

0-735643

На правах рукописи

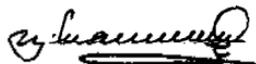
МАТЕЙКОВИЧ Максим Станиславович

**ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

12.00.02 — конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук



Саратов - 2003

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

- Научный консультант** доктор юридических наук, профессор
ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
АВАКЬЯН Сурен Адибекевич;
доктор юридических наук
КОЛЕСНИКОВ Евгений Викторович;
доктор юридических наук, профессор
НЕВИНСКИЙ Валерий Валентинович
- Ведущая организация** Уральская государственная
юридическая академия

Защита состоится 24 июня 2003 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102

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

Автореферат разослан «29» апреля 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного Совета

доктор юридических наук, профессор



Сенякин И. Н.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Избирательные права являются одним из стержневых элементов, образующих конституционный статус личности. Они выступают самой доступной, эффективной, регулярно повторяемой возможностью непосредственно участвовать в управлении делами государства и решении вопросов местного значения.

Посредством свободных выборов властные функции передаются во временное пользование от их единственного обладателя — многонационального народа Российской Федерации — его полномочным представителям, государственные и муниципальные органы приобретают свое важнейшее свойство — легитимность, а гражданское общество получает необходимые рычаги воздействия на государственный аппарат во имя удовлетворения **интересов**, потребностей индивидов и коллективов.

Перечень избирательных прав весьма широк. Он охватывает не только конституционную возможность избирать и быть избранным, но целый ряд иных взаимосвязанных друг с другом политических, личных, социально-экономических **прав**. В свете общемировых тенденций интеграции различных народов, создания глобальных стандартов правового положения личности в цивилизованном, демократическом обществе, **усиления** роли межгосударственных институтов избирательные права постепенно перестают быть достоянием только граждан конкретного государства. В странах Европы происходит законодательное закрепление правомочий иностранцев избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, развиваются процедуры демократического формирования межгосударственных представительных органов.

Общеизвестно, что избирательные права бессмысленны вне их реализации. Только при свободном осуществлении указанных прав, **объективном**, честном установлении результатов волеизъявления граждан можно говорить о реальном участии народа в управлении делами государства и его отдельных территорий, о том, что воля избирательного корпуса стала основой деятельности государственных и муниципальных органов. В этой связи даже самое обстоятельное, отвечающее международным стандартам закрепление избирательных прав на уровне Конституции и законов государства является далеко не единственным критерием подлинного народовластия, как и «выборность сама по себе еще не обеспечивает действительно полного и свободного волеизъявления тех, кто избирает» (Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963. С. 115).

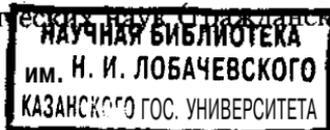
Даже в условиях развитой, устоявшейся демократии разнообразные нарушения избирательных прав являются весьма распространен-

ным явлением. В России же реализация избирательных прав дополнительно сопряжена с трудностями, вызванными колоссальными масштабами осуществляемого политического и социально-экономического реформирования.

К основным причинам нарушений избирательных прав относят и крайнюю нестабильность российского избирательного законодательства, когда каждые федеральные, региональные и местные выборы проходят в соответствии с новыми правилами. Большое количество противоречивых, не вполне вписывающихся в сложившуюся систему российского законодательства норм, часто корректируемых органами судебной власти, не создает необходимых юридических гарантий, не способствует эффективному противодействию названным нарушениям и не позволяет обеспечить оперативную, полную защиту избирательных прав граждан.

Неэффективность защиты избирательных прав, массовое распространение некорректных выборных технологий порождают недоверие граждан к самим избирательным процедурам. Согласно результатам социологического опроса, проведенного автором диссертации в октябре 2002 г. среди избирателей в возрасте 18-19 лет, которые еще ни разу не принимали участия в выборах, 82% из числа опрошенных не считают российские выборы честными и справедливыми (всего в опросе приняло участие около 100 человек). Кроме того, общероссийским комплексным социологическим исследованием «Молодежь и выборы» выявлено: 23 процента респондентов в возрасте от 18 до 29 лет «придерживаются жесткого мнения о том, что выборы в стране не решают злободневных проблем»; еще 11 процентов «согласились с утверждением, что выборы — это способ обмануть избирателей» (см.: Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 10. С. 95).

