова, В.П. Журавлева, В.И. Лысенко, В. Мустафина, С. Сомова, В.П. Шергина, И.И. Шувалова посвящены конституционно-правовым аспектам совершенствования избирательной системы, труды Д.Б. Каткова, О.И. Чепунова и др. - кодификации избирательного права³.

Вопросам защиты избирательных прав и свобод, избирательным спорам, деятельности Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ посвящены работы И.В. Галушко, В. Ибраеяна, Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко, А.С. Кучина, А.А. Петрова, А.Г. Сидякина, Л.В. Тумановой, А.Е. Штурнева и др.

Значительный интерес представляют исследования, посвященные законодательству и выборам Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, глав администраций, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления. В их числе работы К.А. Агаларовой,

¹ См.: Андрианов В.Н. Международные избирательные стандарты и российское уголовное законодательство // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - № 6. – С.25-28., Батлер У.Э. Право международных договоров в России и в Содружестве Независимых Государств // Государство и право. – 2004.-№ 7 - С.- 121-122., Борисов И.Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса // Журнал российского права. – 2002. - № 4. – С. 104-108., Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: (Моногр. исслед.). – М.: Изд-во «Весь Мир», 1997. – 184 с. и др.

² См.: Бородин В., Смольяков А., Корчагин С. Современные проблемы принципа равенства выборов в Российской Федерации // Право и жизнь. –1998. - № 17. – С.56-60., Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Тюмень, 2003. – 20 с. и др.

³ См.: Биктагиров Р.Т. Некоторые теоретические проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации // Правовые вопросы российской государственности: Сб. науч. труд. - М, 2002. – С.71-75., Веденеев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизмы реформирования // Вест. Центр.избират. комис. Российской Федерации. –1997. - № 2. – С.78-79., Горбунов В.П. Конституционно-правовые аспекты совершенствования избирательной системы в Российской Федерации на современном этапе. – М., 2000. – 22 с. и др.

П.С. Басова, В.И. Васильева, Г.В. Дегтева, О.С. Морозовой, Е.А. Покровского, А.Е. Постникова, М. Семенова, Ю.А. Юдина и др.¹.

Вместе с тем, несмотря на значительный объем исследований, проблемам политико-правового развития современного института выборов на принципах народовластия, федерализма, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, особенностям становления, эволюции и преобразования, универсализации, инкорпорации, систематизации избирательного законодательства уделяется недостаточное внимание.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с выборами федеральных органов (должностных лиц) государственной власти, органов (должностных лиц) государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Предмет исследования – закономерности, проблемы и противоречия развития института выборов, их отражение в нормативных правовых актах, политических документах, юридической практике.

Цель исследования - раскрыть особенности политико-правового развития института выборов в современной Российской Федерации, охарактеризовать формы и содержание этапов развития избирательного права, его соотношение с международными нормами, принципами и стандартами.

Для достижения сформулированной цели в диссертационной работе решаются следующие **задачи**:

Дать характеристику сущности и содержания политико-правового развития института выборов, раскрыть процесс формирования международных норм, принципов и стандартов избирательного права. Определить основные этапы развития института выборов в Российской Федерации.

Выявить особенности становления и логику развития института выборов в период с декабря 1993 по август 1997 года, дать характеристику нормативно-правовой базы организации и проведения выборов.

Определить сущность и содержание эволюции института выборов в период с сентября 1997 по август 2004 года, степень влияния федерального законодательства на формирование избирательного законодательства

¹ См.: Агаларова К.А. Развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. – М.: РАГС, 2004. – 25с., Васильев В.И., Постников А.Е. Развитие федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах // Выборы в Российской Федерации. – М.: Изд-во «ВЭЛТИ», 1998. – С.54–65., Дегтев Г.В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе. Государство и право. – 2005. - № 2. – С 5-12., Морозова О.С. Выборы в региональные законодательные собрания в новых политико-правовых условиях: состояние, проблемы, противоречия. – М., 2005. – 27 с. и др.

субъектов Российской Федерации, уровень согласованности с другими законодательными актами.

Выявить особенности преобразования института выборов с сентября 2004 г., содержание доктрины выборов в органы государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации.

Охарактеризовать логику развития международных и отечественных норм, принципов и стандартов института выборов, выявить общее и особенное, характерное для развития института выборов в России.

Сформулировать теоретические и прикладные положения, направленные на совершенствование избирательного законодательства, нормативно-правовой базы института выборов в Российской Федерации.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования явились современные методы научного познания политико-правовых явлений. В процессе работы были использованы методы: системный, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, нормативно - правовой, а также формально-юридический, логический, институционально-функциональный анализ и другие методы, позволяющие всесторонне, полно и объективно исследовать данную проблему.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составили отечественные и международные политико-правовые документы. В числе международных - основополагающие документы ООН, Европейского Союза, Содружества Независимых Государств, Организации американских государств, Организации африканского единства, документы Межпарламентского Союза и др.

В числе нормативно-правовых актов, политических документов Российской Федерации - Конституция РФ; федеральные законы; Указы Президента Российской Федерации; Постановления Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ; законы субъектов РФ; иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов; Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Специальной информационной базой исследования явились материалы и акты Центральной избирательной комиссии РФ.

Эмпирическую базу исследования составляет практика выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ 1993-2005 гг., а также экспертные оценки ведущих юристов и политиков по данной проблеме, заключения экспертов, материалы парламентских слушаний и научно-практических конференций, круглых столов, научные труды российских и зарубежных ученых.

Научная новизна исследования заключается в выявлении и анализе сущности и содержания этапов развития института выборов, определении характерных особенностей, проблем и противоречий избирательного законодательства с позиций политических институтов и конституционного права.

