

На правах рукописи



003057244

КУЧЕРЕНКО Петр Александрович

**РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
СТАНДАРТОВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Kucherenko'.

Москва - 2007

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов

Научный руководитель

Кандидат юридических наук,
профессор

Иванова Валентина Ивановна

Официальные оппоненты

Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор

Михалёва Надежда Александровна

Кандидат юридических наук

Бузин Андрей Юрьевич

Ведущая организация

**Московский государственный
институт международных
отношений (Университет)
Министерства иностранных дел
Российской Федерации**

Защита состоится 18 мая 2007 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.203.24 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, аудитория 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан 16 апреля 2007 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Н.А. Селезнева

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Одним из основных прав человека является право на участие в управлении страной посредством свободных справедливых подлинных выборов, проводимых периодически на основе всеобщего равного права при тайном голосовании. В приветствии к участникам торжественного собрания, посвященного десятилетию российской избирательной системы, Президент России подчеркнул то обстоятельство, что выборы являются одним из ключевых политических и правовых инструментов развития демократического государства, сохранения стабильности и согласия в обществе¹.

Формирование избирательной системы России происходит в сложных условиях адаптации демократических институтов к объективным потребностям постсоветской действительности. Проблема перехода к мировым демократическим ценностям заключается, в частности, в достижении гармоничного сочетания международных избирательных стандартов и российского политико-правового опыта.

Развитие национального избирательного законодательства, совершенствование правоприменительной практики и защита избирательных прав и свобод российских граждан, в том числе в судах, объективно усиливается в условиях знания и применения принципов и норм международного права, международных обязательств государства по проведению демократических выборов.

Актуальность диссертационной работы обусловлена необходимостью исследования общих и особенных проблем реализации международных избирательных стандартов в правовой системе России и выработки системного подхода к совершенствованию законодательства о выборах с целью обеспечения

¹ Приветствие Президента РФ «Участникам и гостям торжественного собрания, посвященного 10-летию российской избирательной системы», 29.09.2003 года. «Российская газета», 30.10.2003 г.

гарантий легитимной смены законодательной власти.

Важность решения этой проблемы объясняется, с одной стороны, теоретической и практической значимостью конституционно-правового анализа вопросов, касающихся определения места и роли выборов в системе ценностей правового государства, а с другой – отсутствием в правовой науке и государственной практике единых подходов к пониманию сущности избирательного права как юридического феномена.

Начиная с середины XX века, в международном праве разрабатывается широкий комплекс международно-правовых норм, устанавливающих базовые избирательные права граждан, принципы их реализации, обязательства государств по обеспечению защиты данных прав, которые стали именоваться международными избирательными стандартами. Закрепленные в универсальных и региональных международных договорах, они принимают характер обязательных требований для национального законодателя.

Существенным шагом в развитии международно-правовых норм в области избирательного права и права на управление страной стал Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹. В этом Документе принципиально новым, отличающим его от других международных актов по правам человека является то, что он дает параметры общества, характеристику государства, в рамках которых только и возможна реализация закрепленных в нем прав и свобод, тогда как ранее определение таких рамок считалось исключительно внутренним делом государства.

В настоящее время с учетом коренных политических изменений, произошедших в России, начиная с конца 80-х годов XX века, богатого опыта проведения демократических выборов, накопленного в различных странах мира, актуальной является задача не только дальнейшего развития норм

¹ Итоговый документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 5-29 июня 1990 г. // Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 5-29 июня 1990 года. — М., 1990.

избирательного права, но также приведение их в единую систему действующих избирательных стандартов – кодификация.

Обобщение и анализ опыта реализации международных избирательных стандартов в российском законодательстве и правоприменительной практике представляет собой особый интерес для отечественной науки конституционного права как источник совершенствования избирательной системы и гарантий участия граждан в управлении государством посредством институтов представительной демократии. В этой связи, важное значение приобретает проблема, связанная с процедурами и средствами реализации избирательных прав граждан, которые в значительной мере влияют на результаты выборов.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблемы реализации международных избирательных стандартов в законодательстве и правоприменительной практике России привлекают внимание российских исследователей. Большинство работ по данной проблематике имеет политологический характер. Вместе с тем в науке конституционного права этой проблеме не уделяется должного внимания, имеющиеся работы носят, в основном, фрагментарный характер.