Очевидно, что конституционно-правовая наука не должна только критически рассматривать накопленный массив правовых норм, ограничиваясь внесением предложений по их совершенствованию. Такой узкий подход в определенной мере и обусловил чрезвычайную нестабильность избирательного законодательства, принятие достаточно спорных нововведений, как-то: голосование по почте или почти полное выведение из сферы конституционно-правовой ответственности нарушений правил предвыборной агитации. Задача исследователя — предложить законодателю и правоприменителю качественно новые решения в сфере защиты избирательных прав. Для этого требуется некоторое переосмысление устоявшихся теоретических позиций, привлечение современных достижений теории государства и права, отраслевых юридических наук.



ального, административного права), общественных наук в целом (политологии, социологии, философии).

Проблематика, связанная с темой настоящей диссертации, присутствует в монографиях как советского периода, так и современного этапа развития конституционно-правовой науки (Ким А. И. Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. М., 1965; В. Т. Кабышев. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974; С. Д. Князев. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999 и т. д.). Успешно защищены кандидатские диссертации Л. А. Киселевой (Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации. М., 1999) и В. А. Самсонова (Конституционные средства защиты избирательных прав граждан. Волгоград, 2000), в которых непосредственно рассматриваются различные формы защиты избирательных прав граждан.

Однако системного анализа проблем теории и практики защиты избирательных прав в науке до настоящего времени не проведено.

В частности, весьма актуальной задачей является определение природы, обоснование свойств избирательных прав. Небесспорной представляется существующая методология выявления и разграничения принципов права в целом и принципов реализации избирательных прав в частности. Продолжается дискуссия о статусе избирательных комиссий, пределах их правозащитных полномочий.

Нуждается в дальнейшем развитии теория защиты прав и свобод, ее обогащение новыми аспектами, связанными с тщательным анализом форм, средств и способов защиты избирательных прав. Требуют изучения такие малоисследованные вопросы, как самозащита, международная защита избирательных прав, компенсаторные механизмы в избирательном праве. В целях более качественного рассмотрения избирательных споров органами судебной власти необходимо углубление знаний о соотношении частного и публичного интереса при проведении свободных, демократических выборов.

В практической плоскости, наряду с формированием предложений по совершенствованию отдельных правовых норм или нормативных правовых актов в целом, следует провести обстоятельную экспертизу построения всей системы законодательства о выборах с точки зрения ее соответствия потребностям обеспечения реализации избирательных прав. В юридической литературе идеи модернизации данной системы уже высказывались, однако не получили своего развития.

Таким образом, назрела необходимость проведения комплексного исследования теоретических и прикладных аспектов защиты избира-

тельных прав, направленного на поиск реальных, эффективных путей решения указанной проблемы, имеющей важное правовое, политическое, экономическое и социально-культурное значение.

Объектом исследования являются избирательные права и общественные отношения, связанные с их реализацией, как урегулированные правом, так и находящиеся вне сферы воздействия юридических норм. Реализация и защита избирательных прав граждан, прежде всего, обеспечивается различными органами государственной власти, деятельность которых в данной сфере также вошла в объект исследования. В объект исследования включены и общепризнанные принципы и нормы международного права, отраслевое (гражданское, гражданское процессуальное, административное) законодательство в части, касающейся механизмов защиты избирательных прав.

Предметом исследования являются формы, средства, способы защиты избирательных прав граждан, а также проявляющаяся при этом совокупность юридических свойств самих избирательных прав.

Научная проблема эффективной защиты избирательных прав граждан в настоящее время состоит в неопределенности и пробельности конституционного регулирования избирательных отношений, недостаточно четком построении системы юридических гарантий избирательных прав граждан, рассредоточенности избирательно-правовых норм в колоссальном массиве федеральных и региональных законодательных актов. Усугубляет проблему усиленная борьба финансово-промышленных групп за влияние на политическую власть, тогда как юридические меры противодействия совершаемым при этом нарушениям избирательных прав граждан не достигают требуемого эффекта.

Использование научной методологии позволяет выявить основные пути решения обозначенной проблемы.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе современных достижений юридической науки разработать концептуальные основы обеспечения эффективной защиты избирательных прав граждан, а также, используя полученные выводы теоретического характера, сконструировать комплекс практических предложений, направленных на создание качественно новой системы правовых норм, закрепляющих юридические гарантии реализации и защиты избирательных прав.

Для достижения указанной цели автором поставлены следующие задачи:

1. Обобщить и систематизировать имеющиеся взгляды по проблематике субъективных избирательных прав граждан, форм, способов и средств их защиты, оценить эти взгляды с учетом современного правопонимания.