Установлено, что общее развитие института выборов в международных политико-правовых документах характеризуется этапами консолидации, инкорпорации и кодификации. Для современной России характерны этапы становления, эволюции и преобразования, качественного упорядочения норм, принципов и стандартов избирательного права, изменения доктрины выборов.

Выявлено, что в период с декабря 1993 по август 1997 года (этап становления) политико-правовое развитие института выборов характеризуется, с одной стороны, консолидацией отечественных норм права института выборов на основе инкорпорации, имплементации, рецепции и экстраполяции международных политико-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты; с другой стороны, отсутствием единого правового поля, наличием логически противоречивого избирательного законодательства федерального, регионального и местного уровня; нарушениями избирательных прав граждан, затягиванием сроков полномочий выборных органов, несоответствием избирательных стандартов международного и отечественного конституционного права практике выборов в Российской Федерации.

Определено, что период сентябрь 1997 – август 2004 г. (этап эволюции) ознаменован корректировкой доктрины института выборов, системным обновлением, систематизацией, детализацией избирательного законодательства, дальнейшим правовым закреплением важнейших принципов выборов, расширением ответственности за нарушение избирательных прав, признанием, что конституционные принципы организации избирательного процесса применяются на всех выборах. Отмечена тенденция усиления влияния федерального законодательства в определении качественных параметров основных элементов системы избирательного права субъектов Федерации в ущерб конституционным принципам федерализма, повышения управляемости избирательного процесса, нарушения принципа стабильности избирательного законодательства, усиления несоответствия международных и конституционных стандартов практике функционирования отечественного института выборов, придания большей юридической силы приоритета нормам одного федерального закона в отношении норм других федеральных законов и законов субъектов Федерации.

Установлено, что период развития института выборов с сентября 2004 г. (этап преобразования) характеризуется новой доктриной организации выборов на федеральном, региональном и местном уровнях. При сохранении прежних форм развития института выборов, прежних недостатков и достоинств, для современного политико-правового развития института выборов характерны попытка создания инструмента реального народовластия; развитие демократических процедур не ценой правопорядка, социально-политической стабильности, национальной безопасности, а системного изменения, дальнейшей регламентации законодательства подинститутов института выборов.

Выявлено, что эффективность преобразованного института выборов на данном этапе снижает законодательство не предусматривающее формирование правительства (федерального, субъектов Федерации) парламентского большинства; отсутствие в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» норм, регулирующих развитие демократических процедур института выборов не в ущерб правопорядку, социально-политической стабильности, национальной безопасности».

Установлено, что если динамика международных норм, принципов и стандартов института выборов имеет кумулятивный характер, то динамика российских норм, принципов и стандартов института выборов носит смешанный кумулятивно-антикумулятивный характер, поскольку структура избирательного законодательства остается антикумулятивной. В политико-правовом развитии института выборов в России одновременно присутствуют носители противоположных общественных тенденций – модернизации и реставрации, децентрализации и централизации.

Выявлено, что если при выборах в Европейский Парламент на уровне Союза регулируются только общие принципы, то при выборах в Российской Федерации компетенция Федерации распространяется на формирование как общих принципов, так и единообразных процедур.

Внесены предложения по совершенствованию законодательства.

На защиту выносятся следующие основные положения,
обладающие элементами научной новизны:

Понятие «политико-правовое развитие института выборов» фиксирует, с одной стороны, переход от одного качества, состояния к другому, движение к все более универсальному праву, в котором активно осуществляются процессы консолидации, инкорпорации, унификации, юридико-нормативное закрепление, защита и реализация универсально-правовых требований равенства, свободы и справедливости в сфере выборов, с другой стороны, предполагает, что имплементация современных международных норм, принципов и стандартов

демократических выборов в национальное законодательство, новые демократические политические институты и процессы не предопределяют характер легитимизируемого ими политического режима.

Отсутствие в Конституции РФ специальной главы, посвященной общим принципам и стандартам выборов, предпочтение созданию не Кодекса РФ о выборах, а отдельных специализированных законов обуславливает не гармоничный, а архаичный, противоречивый, проблемный характер формирования законодательства на уровне Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления в период с декабря 1993 по август 1997 гг.

Сущностью и содержанием второго этапа эволюции института выборов (сентябрь 1997 – август 2004 г.г.) является: корректировка ранее сформировавшейся доктрины института выборов; регулирование на федеральном уровне не только общих принципов, но и процедур выборов на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления; установление запретов, не обеспеченных ответственностью; наличие слабой согласованности с другими отраслями права; увеличение разрыва между юридической формой избирательных стандартов и практическими стандартами выборов.

Период преобразования института выборов (с сентября 2004 г.), связанный с изменением доктрины выборов, обусловленный новой политикой создания инструмента реального народовластия, характеризуется, с одной стороны, конституционностью законодательных новшеств, с другой стороны, несоответствием новой системы выборов и старой системы представительства.

Практическая значимость диссертационного исследования.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в научно-исследовательской и законотворческой деятельности, в учебном процессе подготовки и переподготовки юристов, государственных служащих, членов избирательных комиссий, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации ФС РФ, представителей выборных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, при разработке научно-методических, учебных пособий и учебных программ.

Апробация и внедрение результатов исследования. Теоретические выводы, практические предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в публикациях; докладывались на: Российской межвузовской конференции «Парламентско – президентские выборы 1999 – 2000 годов и решение жизненных проблем России» (Москва, 2001 г.); I Всероссийской межвузовской научно – практической конференции «Правовые свободы и правовые ограничения» (Москва, 2001 г.); III международной научной конференции «Проблемы регионального и

муниципального управления» (Москва, 2001 г.); III международной научно – практической конференции «Правовое обеспечение устойчивого развития Российского общества» (Москва, 2003 г.); на межвузовской междисциплинарной аспирантской конференции «Государство и государственное управление в XXI веке» (Санкт-Петербург 2004 г., Калининград 2005 г.).

