На правах рукописи

БУЧИН Александр Александрович

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ФУНКЦИИ ВЫБОРОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2007

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель – Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Кабышев Владимир Терентьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Матейкович Максим Станиславович

кандидат юридических наук, доцент
Воробьев Николай Иванович

Ведущая организация – ФГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России»

Защита состоится 15 января 2008 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» декабря 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета И.С. Морозова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования определяется значимостью избирательных процессов в развитии демократии, необходимостью системного подхода при анализе достигнутых результатов и поиска путей преобразования законодательства в целях дальнейшего развития механизма реализации конституционных функций выборов как высшего непосредственного выражения власти народа Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации закреплено, что выборы, обеспечивающие одно из направлений непосредственного участия граждан в управлении делами государства, являются институтом демократии как политической формы организации государственной власти. Особо важны для понимания природы демократии и правового регулирования избирательного процесса положение ст. 3 и 32 Конституции Российской Федерации, устанавливающие политическое субъективное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления[1].

Выборы оказывают воздействие на развитие демократии и гражданского общества, играют огромную роль в становлении конституционного строя. Данный институт находится на стыке таких наук как право, политология, история и философия. Выборы без правовой формы не могут существовать в государстве. Изменения избирательного законодательства, влияние на их функции и механизм реализации, а фактически на изменения избирательных отношений определяет конституционный смысл и значение института выборов.

Изучение реализации функций выборов имеет большое значение для понимания основных вопросов политического, социально-экономического и правового развития государства. Проведение выборов как стадия

---

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации /Отв. ред. А.В.Иванченко. М., 1999. С. 9.

избирательного процесса – это сплетение воедино всех конституционных функций института выборов.

Исследование поставленных вопросов в рамках конституционных функций выборов позволяет выявить прежде всего проблемы современного российского конституционализма.

Становление подлинной демократии заключается в том, что страна слишком долго переживала состояние, в котором «народ сам по себе, а государство само по себе». Такое отчуждение государства и народа друг от друга сказалось на отсутствии опыта в области правового общения общества и государства, человека и власти. Проведение демократических реформ осложнялось и продолжает тормозиться по ряду причин, в частности, в современной российской политической и правовой культуре очень медленно складывается понимание роли представительных органов власти в демократическом правовом государстве, отсюда слабое доверие населения к ним и персонификация публичной власти в лице единоначальных глав исполнительных органов.

Наряду с инструментальным значением избирательного права для реализации принципов конституционного строя весьма актуально исследование конституционных функций выборов, так как качество их реализации в современном законодательстве определяет степень политической свободы в обществе. От степени эффективности реализации конституционных функций выборов зависит уровень демократизации общества, повышение правовой культуры и электоральной активности граждан.

Актуальность диссертационного исследования обусловлена проблемой устранения противоречий федерального и регионального законодательства, регулирующего процесс выборов.

Внесение в избирательное законодательство необходимых уточнений и корректировок, разработка на его основе предложений по внедрению в избирательный процесс современных информационных технологий, а также

повышение правовой культуры участников избирательного процесса – главные задачи современного Российского государства.

В науке российского конституционного права вопрос конституционных функций выборов не являлся предметом специального комплексного исследования, что также обусловливает актуальность настоящей диссертационной работы.

Степень научной разработанности. Несмотря на актуальность вопроса конституционных функций выборов, данная проблема не получила комплексной разработки в научной литературе. Ее специфика состоит в необходимости изучения широкого спектра вопросов, касающихся взаимоотношений участников, вовлеченных в избирательный процесс.

Формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления путем выборов пронизывает практически всю социальную систему, связывает ее в единое целое.

Периодические изменения избирательного законодательства влекут глубокие изменения избирательной системы. В связи с этим необходимо предложить новые научные подходы и модели правового регулирования избирательных отношений.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили труды не только в области права, но и социологии, политологии, истории.

Проблемам народовластия и анализу выборов были посвящены труды А.А.Безуглова, Н.А. Бобровой, Л.А. Григоряна, Г.С. Гурвича, Ю. А. Дмитриева, В.Т. Кабышева, В.В. Комаровой, Р.М. Кочкарова, В.А. Кряжкова, О. Е. Кутафина, Л.С. Мамута, О.О. Миронова, В.А. Ржевского, Ю.И. Скуратова, Ю.А. Тихомирова, И. Е. Фарбера, В. Е. Чиркина и др.