Весомый вклад в данную сферу юридических знаний внесли видные российские ученые: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, Ю.А. Веденеев, Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин, В.И. Иванова, Е.И. Колошин, С.Д. Князев, А.И. Ковлер, О.Е. Кутафин, В.И. Лысенко, Н.А. Михалева, А.Е. Постников, Б.А. Страшун и другие.

Соотношение международных стандартов и российского избирательного права рассматривается в работах И.Б. Борисова, А.А. Вешнякова, В. Н. Дурденевского, А.В. Иванченко, Ф. И. Кожевникова, В.В. Лазарева, Л.А. Лунца, Н. М. Минасяна, Г. И. Тункина и других.

Серьезное внимание исследованию отдельных проблем реализации избирательного права и ответственности за нарушение избирательного законодательства уделено в трудах А.Д. Бойкова, С.В. Бородина, А.Ю.Бузина, В.В. Игнатенко, А.Д. Исхакова, Н.М. Колосовой, В.Г. Ларионова, В.О. Лучина,

А.В. Кынева, А.Е. Любарева, И.С. Самощенко.

Из зарубежных специалистов необходимо отметить европейских авторов Д. Фукса (Fuchs D.), Р. Роршнайдера (Rohrshneider R.), Т. Хирату (Hirata T.), австралийца МакАлистера (McAllister).

Цель диссертационного исследования заключается в том, чтобы всесторонне рассмотреть представляющий научный и практический интерес опыт реализации в законодательстве и правоприменительной практике международно-правовых стандартов; определить возможные пути дальнейшего развития избирательной системы России.

Цель исследования достигается путем решения следующих задач:

- анализ понятия международных избирательных стандартов и их соотношение с избирательным правом России;
- изучение основных путей развития национального избирательного законодательства и правоприменительной практики в контексте обеспечения избирательных прав и свобод российских граждан с учетом принципов и норм международного права, связанных с проведением демократических выборов;
- выявление причин нарушения избирательного законодательства и юридических предпосылок искажения результатов выборов, выработка рекомендаций по предупреждению этого явления;
- анализ основных путей совершенствования законодательства, а также порядка организации и проведения выборов в России, с учетом опыта функционирования ее избирательной системы в последние годы.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации международных избирательных стандартов в российском законодательстве и правоприменительной практике.

Предметом диссертационного исследования является анализ состояния нормативного регулирования порядка организации и проведения выборов, практики реализации международных избирательных стандартов в законодательстве и правоприменительной деятельности в России.

Методологическую основу диссертации составляют различные методы научного познания, используемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровне (сравнение и обобщение, анализ и синтез, индукция и дедукция). В ходе исследования были применены системный, структурно-функциональный, конкретно-исторический и формально-логический методы.

В неразрывном единстве с основными общенаучными методами использованы и специальные юридические: сравнительная характеристика законодательства, обобщение правоприменительной практики, историко-правовой анализ.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в комплексном, системном исследовании процессов развития российского избирательного законодательства в контексте международных избирательных стандартов.

На защиту выносятся следующие положения и выводы, содержащие элементы новизны:

1. Уточнено понятие «международные избирательные стандарты» как совокупность международно-правовых норм, закрепляющих базовые избирательные права граждан и принципы их реализации, наличие которых позволяет гарантировать проведение демократических выборов и, таким образом, реализовать право на участие в управлении государством через институты государственной власти, включая осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами.

2. Наряду с общими условиями, приведшими к формированию новой избирательной системы, на развитие этого института в постсоветский период реальное влияние оказали международные принципы и нормы права, в контексте которых происходило реформирование российского законодательства о выборах. При этом международные избирательные стандарты имели решающее позитивное значение для демократизации государственно-политического режима, обеспечения прав граждан на участие в управлении государством. Вместе с тем необходимо сосредоточить особое внимание на совершенствовании процедур и

средств, которые, по существу, определяют характер избирательного процесса и существенно влияют на итоги голосования.