2. Разработать основные положения теории защиты избирательных прав граждан, в том числе:

а) выделить конституционные основы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации;

б) сформировать категориальный (понятийный) аппарат — провести определение и разграничение следующих научных терминов: «субъективные избирательные права», «реализация», «принципы реализации», «защита», «форма», «способ и средство защиты», «охрана», «гарантии», «нарушения избирательных прав граждан» и др.;

в) показать место принципов реализации избирательных прав граждан в механизме обеспечения их защиты и в иерархии принципов права в целом;

г) выявить основные формы, способы и средства защиты избирательных прав, выделить основные критерии ее эффективности;

д) обобщить основные юридические свойства судебной, международной, общественной и иных форм защиты избирательных прав;

е) рассмотреть признаки, функции и значение конституционной ответственности как одного из способов защиты избирательных прав граждан.

3. С использованием указанных основных положений теории защиты избирательных прав граждан обосновать рекомендации прикладного характера, направленные на совершенствование правового регулирования и повышение эффективности защиты избирательных прав.

Методологическая основа исследования. В работе использовались *диалектико-материалистический метод* исследования государства, права, демократии и обусловленные им иные методы достижения новых юридических знаний.

Исследование теоретических проблем защиты избирательных прав граждан с позиций материалистической диалектики позволяет всесторонне, полно, объективно рассмотреть соответствующие государственно-правовые явления, определить их общие признаки, связи, соотношения. Стремясь углубить знания о закономерностях реализации избирательных прав, преодолеть дискуссионные проблемы в данной сфере, автор использует ключевой для диалектики метод *восхождения от абстрактного к конкретному*.

С восхождением от абстрактного к конкретному тесно связан *системно-структурный метод*. Последний используется диссертантом, в частности, при выделении и обосновании категории «принципы реализации избирательных прав», которую невозможно представить вне всей системы принципов права.

Использование наряду с системно-структурным подходом *функционального* метода обусловило обособленное углубленное рассмотрение

способов и средств защиты избирательных прав, осуществляемой избирательными комиссиями и судами, играющими ключевую роль в рамках государственной защиты избирательных прав. С функциональной точки зрения, вполне оправданно и рассмотрение внутри раздела о судебной защите соответствующей деятельности органов прокуратуры, чьи правозащитные функции могут быть эффективно реализованы только при условии тесного взаимодействия с судебной властью.

Восхождение от абстрактного к конкретному и системность исследования становятся возможными благодаря универсальным логическим средствам познания — *анализу и синтезу*. Так, в результате проведенного в диссертации анализа выявлены свойства судебной защиты избирательных прав, конституционной ответственности участников избирательного процесса, правозащитной деятельности избирательных комиссий. Синтез, основанный на аналитическом методе, привел автора к необходимым обобщениям.

Достижению поставленной научной цели во многом способствовало и применение *исторического* метода исследования. Так, путем рассмотрения генезиса российского избирательного законодательства выявлен ряд существовавших ранее юридических гарантий, необоснованная утрата которых снижает степень защищенности избирательных прав граждан в современной России. Посредством специального метода *генетического расчленения* показаны этапы в развитии механизма защиты избирательных прав, каждый из которых обособляется исходя из качественно новых достижений в исследуемой сфере. Исторический метод используется в работе в тесном сочетании с *логическим* методом.

В целях получения эмпирического материала, необходимого для последующего логического осмысления государственно-правовых явлений, использовался целый ряд специальных методов: статистический, сравнительный, конкретно-социологический, формально-логические методы толкования права и др.

Метод *моделирования* имел существенное значение при определении научных понятий, построении системы «подконституционных» избирательно-правовых норм на основе постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, внесении конкретных рекомендаций по модернизации избирательного и гражданского процессуального законодательства.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных авторов в области права, философии, политологии, социологии, истории.

Рассматривая категории «власть», «демократия», «народовластие», «народный суверенитет», «свободные выборы» в контексте проводимого

анализа теоретических проблем защиты избирательных прав граждан, автор опирался на философские исследования Аристотеля, Цицерона, Ш. Монтескье, Ж. Ж. Руссо, К. Маркса, Ф. Энгельса, В. И. Ленина и др.