Вопросы теории и истории российского избирательного права, исследования содержания избирательных прав граждан Российской Федерации на различных стадиях избирательного процесса нашли отражение в работах таких ученых, как: А.С. Автономов, И.А. Алебастрова, П.А. Астафичев, А.А. Белкин, Р.Т. Биктагаров, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, Н.И. Воробьев,

И.В. Галушко, В.Г. Горбунов, А.И. Денисов, С.В. Езопихин, В.Г. Елизаров, Н.Н. Ефремова, О.К. Застрожная, С.А. Зенкин, А.В. Зиновьев, З.М. Зотова, А.В. Иванченко, В.Б. Исраелян, А.И. Ким, С.Д. Князев, А.И. Ковлер, В.М. Колдаев, Е.И. Колюшин, И.В. Котелевская, В.В. Красипский, К.В. Краснов, С.М. Кременецкий, М.И. Кукушкин, В.В. Лапаева, В.И. Лысенко, М.В. Масловская, В.Д. Мостовщиков, И.В. Мухачев, Ю.А. Новиков, А.Е. Постников, О.В. Романенко, Г.Д. Садовникова, Н.Ф. Судариков, А.В. Теперик, Е.Н. Хрусталев, С.Ю. Чудила, Н.В. Шелютто, Н.Э. Шишкина, А.А. Югов, С.В. Юсов, Ц.А. Ямпольская и др.

Вопросам юридического анализа конституционных прав, свобод, обязанностей и ограничений в Российской Федерации посвящены труды таких специалистов как: С. А. Алексеев, А. Г. Бережнов, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова, Н. С. Бондарь, Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, В. А. Карташкин, Е. А. Козлова, Н. С. Колесова В. А. Кучинский, А. М. Ларин, А. В. Лебедев, И. А. Ледях, Ю.И. Лейбо, Е. А. Лукашева, Н. С. Малеин, А. В. Малько, Г. В. Мальцев, Н.И. Матузов, М. Ф. Орзих, А. А. Подмарев, Ф. М. Рудинский, Б. С. Эбзеев, М.Л. Энтин и др.

В основу исследования проблем общей теории юридической, конституционно–правовой и иных видов ответственности положены труды С.А. Авакьяна, Л.А. Агеевой, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, В.Г. Бессарабова, С.Н. Братуся, В.А. Виноградова, И.А. Галагана, Ю.П. Еременко, Т.Д. Зражевской, В.В. Игнатенко, Ф.Ш. Измайлова, Е.П. Ищенко, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, М.А. Краснова, Б.С. Крылова, В.Г. Ларионова, В.О. Лучина, М.С. Матейковича, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окунькова, Г.С. Пономарева, О.Ю. Рыбакова, И.О. Соломонидиной, М.С. Строговича, М.К. Треушникова, Л.В. Тумановой, Д.Т. Шона и др.

В процессе написания диссертации использовались публикации в области выявления и устранения противоречий федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации таких ученых, как: Л.Г. Алехичева, В.В. Барышев, Т.М. Бялкина, С.Н. Воронов, В.Т. Гайков,

И.А. Журавлева, А.Н. Мещеряков, Н.Н. Мисник, В.И. Платов, Е.А. Покровский, М.В. Титов, В.П. Шергин, Э.С. Юсупов и др.

Тем не менее, несмотря на обширный круг приведенных источников, в конституционной науке отсутствует единый комплексный труд, подробно охватывающий конституционные функции выборов и процесс их реализации. Актуальность работы обусловлена и большим объемом часто обновляемого избирательного законодательства.

Нормативную и информационную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации 1993 года; международно-правовые акты; действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения в области выборов; некоторые утратившие силу правовые акты. Специальному анализу подвергнута практика деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Автором изучены соответствующие постановления и определения Конституционного Суда РФ, принятые им в период с 1993 по 2007 год.

В работе также использованы доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, результаты социологических исследований, материалы периодической печати и другие источники.