Концептуальные идеи и предложения реализовывались также в ходе преподавательской практики диссертанта на юридическом факультете института экономики управления и права РГГУ и в ходе работы над методическими материалами кафедры публичного права данного университета.

Диссертация обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Обоснованность и достоверность результатов исследования.

Достоверность исследования и его результатов обеспечивалась исходными методологическими позициями, применением апробированного инструментария, использованием экспертных оценок.

Структура исследования.

В соответствии с поставленной целью и задачами исследования диссертация состоит из введения, четырех разделов, заключения, содержащего основные выводы, списка использованной литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность, сформулированы цели и задачи, определены объект и предмет исследования, раскрыты основные положения, выносимые на защиту, представлена научная новизна и научно-практическая значимость диссертационной работы.

Раздел 1 – «Политико-правовые основы исследования сущности и содержания развития института выборов» - посвящен рассмотрению теории и юридической практики формирования норм, принципов и стандартов института выборов¹. В качестве методологического посыла

¹ Под «нормами, принципами и стандартами выборов» автор подразумевает, соответственно: закрепленное и обеспеченное государством общеобязательное правило поведения при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и местного самоуправления, а также сразу после выборов; руководящие правовые идеи, фиксирующие представления о выборах, существующие в обществе в конкретный момент времени; права и свободы граждан, гарантии их реализации и защиты, принципы и характер выборов, организацию наблюдения за выборами.

взято положение: развитие характеризуется множеством качественных направленных, в основном необратимых изменений системы, носящих прогрессивный, регрессивный или горизонтальный характер, отражающийся в прямолинейной, ломанной, волнообразной и других формах.

Отмечается, что политико-правовое развитие института выборов неразрывно связано с выработкой универсальных норм, принципов и стандартов выборов. Политико-правовые постулаты исследователей XVII – XX вв. «демократические», «свободные», «открытые», «равноправные» и «конкурентные» выборы, закрепленные затем в конституциях и текущем законодательстве многих государств – итог длительных научных поисков, а также изменения социальных, политических и правовых институтов. Обращается внимание, что понятие «выборы» (англ. election) по своему содержанию многозначно. Под понятием «выборы» понимают форму реализации избирательных прав путем участия в избирательной кампании (Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров); способ формирования органов государства и органов местного самоуправления (представительных органов) с помощью голосования (Г.В. Осипов, В.Д. Зорькин, В.Е. Крутских); публичное политическое воспроизводство самого государства (Ю.А. Веденеев, В.И. Раудин); высшее непосредственное выражение власти народа (Конституция РФ); форма прямого волеизъявления граждан (ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»).

Дается формулировка «выборам» как высшему непосредственному выражению власти народа, посредством прямого волеизъявления граждан на основе свободного самоопределения и самореализации личности. Отмечается, что в самоопределении личности определяющее значение имеют воля и свобода. Воля рассматривается как *способность* разума к самоопределению, а свобода – *возможность* к самоопределению. Подчеркивается, что В.И. Даль, анализируя понятие «выборы», выстраивает следующий понятийный ряд: «Выбирать – избирать, брать любое из многого».

В работе делается вывод, что с позиции права «институт выборов» представляет собой обособленную группу юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения по поводу выборов органов (должностных лиц) государственной власти и местного самоуправления, относящиеся к нормам различных отраслей права. В объективном смысле содержанием «института выборов» является система правовых норм, регулирующих порядок формирования выборных органов (государственных и местного самоуправления), т.е. избирательную систему. В субъективном смысле содержанием «института выборов»

является право гражданина избираться в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Отмечается, что развитие института выборов, формирование международных норм, принципов и стандартов выборов напрямую связано с основополагающими документами Организации Объединенных Наций (ООН), Совета Европы, Комитета Министров Европы, ОБСЕ, Организации американских государств, Организации африканского единства, Организаций СНГ в области прав и свобод человека и гражданина, избирательного права и избирательного процесса. Большое значение имеют документы, специально посвященные ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации, формулирование и соблюдение прав женщин, инвалидов, меньшинств, коренных народов, лиц, не являющихся гражданами страны.

Фиксируется, что принцип «свободные выборы» впервые получил международно-правовое закрепление в ст. 3 Протокола №1 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» (*Совет Европы, Париж, 20 марта 1952 г.*) Подчеркивается, что по своей сути, международно-правовые документы - это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы на участие в проведении выборов, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и не посягать на такие права и свободы и принимать соответствующие меры по их реализации.

Обращается внимание, что важнейшими современными универсальными принципами выборов являются - всеобщие, равные, справедливые, тайные, свободные, открытые, гласные, ответственные, подлинные, регулярные (периодические), выборы, содержащие в себе механизм предупреждения конфликтов, миростроительства и развития, многопартийность и идеологическое многообразие, стабильность правовых норм и одновременно их динамичное демократическое развитие.

Отмечается, что современное развитие института выборов непосредственно связано с разработкой проблем «безопасности», «честного соперничества», «доступа к СМИ», «повышения эффективности принципа периодических и подлинных выборов», «принятия решения на национальном уровне», «укрепления доверия», «деятельности политических партий», «руководящих принципов выборов», «свода рекомендуемых норм при проведении выборов» и др.

Для политико-правового развития института выборов важное значение имеет признание взаимосвязи избирательных стандартов и политических, социальных и культурных норм и традиций конкретной страны.

Фиксируется, что правовая дефиниция избирательных стандартов несколько отличается от научной.