3. Обобщение практики организации и проведения выборов показало, что в настоящее время в России, в целом, сложилась модель избирательной системы, сохранение которой гарантирует возможность реализации одного из основных прав человека – права избирать и быть избранным в органы государственной власти. Вместе с тем нуждаются в постоянном совершенствовании процедуры и средства реализации законодательства о выборах с целью приведения их в соответствие с международными стандартами. Повышение «прозрачности» российского избирательного процесса является одной из форм борьбы с фальсификацией результатов выборов.

4. Анализ правоприменительной практики показывает, что укоренение международных избирательных стандартов обязательно должно осуществляться с учетом национальной специфики. Вместе с тем, исследование законодательства о выборах позволило сделать вывод о том, что зачастую принятие новых норм объясняется политической конъюнктурой, а простое копирование зарубежных аналогов негативно сказывается на эффективности избирательного права и демократичности выборов.

5. Исследование избирательной системы России с точки зрения ее соответствия международным правовым стандартам предполагает внесение дополнений и уточнений в федеральное законодательство, в части касающейся:

- порядка взаимодействия участников избирательного процесса, в первую очередь, на стадиях, предшествующих дню голосования;
- полномочий избирательных комиссий, в частности, во взаимоотношениях с кандидатами и их представителями, а также с судебными и правоохранительными органами.

Для упорядочения отдельных стадий избирательного процесса предлагается уточнить формулировки норм действующего законодательства в части:

- регулирования процедуры обжалования действий избирательных комиссий;

- уточнения статуса наблюдателей;
- уточнения процедуры разрешения конфликтов, возникающих в связи со снятием с регистрации партийного списка накануне дня выборов.

В качестве способа восполнения пробелов в законодательстве, урегулирования процедурных коллизий предлагается шире использовать такие нетрадиционные для правовой системы России формы, как решения судебных органов и главным образом Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Вместе с тем анализ роли правоохранительных и в первую очередь судебных органов позволил сделать вывод о необходимости значительного совершенствования законодательства, регламентирующего порядок судебного обеспечения избирательных прав граждан.

6. На основании исследования автор приходит к выводу о том, что важным направлением в международном правовом развитии института выборов должно стать движение к общей европейской кодификации путем разработки и принятия Советом Европы единого документа о стандартах демократических выборов и гарантиях избирательных прав.

Дальнейшее развитие правового регулирования института выборов в России обусловлено процессом интеграции России в международное сообщество и заключается в приведении избирательного законодательства в соответствие с универсальными и региональными избирательными стандартами.

Научно-практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности использования ряда содержащихся в диссертации положений и выводов при работе над совершенствованием избирательного законодательства и правоприменительной практики с учетом международных избирательных стандартов.

Положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы в высших учебных заведениях при преподавании и разработке курсов конституционного права и современных проблем сравнительного конституционного права, а также практическими работниками, связанными с организацией и проведением выборов.

Апробация полученных результатов. Диссертация обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов. Основные выводы и положения диссертации были изложены автором на научно-практических конференциях и семинарах, в том числе на конференции, посвященной 10-летию принятия Конституции РФ, проведённой совместно МГУ, РУДН и МУ МВД, а также нашли отражение в научных публикациях.

Результаты исследования в различных аспектах используются в правотворческой деятельности отдельных депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководителей субъектов Российской Федерации, помощником и советником которых в разное время работал диссертант, а также политических партий.

Структура и содержание диссертации определяются целями и задачами исследования, а также избранными методами изложения материала и логикой построения работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографии. Работа выполнена в соответствии с требованиями ВАК России.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обозначается актуальность избранной темы, степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цель, задачи, методология, теоретическая и эмпирическая основы, раскрывается научная новизна диссертации, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Международные избирательные стандарты и избирательное законодательство России», состоящая из двух параграфов, посвящена анализу международных избирательных стандартов при проведении выборов, степени их разработки в отечественной и иностранной литературе.