Исследуемая тема предполагает обращение и к иным разделам юриспруденции: административному праву, гражданскому и гражданско-процессуальному, уголовному и уголовно-процессуальному, международному праву.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе конституционно-правового закрепления функций выборов и их обеспечения на стадиях избирательного процесса.

Предметом исследования являются конституционные функции выборов, правовой механизм их реализации и конституционно-правовые гарантии свободных выборов.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель диссертации сводится к выявлению конституционных функций выборов и механизма их реализации. Она достигается путём изучения истории становления выборов совместно с закреплением в России других институтов конституционно-демократического строя, определения тенденций их развития и выработки предложений по совершенствованию современного правового механизма выборов, а также посредством анализа сущности и содержания действующего избирательного законодательства, практики его применения в ходе различных уровней выборов, перспектив развития фактических отношений. Для достижения обозначенной цели автором устанавливаются задачи:

обобщить и проанализировать в целом опыт становления и развития выборов;

исследовать реальные фактические отношения, выявить тенденции в динамике проведения выборов и выделить конституционные функции выборов;

детально проследить конституционно-правовое закрепление функций выборов в Российской Федерации, их реализацию на стадиях избирательного процесса;

изучить различные точки зрения по вопросам функций выборов и классифицировать выделенные функции;

раскрыть конституционные основы соотношения, взаимосвязи функций выборов, функций политических партий и функций избирательных систем;

обобщить нормы международного права, закрепляющие функции выборов;

проанализировать, насколько постоянно обновляемое российское избирательное законодательство и смежное с ним соответствует Конституции Российской Федерации и международному праву с позиции реального воплощения важнейших конституционных функций выборов,

разработать и предложить конкретные практические рекомендации по совершенствованию конституционно-правового регулирования

общественных отношений, возникающих в ходе выборов.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач автор использовал современные общенаучные и частные методы познания общественных явлений; общенаучные методы: диалектический, системный, анализа и синтеза, восхождения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному. Также использовались формально-юридический, сравнительно-правовой методы познания. В определенном объеме (для анализа эмпирического материала) диссертант прибегал к ряду специальных методов: функциональному, статистическому, конкретно-социологическому и др.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в комплексном исследовании ряда центральных проблем, тенденций конституционного развития России, недостаточно изученных отечественной конституционно-правовой наукой. Впервые комплексно обобщены конституционные функции выборов, определено их место и роль в формировании конституционного строя в Российской Федерации. Предложена авторская классификация не только конституционных функций выборов, но и классификация принципов избирательного права. В работе исследуются правовые и фактические основы социально-политического структурирования российского общества, трансформации его в гражданское путём учреждения подлинно представительных органов власти через участие граждан в избирательном процессе. В результате проведенного исследования диссертантом сформулировано понятие, предложена классификация конституционных функций выборов, а также даны практические рекомендации совершенствования механизма реализации функций выборов.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Конституционные функции выборов – это демократические формы воздействия на конституционный строй государства с целью структурирования органов государственной власти и местного

самоуправления наделением полномочиями должностных лиц посредством прямого, сознательного волеизъявления граждан. Функцию выборов можно определить как предмет и содержание выборов. Многообразие сторон взаимодействия участников избирательного процесса на различных стадиях обусловливает наличие множества функций выборов.

2. Для классификации конституционных функций выборов автор предлагает принять за основу, во-первых, участие народа. Так, можно выделить субъективные и объективные функции выборов. Объективные функции выборов – это нормы, закрепленные в Конституции России и в нормативно-правовой базе. Субъективные функции выборов непосредственно зависят от воли народа. Во-вторых, по предмету регулирования функции можно разделить на конституционно-правовые, политические и морально-идеологические.

3. В основу классификации принципов избирательного права автор предлагает положить различные критерии: во-первых, согласно ст. 3. Конституции Российской Федерации, основополагающий принцип конституционного строя свобода человека и гражданина; во-вторых, основываясь на гл. 2 Конституции Российской Федерации, а именно на политических правах и свободах человека и гражданина, можно выделить: принципы участия граждан в выборах (закрепленные в Конституции РФ); принципы альтернативного выбора граждан; принципы ответственности депутатов либо кандидатов в депутаты или партии перед гражданами; в-третьих, организационные принципы избирательного права.