Отмечается, что развитие института выборов в международных политико-правовых документах характеризуется: *этапом консолидации* (формирования и закрепления правовых норм, принципов и стандартов института выборов), *этапом инкорпорации* (объединения, систематизации и включения в оборот правовых норм, принципов, стандартов и рекомендаций), *этапом кодификации* (качественного упорядочения международных норм, принципов и стандартов избирательного права, обеспечения его согласованности и компактности).

Сопоставительный анализ позволяет выделить три отправных точки в развитии международных норм, принципов и стандартов института выборов. Во-первых, принятие «Всеобщей Декларации Прав Человека» послужившее началом этапа консолидации – правотворчества (1948 г.). Его особенность заключается в том, что новые укрупненные акты не меняют содержание правового регулирования, не вносят изменений в действующее законодательство. Во-вторых, принятие Документов Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ, приведшее в конечном итоге к этапу инкорпорации (1990 г.). В ходе инкорпорации была осуществлена систематизация нормативных актов института выборов в соответствии с этапами выборов. Были составлены документы, объединяющие полностью либо частично, в разного рода сборники, нормы, принципы, стандарты и рекомендации. В-третьих, в документах Парламентской Ассамблеи Совета Европы Резолюция 1320 (2003) «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» отражается начавшийся этап кодификации международного законодательства (2003г.), переработки нормативных актов, качественного упорядочения, обеспечения его согласованности и компактности.

В числе основных проблем указывается на то, что инкорпорация международных стандартов в национальное законодательство не подкрепленная другими мерами зачастую не обеспечивает демократическое предназначение выборов, не предопределяет характер легитимизируемого ими политического режима. В качестве примера приводится характеристика Л. Даймонда природы политических режимов ряда посткоммунистических стран: «либеральные демократии» (Чехия, Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Эстония, Латвия, Литва, Болгария, Хорватия, Румыния), «электоральная демократия» (Молдова, Югославия, Албания), «амбивалентные режимы» (Армения, Грузия, Македония, Украина), «конкурентный авторитаризм» (Босния – Герцеговина, Россия, Белоруссия), «гегемонистский электоральный

авторитаризм» (Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан).

Обращается внимание, что в ряде международных документов отмечается дискриминация в отношении женщин; непрекращающиеся нарушения прав человека, все возрастающая пассивность избирателей. Так, если на первых выборах 1979 года в Европарламент участвовало 63 % избирателей, то на выборах 1994, 1999, 2004 годов этот показатель составил, соответственно, 56,8 %, 49,8 %, 45,7 %.

Отмечается, что в странах центральной и юго-восточной Европы остается значительным количество партий и блоков, принимающих участие в выборах. Так, в Хорватии в январе 2000 года в выборах в нижнюю палату Сабор приняли участие 55 партий, общественных организаций и организаций национальных меньшинств. В Болгарии в парламентских выборах 2001 года участвовало 54 политических партий и блоков. В тоже время данные о выборах в Бундестаг ФРГ свидетельствуют о ярко выраженной тенденции укрупнения избирательных объединений, участвующих в выборах. При этом уровень избирательного барьера находится в диапазоне: 5 % - Венгрия, Германия, Литва, Польша, Словакия, Франция, Чехия; 4 % - Австрия, Швеция; 3 % - Греция.

Подчеркивается, что свои особенности политико-правового развития института выборов свойственны и современной России, что находит свое отражение в периодизации данного процесса. Так, А.А. Вешняков и др., выделяют период переходного постсоветского законодательства (1992 – 1993 гг.); период регулярного парламентского законодательства (с 1994 г.), включая в последний, подпериоды, разделенные федеральными парламентскими и президентскими выборами 1995-1996, 1999-2000 и 2003-2004 гг. Ю.А. Веденеев и др. выделяют периоды 1993-1994гг., 1995-1998 гг., 1999-2001 гг., которые соответствуют так называемым электоральным циклам в новейшей истории России. По мнению С. Устименко и А. Иванова, историю парламентских выборов в современной России можно представить, как череду сменяющих друг друга повесток дня (1993, 1996, 1999, 2003). Имеются и другие подходы.

Автор считает, что в целях решения задач данного диссертационного исследования более продуктивна периодизация современного развития института выборов в Российской Федерации, исходя из сущности и содержания политико-правовых документов, определяющих новый вектор в развитии института выборов. Соответственно, это - период с декабря 1993 по август 1997 г., с сентября 1997 по август 2004 г. и с сентября 2004 г. по настоящее время.

Раздел 2 – «Становление института выборов в Российской Федерации (декабрь 1993 г. - август 1997 г.)» - посвящен рассмотрению вопросов формирования нормативной базы института выборов на основе принятой всенародным голосованием Конституции РФ (1993 г.)¹.

Отмечается, что Конституция РФ (1993 г.) создала необходимые предпосылки для стабильного развития избирательного законодательства, основанного на международных правовых нормах, принципах и стандартах. В Конституции РФ установлено, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч.3 ст.3); право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32); политическое многообразие, многопартийность (ст. 13); универсальные принципы избирательного права при проведении выборов Президента РФ, в том числе, всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании (ст. 81) и др.

Подчеркивается, что Конституция РФ определив особую логику развития избирательного законодательства России, обусловленную отсутствием на конституционном уровне детальной регламентации проведения выборов породила проблему судебного решения вопросов развития и толкования выборов Конституционным Судом РФ.

Высказывается предположение, что не положения Конституции РФ, а политическая целесообразность того времени обусловила поэтапное формирование законодательства о выборах. Таким образом, вместо Кодекса РФ о выборах, в котором были бы унифицированы основные избирательные процедуры, определены избирательные системы, применяемые на выборах всех уровней, развитие института выборов пошло по пути целевой систематизации избирательного законодательства, поэтапной инкорпорации, имплементации, рецепции и экстраполяции международных политико-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты.