Первый параграф – «Понятие международных избирательных стандартов и их закрепление в международном праве» – посвящен анализу международных правовых актов, в которых закрепляются эти стандарты, говорится об их интеграции в правовую систему России.

Политико-правовая ценность этих актов заключается в признании многих принципов избирательного права, в том числе, права граждан на равный доступ к информации, на участие в управлении страной, права избирать и быть избранными, - в качестве основных прав человека.

Исходя из анализа источников международного права, международные избирательные стандарты – это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных периодических выборах, но и не посягать на эти права и свободы и принимать соответствующие меры по их реализации. Словом, суть анализируемого явления выражается в том, что международные избирательные стандарты содержат принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов.

Представляется, что для целей настоящего исследования логично разделить их на две группы – универсальные (всеобщие) и региональные. В

последние десятилетия приобретают все большее признание такие принципы, как свободная конкуренция и политический нейтралитет, что может быть использовано и в реализации избирательного права.

Автор утверждает, что международные стандарты нельзя воспринимать как нечто стоящее неизмеримо выше любых правил, действующих в каждом отдельно взятом государстве, но считает, что такие стандарты служат ориентирами при определении направления развития в сфере обеспечения избирательных прав граждан, для организации и проведения выборов.

Следует признать, что Россия постепенно инкорпорировала международные избирательные стандарты в свою правовую систему. Особенностью правового характера международных избирательных стандартов является их непосредственное использование и применение всеми участниками избирательного процесса (например, Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции).

Вместе с тем, нельзя не учитывать и то обстоятельство, что, наряду с положительными эффектами в данной области политических отношений, использование международных избирательных стандартов на практике может иметь и негативное значение, если, ссылаясь на них, осуществлять манипулирование итогами голосования, давать необъективную оценку их результатов.

Решению поставленных задач подчинено изучение конкретных нормативных источников с точки зрения соблюдения российским законодателем и правоприменителем важнейших принципов избирательного права.

В диссертации анализу подвергаются также те международные акты, в которых закреплены всеобщие или универсальные избирательные стандарты. Универсальными они являются в силу того, что действуют в отношении любого государства мира, а их цель заключается в обеспечении возможности выражения воли народа, что предполагает проведение свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени.

Наряду с всеобщими, универсальными международными избирательными стандартами существуют еще и региональные международные избирательные стандарты, в первую очередь, документы, принятые в рамках региональных организаций, в которых участвует Российская Федерация. Речь идет о наиболее развернутых и детально проработанных европейских международных стандартах выборов. Они изложены в документах, принятых Советом по безопасности и сотрудничеству в Европе, содержатся в документах Совета Европы, практике Европейского Суда по правам человека¹.

Разновидностью региональных международных избирательных стандартов, имеющих к России непосредственное отношение, является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, которая представляет собой попытку кодификации и содержательного обогащения международных правовых норм в области организации избирательного процесса.

В работе обращается внимание на особенности организации муниципального избирательного процесса в контексте международных избирательных стандартов. Не в последнюю очередь этот вопрос связан с наличием конституционно-правовой возможности участвовать в муниципальных выборах гражданам иностранных государств.

В качестве нового вектора общеевропейского международно-правового развития института выборов сегодня становится движение к общеевропейской кодификации путем разработки и принятия Советом Европы единого документа о стандартах демократических выборов и гарантиях избирательных прав.

Автором отмечается, что принципы международных избирательных стандартов легли в основу всех законов и подзаконных актов России.

¹ Именно с учетом Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ее интерпретации в практике Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что выборы в Государственную Думу не могут проводиться иначе как на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция. Взгляд с Ильинки. М.: 2007. С.140.

Последовательное осуществление этих основополагающих принципов предполагает их согласование с общепринятыми принципами и нормами международного права. Пренебрежение этими принципами не оставляет государству никаких шансов на интеграцию в международное сообщество, лишает возможности построить демократическое правовое государство.