Соблюдение неотъемлемых принципов избирательного права ведет к укреплению законности, формированию гражданского общества, а в конечном итоге – к укреплению демократии и конституционного строя страны.

4. Лишение общественных объединений права назначать наблюдателей, по мнению автора, является существенным отступлением от принципа открытости выборов. В стране существует ряд общественных объединений,

которые носят неполитический характер (т.е. не претендуют на представительство в органах власти), но одной из своих целей считают борьбу за честные и справедливые выборы. Наблюдатели, направляемые этими организациями, оказываются зачастую более квалифицированными и неравнодушными, чем наблюдатели от политических партий, и отчеты этих организаций более доступны широкой общественности.

5. В 2003 году голосовали «против всех» около 13 миллионов человек. Причем чаще всего голосующие так – образованные люди, протестующие против отсутствия реального выбора. Диссертант считает, что отмена явки избирателей на выборы может привести к неадекватности принципа легитимности выборных органов. Вероятнее всего, большинство из «протестующих» не примут участия в выборах. Кандидат «против всех» характеризует неудовлетворенность избирателя в отношении предложенных кандидатами публично-политических решений социальных проблем и означает, что ни один из кандидатов на выборную должность не выражает тех интересов и целевых установок, которые разделяет избиратель[1].

6. Многопартийные выборы – принцип становления конституционного строя России. Основная задача политической партии – участие в выборах. Диссертант предлагает отойти от практики закрепления избирательного залога от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда (разумнее привязать размер залога к численности избирателей в округе или к определенным экономическим показателям). Автор, с точки зрения перспектив формирования в России каркаса партийно-политической системы, считает, что в Федеральный закон «О политических партиях» необходимо внести изменения, в частности установить запрет выхода из партийного списка первой тройки известных лиц (первая тройка фаворитов) при прохождении партии в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

---

[1] См.: *Джагарян А.* Выборы в механизме государственного целеполагания: конституционно-правовые аспекты// Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №2.С.40.

7. Подготовка и проведение, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и контроль над соблюдением прав участников избирательного процесса возлагаются на избирательные комиссии. Весьма актуальным остается вопрос о деятельности избирательных комиссий. По мнению диссертанта, необходимо пересмотреть ряд вопросов. Во-первых, переформирование состава комиссии идет к каждому избирательному циклу, что автоматически превращает ее членов в период избирательной кампании в своего рода «оправдывание доверия» лиц их назначивших; во-вторых, пересмотреть вопрос финансирования избиркомов от исполнительной власти, поскольку комиссия не имеет своего фиксированного бюджета на текущую деятельность, а получает денежные средства лишь при проведении непосредственно избирательной кампании; в-третьих, квалификация членов комиссии является серьезным изъяном, закрепленным в законодательстве. По мнению автора, председатели избирательных комиссий должны иметь высшее юридическое образование хотя бы на уровне комиссий субъектов Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии.

8. «Сдерживающий» фактор работы избирательных комиссий заключается в том, что половина членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Как правило, существует взаимосвязь главы исполнительной власти и законодательного органа субъекта. В результате крайне редко в избирательную комиссию попадают представители сил политического меньшинства. Предлагается ввести в состав избирательных комиссий субъектов Российской Федерации членов от политического меньшинства.

9. Не соответствующей принципу гласности считает диссертант работу избирательных комиссий по регулированию вопросов обращений участников

избирательного процесса письмами – документами[1] Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ибо в этом случае письмо Центральной избирательной комиссии России приравнивается по юридической силе к Федеральному закону. Такое положение прямо противоречит п.2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет, что федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

10. При нарушениях прав участников избирательного процесса реализация функций выборов полностью искажает смысл п.1 ст.3 Конституции Российской Федерации: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В целях сокращения нарушений функций выборов, по мнению диссертанта, следует защитить формирующееся гражданское общество от его чрезмерной политизации, а избирательный процесс и власть – от криминала и коммерциализации (речь идет о финансировании выборов со стороны бизнес – элит), а также от влияния «административного ресурса» - результата неформальных договоренностей политических элит либо силового давления правящей элиты.