Отмечается динамичное развитие избирательного законодательства, которое отражало растущее значение роли выборов для государства и для общества, увеличение общего количества законодательных актов о выборах, существенное расширение объема правового регулирования различных аспектов проведения выборов, изменение структуры правового

¹ Под «становлением института выборов» автор подразумевает возникновение, образование, формирование законодательства, норм, принципов и стандартов института выборов. Понятие «становление» указывает на переходные состояния, ведущие к оформлению института выборов. «Становление» подчеркивает характер незавершенности, создание, приобретение новых признаков и форм в процессе развития.

регулирования. В рамках Конституции РФ федеральное законодательство не содержало ограничений, признавало и допускало правомерной организацию различных видов выборов на основе и мажоритарной, и пропорциональной избирательных систем, а также смешанных их вариантов, регулирование избирательных прав граждан носило рамочный характер, не предопределяло исчерпывающим образом процедуру выборов в определенный орган государственной власти или местного самоуправления.

Констатируется, что федеральные законы «первого поколения»¹ создали лишь основу для закрепления новой выборной модели.

По мнению автора, политико-правовое развитие института выборов не смогло решить многих вопросов обеспечения соблюдения международных норм, принципов и стандартов выборов. В нем не было завершено правовое определение принципа периодичности выборов, не содержалось полной характеристики принципа альтернативности выборов, не получил уточнения принцип всеобщего и равного избирательного права. Не были решены вопросы: обязательности назначения выборов, обеспечения учета и регистрации избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, обеспечения равного правового статуса кандидатов, проведения предвыборной агитации, финансирования выборов, нейтрального отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц к кандидатам и избирательным объединениям; не были решены вопросы голосования и подведения итогов выборов, организация голосования в отдаленных и труднодоступных районах, уточнения оснований признания выборов недействительными или несостоявшимися, обжалования нарушений избирательных прав граждан, установления ответственности для участников избирательного процесса за невыполнение норм законов о выборах и др.

¹ См.: ФЗ от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», ФЗ от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 17.08.1995 № 146-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва», 10.10.1995 № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», ФЗ от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», ФЗ от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», ФЗ от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

Отмечается, что первые избирательные законы (избирательные кодексы) субъектов РФ являлись чаще всего ухудшенной копией федерального акта с привнесением в них собственных национальных, территориальных особенностей. В целом они характеризовали тенденцию местных законодателей к ограничению избирательных прав граждан. В законах ряда субъектов Российской Федерации недостаточно полно обеспечивались гарантии избирательных прав граждан. Неправомерно были закреплены дополнительные условия приобретения гражданами активного и пассивного избирательного права, различные ограничения по возрасту, знанию языка, осёдлости. Нарушались избирательные права граждан, проходящих военную службу. Допускались значительные отклонения от средней нормы представительства избирателей на один избирательный округ и др. О низком качестве законов и диспропорциях в развитии законодательства свидетельствует практика Верховного Суда РФ, вместившая в себя, только за период с 1995 по 1997 гг., рассмотрение более чем 150 дел по вопросам избирательного права.

Обращается внимание, что в ряде субъектов Федерации не были приняты законы о муниципальных выборах, в результате чего оказалось нарушенным конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Решение проблемы устранения данного нарушения путем принятия ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (от 26.11.1996 г.) породило проблему «интервенции» федерального законодателя в сферу отношений, регулирование которых отнесено к ведению субъектов Российской Федерации.

Отмечаются недостатки мажоритарной и пропорциональной системы выборов. Так, при мажоритарной системе относительного большинства значительная часть избирателей страны оказывалась не представленной в органах власти. Например, в 1995 г. депутаты от мажоритарных округов были избраны менее чем одной пятой голосов избирателей. В свою очередь, практика применения пропорциональной системы показала, что если в выборах 1993 года в Государственную Думу участвовали 11 объединений и прошло 8, то на выборах 1995 года было представлено уже 43 объединения. Из них в состав палаты прошло лишь 4, получивших призовые мандаты за счет 49,5% избирателей, которые их не поддержали. При этом 5% пороговый барьер не обеспечил консолидацию политических партий.

Обращается внимание на негласный мораторий на выборы губернаторов, феномен «назначенцев» (последнее назначение - июль 1997 г.), «партии власти» - особого механизма обеспечения представительства

исполнительной власти в структурах представительной власти, - что может трактоваться как нарушение принципа разделения властей. Указывается на нарушение принципа нормы представительства. При средней по стране численности округа - 467 тыс. чел. в 1995 году насчитывалось 87 одномандатных избирательных округов, где число избирателей было меньшим, чем единая норма представительства. В том числе 7 округов с числом избирателей менее 100 тыс. чел. и 14 округов – свыше 600 тыс. чел.

Отмечается, что федеральное законодательство способствовало как расширению применения принципа выборной демократии (установление общего принципа выборности глав исполнительной власти), так и его сокращению (Совет Федерации ФС РФ перестает быть органом, избираемым населением). Подчеркивается, что с введением выборности глав исполнительной власти субъектов Федерации российское государство впервые сделало шаг к реальной федерации, что формирование Совета Федерации из представителей исполнительной власти противоречит конституционному принципу разделения властей.

Делается вывод о необходимости и целесообразности дальнейшего развития избирательного права, перехода к новому (второму) этапу политико-правового развития института выборов.

Раздел 3 – «Эволюция института выборов в Российской Федерации (сентябрь 1997 - август 2004 гг.) - посвящен рассмотрению процесса совершенствования (развертывания) ранее сформировавшейся доктрины избирательного процесса, выявлению противоречий между формирующимся законодательством (с его коллизиями) и практикой выборов – эволюции института выборов¹.