Во втором параграфе – «Проблемы реализации международных избирательных стандартов в российском законодательстве» - анализируются нормы конституционного права России о выборах, которые интенсивно развиваются на основе взаимообогащения и гармонизации и, в основном, не противостоят современным международным избирательным стандартам.

Следует считать аксиоматичным положение о том, что международное право и внутригосударственное право являются двумя самостоятельными правовыми системами, не находящимися в отношениях субординации. Иными словами, речь идет о современном дуалистическом направлении развития теории права, что во многих странах, в том числе и в России, привело к признанию примата международного договора конкретного государства перед его внутренним законом.

Это позволяет поддержать точку зрения о том, что международное право и внутригосударственное право могут иметь один и тот же объект правового регулирования.

В абсолютном большинстве случаев международно-правовая норма обретает силу в сфере внутригосударственного регулирования посредством признания ее данным государством и трансформации в норму внутригосударственного права.

В условиях России особое значение следует обратить на избирательный процесс, так как именно в этой плоскости возникают наиболее острые разногласия, обусловленные неоднозначным пониманием принципа уважения суверенитета государства, недопустимости вмешательства в его внутренние дела и компетенцию, ибо избирательный процесс определяет форму и способы обеспечения управления государством и является составной частью общего

процесса поддержания демократии.

Автор отмечает, что в настоящее время отсутствуют конкретные и четкие юридические обязательства государств в избирательном процессе, а имеются только декларативные политические международные обязательства, которые по-разному трансформируются в нормы национального права. Однако с позиций международного публичного права такое положение является допустимым и возможным.

Процесс корректировки национального законодательства, помимо принятия новых норм и внесения изменений в уже действующее, возможен посредством судопроизводства. Речь идет, во-первых, о решениях Конституционного Суда РФ, в которых содержатся правовые позиции по вопросам избирательного права и избирательного процесса в контексте соответствия их международным избирательным стандартам. Так, применительно к свободным выборам и осуществлению прав и свобод человека и гражданина в электоральной сфере Конституционным Судом РФ сформулирована основополагающая правовая позиция - «конституционно все то, что опирается на международное право».

Анализ избирательного законодательства и правоприменительной практики показывает, что системных отступлений от международных избирательных стандартов в российском законодательстве не наблюдается. Однако не утрачивает своей актуальности выработка реальных предложений по корректировке действующего законодательства с учетом того, что согласно международным избирательным стандартам законодательство о выборах должно быть принято заблаговременно до начала избирательной кампании.

Во второй главе – «Процедуры и средства реализации избирательных прав граждан» - исследуется практика конкретных избирательных кампаний, анализируются особенности применения избирательного законодательства, выделяется роль процедур и средств реализации избирательных прав граждан.

В первом параграфе – «Значение процедур и средств при реализации

международных избирательных стандартов» - исследуются процедуры, предусмотренные избирательной системой России, которые обычно рассматриваются как упорядоченная совокупность последовательно сменяющихся и взаимосвязанных определенными отношениями операций и действий, направленных на эффективную реализацию норм избирательного права. Из-за несовершенства процедур и норм избирательного процесса появляются возможности фальсификации выборов, и эти возможности используются самыми разными участниками избирательного процесса. Поэтому выявление возможностей фальсификации, являющихся следствием несовершенства процедур, является важной частью анализа предпринятого в данной диссертации.

Подчеркивается, что федеральное законодательство, регламентирующее процедуры и технологии выборов, оставило в стороне целый ряд вопросов, постоянно возникающих в ходе проведения выборов в России. Среди них можно отметить так называемую проблему миграционного голосования («двойного счета»), т.е. первичное включение избирателя в списки по месту проживания и вторичное – по месту временного пребывания, лишения избирательных прав отдельных категорий граждан, абсентеизма, а также не до конца отрегулированное функционирование Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы».

При анализе технологических норм и средств реализации избирательных прав граждан особое внимание автор уделил правилам учета и контроля за установлением результатов выборов. Зачастую положения законов, а также ведомственные инструкции, формализующие те или иные аспекты избирательного процесса, в силу своих недостатков, открывают возможности для манипулирования и фальсификаций. Например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает тринадцать оснований для отказа в регистрации, четыре основания для аннулирования регистрации решением самого избиркома и шесть оснований для отмены регистрации

решением суда по заявлению избирательной комиссии.