Практическая значимость исследования определяется необходимостью постоянного совершенствования конституционно-правового регулирования общественных отношений, возникающих при реализации конституционных функций выборов.

Практические предложения могут быть использованы как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности участников избирательного процесса.

Отдельные авторские комментарии часто обновляемого избирательного законодательства помогут должной реализации его норм в

[1] См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2060.

правоприменительной практике, в частности, с целью предотвращения и недопущения различных правонарушений.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций по конституционному праву Российской Федерации и проведении семинарских занятий студентов юридических вузов.

Апробация результатов исследования осуществлена в процессе обсуждения на кафедре конституционного и международного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Основные положения диссертации нашли свое отражение в публикациях автора в научной периодической литературе, научно-практических сборниках, а также на Всероссийской конференции «Законодательная и правоприменительная практика реализации избирательного законодательства в современной России» (г. Саратов, 23-24 мая 2007 года).

Результаты исследования были использованы автором в его практической работе в участковых, территориальных, окружных избирательных комиссиях г. Саратова с правом решающего голоса.

Структура и содержание диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы.

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования; определяются его цели, задачи; излагаются методологическая и теоретическая основы диссертации, научная новизна и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Выборы – конституционно-правовой институт прямого народовластия» посвящена правовому исследованию выборов в

государстве совместно с другими элементами конституционного строя. Автором приводятся доказательства того, что реализация конституционных функций является качественным показателем уровня развития демократии в стране и критерием степени развитости гражданского общества.

В первом параграфе «Выборы в Российской Федерации и их конституционные функции» рассматриваются понятия демократии и одного из институтов непосредственной демократии – института выборов. Автор анализирует текст Конституции Российской Федерации, в котором обозначена конституционно-правовая формула взаимоотношений демократии как политической формы организации государственной власти и выборов как института, обеспечивающего одно из направлений непосредственного участия граждан в управлении делами государства.

Под выборами автор понимает сознательную деятельность определенного круга граждан по делегированию своих властных полномочий органам публичной власти либо должностным лицам, важнейшую форму участия их в управлении государством. Выборы в демократических странах составляют одну из конституционных основ устройства государственной власти, являясь неотъемлемым элементом народовластия.

В конституционных функциях выборов раскрываются их сущность, социальное назначение, историческая цель и служебная роль. Функцию выборов можно определить как их предмет и содержание. Многообразие сторон взаимодействия участников избирательного процесса на различных стадиях обусловливает наличие множества функций выборов.

Как особый вид политической деятельности выборы в нынешних российских условиях выполняют роль структурирования гражданского общества, ибо введение принципа состязательности в избирательную практику позволяет более адекватно воплощаться общественному мнению различных социально-политических сил.

Автор отмечает, что, участвуя в выборах, народ не передает своим избранникам суверенитет, закрепленный за ним Конституцией Российской

Федерации, так как он не отчуждаем, а делегирует право на его реализацию в установленных Конституцией пределах. Институт выборов можно рассматривать как выражение сущности Конституции и выражение сущности всего общества в целом.

Проведение демократических реформ осложнялось и продолжает осложняться рядом негативных моментов. В частности, в современной российской политической и правовой культуре очень медленно складывается понимание роли представительных органов власти в демократическом правовом государстве, что сказывается на низкой электоральной активности населения. Несомненно, в основе электорального выбора лежит совокупность мотиваций. Непосредственное участие гражданина в выборах связано с повышением уровня гражданского и политического самосознания. Диссертант предлагает несколько путей решения проблемы.

Во втором параграфе «Выборы в системе конституционного строя Российской Федерации» определяется место института выборов в системе конституционного строя Российской Федерации. Суть выборов как элемента конституционного строя состоит в том, что они должны обеспечивать представительство от всего народа, а не отдельных его групп. Для выборов недостаточно, что они сформировали органы публичной власти; необходимо, чтобы данный процесс повлиял на укрепление конституционного строя Российской Федерации.