Отмечается, что для данного периода политико-правового развития института выборов характерно принятие (вступление в силу), так называемых законов «второго поколения»². Основой нормативной базы

¹ Под «эволюцией института выборов» (лат. *evolutio* - развертывание) диссертант подразумевает процесс количественно-качественного изменения политики и избирательного законодательства в результате постепенных непрерывных в рамках сложившейся доктрины действий.

² См.: ФЗ от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 30.03.1999 № 55-ФЗ), ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ФЗ от 05.08.2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 31.12.1999 № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», ФЗ от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

политико-правового развития института выборов в данный период стал усовершенствованный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 19 сентября 1997 г. с изменениями и дополнениями, от 30 марта 1999 г., новой редакцией от 12 июня 2002 г., (с изменениями и дополнениями)), внесший существенные коррективы в баланс федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации о выборах.

Подчеркивается, что в рамках данного периода произошло системное обновление федерального избирательного законодательства, законодательства субъектов Федерации о выборах, количественное и качественное накопление нормативного материала, его систематизация, корректировка, устранение архаичности законодательной базы выборов и др. Общим итогом политико-правового развития института выборов в данный период стала многоуровневая (федеральная, региональная и местная) система законодательства, регулирующая избирательные права граждан и механизм их реализации, правовое закрепление принципов обязательности, периодичности выборов, стабильности избирательного законодательства, введение пропорциональной избирательной системы выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации в отношении замещения не менее половины депутатского состава, избирательного залога.

Свое развитие институт выборов получил в решениях Конституционного Суда РФ, Высшего Суда РФ, в ратифицированных более 20 основных международных правовых актах в области обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, организации и проведения демократических свободных выборов, участником которых является Российская Федерация, в других отраслях права. Так, в Кодексе об административных правонарушениях был определен состав избирательных правонарушений, в 24 случаях установлена ответственность за нарушение избирательных прав.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ от 07.02.2003 № 21-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных органах) государственной власти субъектов РФ», ФЗ от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 22.06.1998 № 85-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др

Обращается внимание, что политико-правовое развитие института выборов позволило демократизировать избирательный процесс в России. Это наглядно видно в регулярности проведения выборов, сменяемости руководителей всех уровней. В итоговом докладе Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ о результатах выборов 1999 года отмечалось, что в России от выборов к выборам заметно совершенствуются избирательные законы, которые всё более соответствуют общепринятым демократическим принципам, обеспечивают хорошую основу для проведения организованных, плюралистических и ответственных выборов.

Одновременно автором отмечается доминирование политических технологий над реальным смыслом и содержанием законодательства о выборах. Формулируется вывод, что развитие института выборов в данный период характеризуется усилением влияния федерального законодательства на формирование избирательного законодательства субъектов Российской Федерации. Качественные параметры основных элементов системы избирательного законодательства субъектов Федерации, их взаимосвязь в значительной мере определяются на федеральном уровне. Указывается на нарушение принципа стабильности законодательства о выборах. Так, к очередным избирательным кампаниям, (1999 и 2000 гг., 2003 и 2004 гг.) в обязательном порядке, значительно обновляется федеральное избирательное законодательство, а также законодательная база выборов в субъектах Федерации.

Подчеркивая, что эффективность законодательства не связывается напрямую с количеством законов, с жесткой регламентацией отношений, с усилением воздействия государства, автор обращает внимание на то, что постоянное обновление законодательной базы свидетельствует не только о недостаточной юридической и содержательной проработке проектов законов, но и о невыстроенности доктрины развития института выборов.

Отмечаются нарушения основополагающих принципов Конституции РФ, в том числе, о народе, как единственном источнике власти, о разделении властей, разграничении предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов и др. Обращается внимание на противоречие между принципом народовластия и юридической нормой, в результате применения которой избранными зачастую оказывались люди, за которых проголосовало 10-15% избирателей.

Указывается, что вместо установления общих принципов регулирования избирательных прав граждан, рамочных гарантий их осуществления федеральные законы содержат положения, ограничивающие потенциал собственного правового регулирования субъектов РФ. Находится в противоречии с положениями ч. 4 и 6 ст. 76

Конституции РФ приоритетность норм ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в отношении норм законов субъектов Российской Федерации. Не согласуется с Конституцией РФ более высокая юридическая сила данного закона по отношению к иным федеральным законам, регулирующим выборы.

Автор обращает внимание, что на данном этапе остались неурегулированными ряд вопросов относительно статуса политических партий, обращений и петиций, прав граждан на информацию, на отсутствие исчерпывающей – перечневой и содержательной характеристики системы общенормативных принципов организации и проведения выборов, а также неисполнение Указа Президента РФ «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» в части, касающейся института выборов.

Отмечается, что не удалось восполнить пробелы законодательства, добиться синхронного развития норм отраслей права, затрагивающих вопросы выборов. Подчеркивается несоответствие международных и конституционных стандартов практике функционирования отечественного института выборов в плане: усиления управляемости выборов, отсутствия полноценной политической конкуренции, наличия «непрозрачного механизма преемственности высшей власти», возникновения, наряду с прежними, феноменов «партий клонов», «парламента, подчиненного исполнительной власти», «Государственной Думы, состоящей на 38,4 % из москвичей», «неучастия власти в общественных дебатах», превращения ЦИКа РФ в «министерство по выборам», возрастания влияния «финансового» и «административного» факторов и др.

Фиксируется, что в России сложилась несвойственная демократическим обществам форма передачи власти через институты «преемников», «губернских списков», не закрепленных никакими легитимными документами, однако воспринимаемых участниками процесса выборов как правовые. Приводятся оценки Д.А. Ежова о доминировании принципов номинализма, безальтернативности и «управляемости» выборов, О.В. Крыштановской о мнимом конституционализме, квазидемократии, профанации идеи разделения властей.