Имеются возможности манипуляции итогами избирательного процесса в связи с требованиями, которые могут быть предъявлены к документам, удостоверяющим личность, к декларации о доходах, которые обязан подавать кандидат и т.д. Наряду с упомянутыми проблемами, связанными с выборными технологиями, обращается внимание, что на практике появились отдельные, не предусмотренные законом, приемы, средства и методы, которые в значительной мере могут повлиять на исход голосования. Речь идет об избирательных технологиях, получивших название «черных» и «серых», для реализации которых никаких властных полномочий не нужно, однако их использовании может существенным образом повлиять на волеизъявление избирателей. Это, например, так называемая «карусель», «двойники» основного кандидата, досрочное голосование и др.

Предотвращению манипулирования и фальсификаций выборов, а также обеспечению гарантий точного и честного подсчета голосов, на наш взгляд, могло бы служить совершенствование государственной системы учета населения и регистрации избирателей.

В рамках этой процедуры возможно решить задачу текущего календарного мониторинга за количественной динамикой «общего числа избирателей», а также контроля динамики общего числа избирателей в день голосования.

Практическое воплощение указанного предложения позволило бы снять существующие в настоящее время проблемы учета населения, сократить до минимума категорию избирателей, которые сталкиваются с затруднениями из-за несовершенства регистрационных правил с одновременным улучшением информационной базы данных о человеческом ресурсе страны.

Во втором параграфе – «Порядок обжалования нарушений избирательных прав граждан и ответственность за эти нарушения» - автор исследует природу избирательных споров, рассматривая их как разногласия между участниками избирательного процесса, в связи с толкованием норм избирательного права в ходе их реализации. Анализируя российское

избирательное законодательство, автор приходит к выводу о том, что избирательные комиссии рассматривают довольно много избирательных споров, однако процедура их рассмотрения остается практически нерегламентированной.

При рассмотрении жалоб на нарушение избирательных прав граждан вертикаль избирательных комиссий, как правило, оказывается малоэффективной. Основным процессуальным инструментом защиты этих прав по-прежнему остаются федеральные суды общей юрисдикции.

Пытаясь выявить причины возникновения избирательных споров, автор считает, что это, во-первых, дефекты избирательного законодательства: нормативные излишества и пробелы, отсутствие понятийной определенности, наличие коллизий. Во-вторых, недостаточный уровень юридической грамотности и правовой культуры части участников избирательного процесса. Наконец, правонарушающая деятельность некоторых участников избирательного процесса.

Обращается внимание на проблему рассмотрения избирательных споров во временных рамках избирательного процесса. Двусмысленность отдельных правовых норм (например, ст. 260 ГПК РФ) позволяет произвольно откладывать принятие решения и принимать решение после дня голосования, когда уже невозможно восстановление нарушенных избирательных прав.

Автор отмечает, что за последние годы существенно расширился объем составов административных правонарушений, связанных с проведением выборов. Административная ответственность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, предусмотрена более чем тремя десятками статей Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Диссертант считает, что предотвращению нарушений избирательных прав может способствовать мониторинг за соблюдением прав и свобод, в том числе со стороны соответствующих международных организаций. Такой мониторинг должен быть последовательным, объективным, квалифицированным и компетентным.

Реальному соблюдению международных избирательных стандартов может служить повышение эффективности международно-правовых средств защиты избирательных прав.

Важная роль в этом процессе отводится Европейскому Суду по правам человека, который наделен полномочиями по предотвращению нарушений прав и свобод граждан, включая избирательные права. В этой связи акцентируется внимание на том, что законодатель и органам конституционной юстиции России необходимо учитывать правовые позиции Европейского Суда по правам человека по спорам, связанным с реализацией избирательных прав, и на этой основе корректировать существующее правовое регулирование отношений, возникающих в процессе подготовки и проведения выборов, а также в период между выборами.