Конституционная сущность выборов находит свое выражение в конституционных функциях, в частности в том, что выборы – основополагающий принцип конституционного строя России[1]. Они отражают глубинную сущность российского конституционализма. Свободные выборы – обязательный атрибут реального народовластия, они обеспечивают фактическое, активное и постоянное политическое и

[1] См.: *Кабышев В.Т.* Выборы в России: конституционные функции, тенденции развития// Право и власть. 2001. №1 С.7.

юридическое участие граждан в решении всех важнейших вопросов жизни государства.

Легитимность выборов на всех уровнях требует, чтобы они опирались на прочную правовую базу. Проведение выборов на всех уровнях таит в себе опасность злоупотреблений и нарушений, избежать которых можно лишь при детальном правовом регулировании. Политико-правовая роль института выборов определяет актуальность разработки и исследования вопросов избирательного законодательства. Современное избирательное право как наиболее востребованное – предмет пристального внимания не только органов публичной власти, но и народа в целом.

Автором отмечается, что действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации в целом создают необходимые юридические предпосылки для проведения избирательных кампаний различного вида и уровня и отвечают общепризнанным демократическим стандартам организации и осуществления избирательных процедур. Вместе с тем накопленный опыт применения законодательства о выборах свидетельствует, что в нем недостаточно четко урегулирован целый ряд имеющих принципиальное значение вопросов.

Таким образом, конституционное закрепление выборов есть закономерный результат развития конституционализма в России.

Вторая глава «Реализация конституционных функций выборов в России» посвящена исследованию правового закрепления и реализации конституционных функций выборов и их соотношения с понятиями «избирательное право», «избирательный процесс» и «избирательная система».

В первом параграфе «Избирательный процесс как форма реализации конституционных функций выборов» диссертант приходит к выводу о том, что Российская Федерация начинает приобщаться к демократическому правовому механизму периодической проверки мандата власти всеобщим голосованием. Анализируется проблема соблюдения

избирательных прав граждан (речь идет не только о праве избирать, но также и о праве быть избранным).

Автор соглашается с выводом, что избирательный процесс является технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных функций выборов и принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур, а организация и проведение выборов осуществляются в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления[1].

Избирательный процесс представляет собой форму реализации конституционных функций выборов. Проведение выборов как стадия избирательного процесса – это сплетение воедино всех конституционных функций института выборов.

Реализация конституционных функций выборов – необходимое условие формирования гражданского общества и укрепления демократических традиций государства. От степени реализации конституционных функций выборов через стадии избирательного процесса зависят уровень демократизации общества, повышение правовой культуры, электоральная активность граждан. При полном и всестороннем охвате избирательного процесса конституционные функции выборов выражают все демократические традиции формирования политических сил и управления делами государства через представительные органы государственной власти.

Нарушения избирательных прав участников избирательного процесса являются не только нарушением конституционных функций выборов, но и

---

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В.Иванченко. М. :Изд-во НОРМА, 1999. С. 255–256.

нарушением основных принципов конституционного строя, подрывом демократических традиций и тормозом развития гражданского общества в России.

Во втором параграфе «Многопартийные выборы – важнейший принцип конституционного строя в России» рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности политических партий. Анализируется зависимость политических партий от степени зрелости гражданского общества. Для становления гражданского общества ценности человеческой цивилизации, закрепленные в Конституции Российской Федерации, должны из целей российской государственности превратиться в принцип деятельности государственных и негосударственных организаций, физических и юридических лиц и постепенно стать фактическими основами общественной и государственной жизни.

Для становления и развития гражданских институтов объективно необходима сильная и эффективная государственная власть, основанная на подлинном народовластии, верховенстве права, приоритете прав и свобод человека и иных принципах, лежащих в основе демократического правового государства[1].

При рассмотрении структуры гражданского общества, наибольшее внимание уделяется основной группе отношений, связанных с индивидуальным выбором, политическими и культурными различиями групп по интересам. Одна из основных исторических задач на пути развития гражданского общества в России – это становление многопартийной системы.

Диссертант, анализируя избирательное законодательство и практику проведения выборов, отмечает, что политическая жизнь России отличается нестабильностью и своеобразием. Анализу подвергается период с 1993 года (принятие Конституции Российской Федерации) по настоящее время;

---

[1] См.: *Гавриленко В.И.* Конституционно-правовые гарантии формирования гражданского общества в Российской Федерации// Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2003. №4. С.104.