Формулируется вывод, что не подкрепленная другими институтами выборная демократия оказывается неспособной обеспечить универсальные стандарты демократических выборов, что стало препятствием не только для самостоятельного законотворчества субъектов Федерации, но и помешало структурированию собственно федерального законодательного массива.

Раздел 4 – «Преобразование института выборов в Российской Федерации с сентября 2004 г.» - посвящен анализу особенностей развития института выборов в новых политико-правовых условиях¹.

Для данного периода политико-правового развития института выборов характерно принятие (вступление в силу) так называемых законов «третьего поколения»².

Отмечается, что период преобразования характеризуется уже не столько процессами становления, формирования, эволюции, сколько новой доктриной содержания выборов в органы государственной власти федерального уровня, уровня субъектов Федерации и местного самоуправления. Подчеркивается сохранение постоянной формы развития института выборов – систематизации, совершенствовании законодательства, упорядочения действующей правовой системы, преодоления множественности нормативных актов, имеющих один и тот же предмет регулирования, устранение несогласованности и противоречий, освобождение от устаревших, не оправдавших себя норм.

Обращается внимание, что политическое заявление Президента РФ 13 сентября 2004 года, а также Программа мер по совершенствованию управления государством, изложенная в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года, восприняты неоднозначно. С одной стороны в научных кругах и обществе возникло мнение, что предпринимаемые меры отчетливо демонстрируют тенденции к организационному единству государственной власти с учетом

¹ Под «преобразованием института выборов» диссертант подразумевает существенное (крупное) изменение, перемены в организации и содержании выборов.

² ФЗ от 11.12.2004 г. № 159 - ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ФЗ от 16.12.2004 № 160 - ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»; ФЗ от 20.12.2004 № 168 – ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»; ФЗ от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», ФЗ от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» и др.

федеративного устройства России (Т. Хабриева, В. Чиркин), нацелены именно на создание гарантий от распада страны (В. Сурков), что речь идет о введении новой и причем единой системы выборов (В. Мустафин) и что такая система должна формироваться естественным путем (В. Никонов).

С другой стороны, что новации последних лет фактически направлены на процесс замены конкурентного демократического процесса «демократической имитацией» (О. Морозова), что предвыборная борьба в ее сегодняшнем виде есть профанация демократических начал (И. Марченко), что все сделано для того, чтобы «власть – федеральная, региональная, местная – всегда могла обеспечить нужный для нее результат» (В. Рыжков), что «отмена региональных выборов противоречит некоторым трактовкам статей 3 и 55 Конституции РФ» (Д. Ежов).

Одновременно отмечается, что в научных исследованиях, посвященных России, сформировался набор характеристик нынешнего политического режима – «управляемый плюрализм» (Х. Бальзер), «электоральный» (А. Шедлер), «конкурентный» (Д. Кольер и С. Левитски), «бюрократический» (Л. Шевцова), авторитаризм, «моноцентризм» (И. Бунин), «нелиберальная демократия» (Ф. Закариа), «закрытая демократия» (Е. Гайдар), «плебисцитарная диктатура» (Г. Сатаров). В качестве еще одной характерной черты современного этапа Ю. Афанасьев называет «диктатуру закона».

В связи с этим автор ставит вопрос о степени правомочности принимаемых после сентября 2004 г. мер, квалификации содержания норм новых законов. Что это: регулирование, ограничение или умаление конституционных избирательных прав и свобод? Формулируемый ответ – предложенная и проводимая Президентом РФ реформа института выборов опирается на положение Конституции РФ, прежде всего статьи 80 и 82 применительно к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, сформулированная в законе норма не нарушает принципа свободы выборов, не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина, поскольку сохранены установленные в Конституции РФ избирательные права и свободы.

Принятие (вступление в силу) законов «третьего поколения», изменивших систему и порядок выборов Государственной Думы, глав исполнительной власти, представительных (законодательных) органов субъектов Федерации соответствует таким международным принципам как: ответственные, предупреждающие конфликты, обеспечивающие миростроительство, а также закрепленному в Конституции РФ принципу защиты прав и свобод граждан.

В то же время, отмечается, что новая процедура по своей сути достаточно противоречива и не совсем согласуется с принципами

федерализма. Противоречие заложено в норме возможности роспуска законодательного собрания после повторного неутверждения предложенной Президентом РФ кандидатуры, что делает процедуру выборов глав исполнительной власти субъектов Федерации достаточно формальной, меняет избирательную ситуацию не в сторону демократизации избирательного процесса. Законодательно не обеспечена, закрепленная на федеральном и региональном уровнях, норма занимать должность главы исполнительной власти субъекта РФ не более двух сроков подряд. В результате около пятой части руководителей регионов находятся в должности высшего должностного лица субъекта Федерации более двух сроков подряд.

Приводятся данные, что в сравнении с 23 партиями и блоками, заявившими об участии в выборах в Государственную Думу в 2003 году на региональных выборах, проведенных по новой системе в более чем в половине субъектов Федерации, приняло участие в среднем от 4-6 политических партий. Обращается внимание, что подавляющее большинство депутатов прежнего созыва сохранили за собой места в новых парламентах, что по сравнению с прошлыми выборами активность избирателей снизилась в полтора-два раза. Весьма высоким стал процент голосов «против всех».

Указывается на наличие массовой практики манипулирования с названиями избирательных объединений и блоков. Так, в Ярославской, Свердловской областях, республике Татарстан предпринимались попытки зарегистрировать по два блока «Родина», образованные из региональных отделений различных политических партий. Появились блоки «Путина», «За Единую Россию» наряду с «Единой Россией» в Ярославской области, «В поддержку Президента» в Алтайском крае. В Марий Эл появилась Аграрная партия, не имевшая ничего общего с АПР, занявшей в республике на выборах в Государственную Думу второе место, и др. Выборы в национальных республиках сопровождались скандалами, многочисленными обвинениями в фальсификациях.