В заключении диссертант делает вывод о том, что необходимо развивать механизмы международной защиты прав и свобод личности, в частности, активизировать деятельность Верховного комиссара ООН по правам человека, работу Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств. Работа таких органов и должностных лиц значительно повышает степень защищенности прав и свобод личности, включая избирательные права, в чем должна быть напрямую заинтересована Российская Федерация как демократическое правовое государство.

В третьей главе – «Тенденции развития избирательной системы Российской Федерации» - проанализированы последние изменения избирательного законодательства Российской Федерации (переход к пропорциональной системе выборов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) с точки зрения изменения роли технологических норм и средств реализации избирательных прав граждан

В первом параграфе – «Объективные предпосылки, вызванные необходимостью изменений избирательного законодательства» - автор предпринимает попытку объективной оценки изменений в этой сфере законодательства, осуществляет комплексный анализ, во-первых,

политических и правовых оснований и условий его формирования; во-вторых, роли решений Конституционного Суда Российской Федерации; в-третьих, влияния международных избирательных стандартов на процесс создания демократического механизма организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов в Российской Федерации.

Происходившие в последнее время изменения в избирательном законодательстве России были вызваны преимущественно реализацией концепции укрепления «вертикали власти», происходящей по инициативе главы российского государства.

В первую очередь, это касается причин перехода к новому порядку формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В обоснование нововведения, главным образом, приводятся аргументы, суть которых сводится к тому, что смешанная избирательная система не позволяет сформировать устойчивую партийную систему и укрепить властную «вертикаль». В этом некоторые исследователи видят ее главную негативную черту, оставляя в стороне вопрос о том, что такое положение может быть связано с искажением при ее практическом применении.

Отмечается, что мажоритарная избирательная система, благоприятствуя крупным политическим партиям, препятствует политическому выражению интересов средних и мелких партий. Главной позитивной чертой пропорциональной системы является то, что она, по мнению разработчиков, сможет гарантировать представительство в парламенте небольших и средних партий.

Соглашаясь с такой позицией, нельзя, однако, не учитывать то, что эффективность той или иной избирательной системы находится в непосредственной зависимости от развития типичных социально-политических ситуаций в конкретной стране.

Иными словами, плюсы и минусы есть у обеих систем. Для государства периода перехода от одной формации к другой, с неразвитой системой

политических институтов (каковой являлась Россия на момент принятия новой Конституции) оптимальна была смешанная мажоритарно-пропорциональная система выборов, нивелирующая недостатки каждой из составных частей. Эффективность же новой пропорциональной системы, достоинства и недостатки, готовность государства и общества к ее применению покажет практика ближайших лет.

Во втором параграфе – «Основные тенденции развития избирательной системы России на федеральных и региональных выборах» - на основе анализа результатов законотворческой и правоприменительной деятельности определяются важнейшие направления развития избирательной системы России.

Новый политико-правовой и электоральный статус политических партий заложен в основных параметрах радикальной реформы избирательной системы Российской Федерации в 2005 г. - последовательного перехода от модели мажоритарного к модели пропорционального представительства интересов.

Автор приходит к выводу о том, что ожидаемый эффект отказа от мажоритарной системы основан в первую очередь на так называемом «эффекте сглаживания». Любые местные эффекты, вызванные подкупом избирателей, влиянием местных финансово-промышленных группировок или применением административного ресурса региональной властью, будут «сглаживаться» при переходе к общенациональному партийному списку, в котором тот или иной кандидат — лишь один из сотен.

Как отмечает автор, с принятием в 2002 году нового Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" соотношение федерального и регионального избирательного законодательства перешло в принципиально новую плоскость. В соответствии с нормами данного Закона субъекты Российской Федерации лишились возможности самостоятельно определять целый ряд параметров избирательной системы, применяемой при выборах органов государственной

власти. Наиболее существенно то, что при выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не менее половины депутатов было предписано избирать на основе пропорционального представительства.