отслеживаются особенности проведения избирательных кампаний на различных уровнях государственной власти; дается собственная оценка фактов; указывается на нарушения законодательства; рассматриваются актуальные проблемы избирательного законодательства.

Автор отмечает, что существует несколько типов нарушений избирательных прав граждан (в большинстве случаев речь идет о праве быть избранным): во-первых, нарушение избирательных прав граждан происходит на законодательном уровне; во-вторых, нарушение пассивного избирательного права происходит и при установлении таких норм, которые, формально оставаясь в рамках федерального законодательства, на деле существенно ограничивают возможности граждан; в-третьих, нарушение избирательных прав граждан на законном основании возможно путем принятия определенной схемы «нарезки» округов. Практически повсеместно нарушается принцип равноправия кандидатов. Соблюдение закона со стороны избирательных комиссий также вызывает особый интерес автора.

Практика выборов в России показывает необходимость коренной ревизии российского избирательного законодательства как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Более того, кодификация на основе международных избирательных стандартов, признание приоритета избирательных прав граждан и конституционного принципа народовластия послужили бы дополнительным толчком к повышению электоральной активности граждан и авторитета института выборов в целом.

Закрепленное законодательно место политических партий в жизни общества и пропорциональная избирательная система приводят к тому, что политические партии выступают в роли посредников между государством и гражданином. С одной стороны, они важный элемент политической системы, с другой – общественно-политическая самоорганизация гражданского общества. Именно реализация конституционных функций выборов является

тем ведущим фактором, с помощью которого происходит политическая институционализация гражданского общества.

В третьей главе «Конституционно-правовые гарантии участия граждан в свободных выборах» через анализ международных актов и практики судов Российской Федерации освещаются вопросы гарантий участия граждан в выборах, закрепленные как на уровне российского законодательства, так и в рамках международных избирательных стандартов; анализируются проблемы защиты права на участие граждан в выборах.

В первом параграфе «Международно-правовые гарантии участия граждан в свободных выборах» рассматриваются конституционные права человека, направленные на осуществление непосредственного народовластия.

К концу XX века мировое сообщество выработало комплекс международно-правовых норм в области прав и свобод человека – международные стандарты и среди них – стандарты в области прав человека, касающиеся проведения свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов (международные избирательные стандарты).

Международные избирательные стандарты, состоящие из норм международного права, закрепляют как принципы, конкретные правила поведения, так и определенные правовые гарантии. Международные избирательные стандарты вырабатываются в результате согласования активных правовых позиций различных государств. Они представляют собой набор минимально необходимых норм права, с соблюдением которых согласны государства, принимавшие участие в их разработке и одобрении, а в конечном итоге – и ратификации на уровне государственно-правовой системы.

Автор актуализирует внимание на то, что международные стандарты нельзя воспринимать как что-то выше законов, действующих в каждом отдельно взятом государстве, но такие стандарты служат основополагающими началами при определении направления развития

государства (в нашем случае в сфере обеспечения избирательных прав граждан, организации и проведения выборов).

Актуальность вопроса не оставляет сомнения, так как Россия как демократическое по форме и правовое по конституционно провозглашенным принципам своего существования государство просто не мыслится без свободных и демократических выборов, соответствующих общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод граждан, всех участников избирательного процесса.

Анализ норм Конституции Российской Федерации, нормативно-правовых актов Российской Федерации, как на федеративном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации показывает, что соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации являются целью и обязанностью российского правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, представляющих собой их общее демократическое достояние.

Необходимо отметить, что Конституционный Суд РФ, рассматривая дела, связанные с избирательным законодательством, реализует международные правовые стандарты, отмечает необходимость соответствия российских законов о выборах этим стандартам, защищает, наряду с иными правами и свободами, конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти. Конституционный Суд РФ за истекшее десятилетие рассмотрел и принял более 70 решений по данным вопросам. Анализ практики Конституционного Суда РФ позволяет правоприменителям использовать ее в целях предотвращения нарушений избирательных прав, устранения препятствий их реализации либо восстановления нарушенного права.