Делается вывод, что принятие новых поправок относительно права избирательной комиссии переписывать итоговые протоколы, снижение порога явки, упрощение процедуры досрочного голосования, голосования на дому, разрешение местным и региональным органам исключить из бюллетеня графу «против всех» вряд ли будут способствовать совершенствованию избирательного законодательства и практики выборов. Для совершенствования мажоритарной системы выборов на уровне субъекта Федерации автор предлагает установить голосование в два тура, если не один из кандидатов не набрал более 50 процентов голосов избирателей.

Отмечается, что переход к пропорциональной системе выборов в Государственную Думу не вызывает вопросов относительно конституционности данного шага. Вместе с тем, подчеркивается, что оценка данного новшества со стороны противников весьма критична: «страна получила карикатуру на парламент», «театр вместо политики, со всеми «демократическими» атрибутами, но уже без самих демократов», что «комплекс предложенных инициатив делает Госдуму органом, куда независимый, а тем более оппозиционный политик попасть почти не может», что «выборы только по партспискам превращаются в выборы среди партий, контролируемых государством».

Автор считает, что с формальной точки зрения увеличение процентного барьера с 5% до 7% (начиная с выборов 2007 года) - это мера по повышению работоспособности парламента. Однако, эффективность этой меры может проявить себя лишь в случае формирования правительства парламентского большинства.

Анализируя изменения в Федеральном законе «О политических партиях», автор показывает, что наряду с положительными моментами отмечается тенденция усиления роли федеральных партий и ограничения права субъектов Федерации в этом вопросе. В связи с переходом к пропорциональной системе выборов в Думу по партийным спискам и особенностями выборов губернаторов, автор считает, что действующая модель Совета Федерации утрачивает свой прежний смысл. Весьма актуальным становится вопрос прямых выборов, становления новой доктрины формирования Совета Федерации.

Опираясь на положения статьи 72 Конституции РФ, в которой говорится о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: «установление *общих принципов* организации системы органов государственной власти и местного самоуправления», автор считает необходимым включить в число этих принципов принципы избирательного права. В том числе принцип обязательности, периодичности, альтернативности, допустимости различных избирательных систем, независимости органов, осуществляющих организацию и проведение выборов, всеобщности, свободных выборов, равного избирательного права и др.

Автор обращает внимание на необходимость уточнения ст.1 ФЗ от 23 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части более полного перечня основополагающих принципов проведения выборов. Подчеркивается актуальность обеспечения гарантии реализации пассивного избирательного права, права граждан участвовать в выдвижении федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ.

Автор формулирует вывод, что в условиях, когда гражданское общество недоразвито, а право функционально по отношению к исполнительной власти, утверждение формальных демократических процедур проведения свободных, периодических, справедливых и нефальсифицированных выборов вовсе не предопределяет прогрессивный характер развития института выборов. Подчеркивается, что свобода выбора только на этапе голосования не обеспечивает демократичность избирательного процесса в целом. Высказывается точка зрения, что особенностью третьего этапа преобразования института выборов в России является его переходность, когда старые институты сохраняют свое влияние на выработку и принятие стратегических решений, а новые еще не обладают всеми необходимыми качествами для адекватного воздействия на политику и право.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются теоретические и прикладные положения, направленные на совершенствование избирательного законодательства, нормативно-правовой базы института выборов в Российской Федерации.

Основные публикации по теме диссертации

1. Щедролобова Г.Н. Стандарты «смешанной» избирательной системы в электоральной практике России // «Парламентско-президентские выборы 1999-2000 годов и решение жизненных проблем России». Материалы Российской межвузовской конференции. Москва, 2001 г. - 0,25 п.л.
2. Щедролобова Г.Н. Правовой статус избирателя: свободы и ограничения // Правовые свободы и правовые ограничения. Материалы I Всероссийской межвузовской научно-практической конференции. Москва, 27 марта 2001 г. - 0,65 п.л.
3. Щедролобова Г.Н., Сидорович Ю.С. Проведение референдума органами местного самоуправления // Проблемы регионального и муниципального управления. Доклады и сообщения III международной научной конференции. Москва 21 мая 2001 г. (авт. 0,4 п.л.)
4. Белоновский В.Н., Щедролобова Г.Н. Могут ли реализовать право голоса «обиженные избиратели» // Правовое обеспечение устойчивого развития Российского общества. Доклады и сообщения III Международной научно – практической конференции. Москва, 25 марта 2003 г. (авт. 0,7 п.л.)
5. Щедролобова Г.Н. Вопросы регулирования предвыборной агитации в СМИ. Международно-правовые стандарты избирательного права в

законодательстве Российской Федерации о СМИ // Объединенный научный журнал. №27 (119). Москва, Октябрь 2004 г. - 1 п.л.

6. Щедролобова Г.Н. Правовые основы функционирования института выборов - М.: РАГС. – 2005. - 0.8 п.л.
7. Щедролобова Г.Н. Институт выборов: генезис правовой теории и практики - М.: РАГС. – 2005. – (в печати)



Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата
юридических наук

ЩЕДРОЛЮБОВА Галина Николаевна

Тема диссертационного исследования:
«Политико-правовое развитие института выборов в Российской Федерации»

Научный руководитель
Герасимов Вячеслав Михайлович

Научный консультант
Елисеев Борис Петрович

Изготовление оригинал – макета
Щедролюбова Галина Николаевна

Подписано в печать 06.10.2005 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,3

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 4074
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

№ 19889

РНБ Русский фонд

2006-4

17547