Комплексный анализ избирательного права позволяет выявить общую тенденцию его движения в направлении от рамочного и пакетного законодательства к централизованному и унифицированному законодательству. Заметно смещение акцента в регулировании избирательных отношений на технологические вопросы в организации и проведении выборов. Фактически имеет место практика последовательного замещения процесса реализации субъективного избирательного права его участников (в том числе избирателей и кандидатов) процессом применения объективных норм права.

Диссертант полагает, что нынешние изменения избирательного законодательства не следует рассматривать в качестве долговременной тенденции и что они обусловлены необходимостью стабилизации политической системы через укрепление властной вертикали с использованием институтов народного представительства.

Что касается представительных органов государственной власти субъектов Федерации, то важнейшей избирательной новеллой является допустимость ликвидации одномандатных избирательных округов на выборах в высшие представительные и законодательные органы субъектов РФ.

Федеральное избирательное законодательство для субъектов РФ осталось на принципе «50 на 50»: не менее половины депутатского корпуса регионального парламента должно избираться по партийным спискам. Формула «не менее половины» означает, что и весь законодательный орган субъекта РФ может избираться по пропорциональной системе.

Анализируя сложившуюся в регионах ситуацию, диссертант сосредоточивает внимание на вопросе соблюдения международных избирательных стандартов в области процедур и средств реализации избирательных прав граждан.

Следует подчеркнуть, что период становления и развития избирательной системы на выборах в регионах России характеризовался тем, что наряду с общими закономерностями появились некоторые различия, связанные с изменением численности депутатского корпуса, сроками полномочия legislatur, а также предпочтениями к той или иной избирательной системе.

Серьезным поражением всего массива избирательных правоотношений, по мнению автора, стала замена выборов глав исполнительной власти регионов процедурой наделения полномочиями. Установлен новый порядок, согласно которому гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта по представлению Президента Российской Федерации.

В частности отмечается, что наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по существу не отличается от его избрания этим органом государственной власти, за исключением того, что наделения государственно-властными полномочиями происходит в опосредованной форме.

Вместе с тем в ряде исследуемых источников эта правовая новелла строится на том, что какое-либо участие федеральных органов государственной власти в образовании органов государственной власти субъектов Российской Федерации исключается. По мнению ряда авторов, изъятия из этого правила могут быть предусмотрены только самой Конституцией.

В качестве устойчивой тенденции в правовой системе России следует считать перетекание правовых позиций и решений Конституционного Суда Российской Федерации как в законотворческий и правоприменительный процессы, так и в концептуальное и доктринальное обоснование возможных изменений в составе, содержании и структуре электорально-правовых

институтов.

Таким образом, на сегодняшний день период масштабного реформирования избирательной системы практически завершен. Вместе с тем, очевидно, что законодательство будет развиваться, и для выбора верного вектора важно глубокое изучение внутренней практики и международного опыта в виде международных стандартов.

В заключении даются краткие выводы и рекомендации, имеющие, в том числе и практическое значение для дальнейшего развития избирательной системы Российской Федерации.

По теме диссертации автором опубликованы следующие научные работы:

1. Кучеренко П.А. Образование одномандатных избирательных округов и российский федерализм. // Аспирант и соискатель. 2002. № 6. С. 121-125.
2. Кучеренко П.А. Особенности формирования законодательных органов власти в России на основе пропорциональной системы выборов. // Право: теория и практика. 2002. № 7. С. 27-34.
3. Кучеренко П.А. Реформирование высших органов государственной власти и избирательной системы Российской Федерации в процессе принятия Конституции 1993 года // Юридические науки. 2004. № 1(5). С. 25-29.
4. Кучеренко П.А. Фальсификация результатов выборов как объективация степени отличия существующего правового и социального устройства от идеальной модели. // Юридические науки. 2005. № 2 (12). С. 44-47.
5. Кучеренко П.А. Основные тенденции развития избирательной системы России на примере выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник Российского Университета дружбы народов. 2006. № 2 (20). С. 20-26.

Отпечатано в копицентре « СТ ПРИНТ »
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус.
www.stprint.ru e-mail: zakaz@stprint.ru тел.: 939-33-38
Тираж 100 экз. Подписано в печать 14.04.2007 г.