Автор отмечает, что нельзя злоупотреблять нормами международного права, необходимо учитывать особенности развития конкретного государства и только тогда данные стандарты будут осуществлять функции гарантов и защиты избирательных прав граждан. Российское законодательство должно быть доступным, понятным избирателю и в то же время служить серьезным гарантом права каждого гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Во втором параграфе «Судебная защита права на участие граждан в выборах» автор указывает на то, что именно из-за нарушений законодательства возникают многочисленные разногласия на стадиях избирательного процесса (избирательные споры) по поводу реализации избирательных прав российских граждан, а их разрешение выступает в качестве одного из основных средств защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

М.С. Матейкович предлагает определить судебную защиту прав и свобод человека и гражданина как гарантированный каждому индивиду конституционный механизм охраны его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий в их реализации либо восстановлению их нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства[1].

Правовая охрана избирательных прав граждан Российской Федерации является наиболее актуальной с точки зрения развития демократии и становления гражданского общества в современной России.

С каждым годом наблюдается увеличение числа дел о нарушении избирательных прав граждан. В настоящее время ни одна избирательная кампания не обходится без нарушений, допускаемых субъектами

---

[1] См.: *Матейкович М. С.* Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в РФ // Государство и право. 2003. №4. С. 35.

избирательного процесса: невключение в список избирателей, невозможность проголосовать избирателю вне помещения для голосования и т.д. Исследование судебной зашиты участия граждан в выборах позволит определить основные направления развития и совершенствования механизма разрешения избирательных споров.

По мнению автора, судебная защита избирательных прав, в свою очередь, представляет собой механизм, состоящий из стадий: предотвращения нарушений прав и свобод, устранения препятствий их реализации, восстановления нарушенного права, а также процессуальных особенностей достижения поставленной цели.

Актуальная проблема – это отсутствие урегулированной законом процедуры и отсутствие единообразного толкования норм закона судебными органами. С этой целью автором предлагается ввести в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[1] (в редакции от 24 июля 2007 года, специальную главу, регулирующую избирательные споры. Это позволит сократить сроки рассмотрения дел и вывести единообразную форму принятия нормативных документов, так как в настоящее время по аналогичным спорам принимаются прямо противоположные решения.

Решение на законодательном уровне рассмотренных проблем позволит устранить пробелы и противоречия в избирательном законодательстве и приведет к созданию эффективной нормативной базы.

В заключении содержатся обобщающие выводы, которые могут быть использованы в практической деятельности, приводятся тенденции развития избирательного законодательства.

Диссертацию завершает список используемой литературы.

---

[1] См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изменениями от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня, 4 июля, 23 декабря 2003 г., 7 июня, 12, 22 августа, 11 декабря 2004 г., 29 июня, 21 июля 2005 г., 12, 25 июля, 5, 30 декабря 2006 г., 30 января, 2 марта, 20, 26 апреля, 24 июля 2007 г.) // СЗ РФ. N 24 Ст. 2253; N 31. Ст. 4011.

.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах, указанных в перечне ВАК

1) Бучин А.А. Нарушения прав участников избирательного процесса как нарушение конституционных функций выборов в России // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. №2 (0,3 п.л.);

2) Бучин А.А. Многопартийные выборы как важнейший фактор политической институционализации гражданского общества // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. №5 (0,3 п.л.);

Другие статьи

3) Бучин А.А. Выборы – конституционный институт непосредственной демократии // Конституционное развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. Вып. 7 (0,3 п.л.);

4) Бучин А.А. Электоральная культура как фактор демократизованности государства// Новеллизация избирательного законодательства и актуальные проблемы его применения: Материалы научно-практической конференции / Под ред. В.В. Полянского. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2006. (0,3 п.л.);

5) Бучин А.А. Проблемы законодательного регулирования института выборов на уровне субъектов Российской Федерации // Региональные выборы в Российской Федерации: Материалы Второй научно-практической конференции студентов и аспирантов / Под ред. В.В. Полянского. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2007. (0,3 п.л.);

6) Бучин А.А. Эффективность законодательства о выборах. // Конституционное развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. / Под ред. В.Т.Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. Вып. 8 (0,3 п.л.).