При изучении генезиса механизма защиты избирательных прав в различные периоды становления и развития российской государственности автор обращался к публикациям по истории отечественного государства и права, выполненным в разное время М. М. Богословским, М. А. Дьяконовым, Н. Н. Ефремовой, В. О. Ключевским, Н. И. Лазаревским, А. Г. Маньковым, Ю. А. Новиковым, В. И. Сергеевичем, О. И. Чистяковым, Б. Н. Чичериным, А. П. Шаповым и др.

В целях всестороннего понимания сущности таких явлений, как субъективные юридические права и свободы, гарантии прав и свобод, правонарушения и юридическая ответственность, принципы права, реализация права, в диссертации использованы достижения ученых в области общей теории государства и права. Это работы Н. В. Акчуриной, Н. Г. Александрова, С. С. Алексева, М. И. Байтина, Н. А. Власенко, Ю. И. Гревцова, Л. Б. Ескиной, В. Б. Исакова, В. П. Казимирчука, Н. А. Катаева, Д. А. Керимова, С. А. Комарова, В. М. Корельского, В. Н. Кудрявцева, В. В. Лазарева, Е. А. Лукашевой, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, А. С. Мордовца, В. И. Новоселова, А. С. Пиголкина, И. Н. Сенякина, В. Н. Синюкова, М. С. Строговича, В. М. Сырых, В. О. Тененбаума, В. А. Терехина, Ю. А. Тихомирова, Р. О. Халфиной, О. И. Цыбулевской, А. Ф. Черданцева, Б. В. Шейндлина и др.

В основу исследования проблем защиты избирательных прав граждан на отраслевом уровне положены научные труды С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, М. В. Баглая, А. М. Барнашова, А. А. Безуглова, Н. А. Бобровой, Н. А. Богдановой, Н. С. Бондаря, Г. А. Василевича, В. И. Васильева, Ю. А. Веденеева, А. А. Вешнякова, Н. В. Витрука, Л. Д. Воеводина, С. А. Глотова, Л. А. Григоряна, Ю. П. Еременко, А. В. Зиновьева, Т. Д. Зражевской, А. В. Иванченко, В. В. Игнатенко, И. П. Ильинского, В. Т. Кабышева, А. И. Кима, А. И. Ковлера, Е. И. Козловой, Н. М. Колосовой, Е. И. Колюшина, А. Н. Кокотова, В. Ф. Котока, С. Д. Князева, Б. С. Крылова, В. А. Кряжкова, М. И. Кукушкина, О. Е. Кутафина, В. О. Лучина, В. И. Лысенко, В. В. Маклакова, О. О. Миронова, А. А. Мишина, В. В. Невинского, Ж. И. Овсепян, В. В. Полянского, А. Е. Постникова, Ф. М. Рудинского, Б. А. Страшуна, А. В. Теперика, В. А. Туманова, Я. Н. Уманского, И. Е. Фарбера, Н. Ю. Хаманевой, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина, М. Ф. Чудакова, Ю. Л. Шульженко, Б. С. Эззеева, Л. М. Энтина, А. А. Югова, Ю. А. Юдина и др., а также авторов из США и стран

Западной Европы — К. Вазака, Д. Гомьен, Л. Зваака, Ф. Кленнера, Т. Маунца, М. Прело, Д. Харриса и др.

В работе использовались исследования ученых — представителей других отраслевых наук: В. М. Ведяхина, В. П. Грибанова, К. Ф. Гущенко, Г. М. Даниленко, А. А. Добровольского, В. М. Жуйкова, В. П. Кашепова, М. И. Клеандрова, Ю. М. Козлова, Е. Г. Комиссаровой, Н. М. Кони́на, В. М. Манохина, И. В. Пановой, Б. Т. Разгильдиева, П. П. Сергуна, В. В. Скитовича, Ю. Н. Старилова, О. И. Тиунова, М. К. Треушникова, Н. И. Химичевой, Д. М. Чечота, А. М. Эрделевского и др. Данными авторами анализировались вопросы международной, административной, судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, организации и деятельности административной юстиции. Сформулированные ими выводы способствовали комплексному решению научной проблемы, являющейся предметом настоящего исследования.

Научная новизна диссертации заключается в том, что впервые в отечественной юридической науке проведено комплексное исследование теоретических и практических проблем защиты избирательных прав граждан в единстве и органической взаимосвязи с анализом их природы, принципов реализации, места в системе иных прав и свобод, сложившихся в современной России социально-экономических, политических, идеологических отношений.

В работе в концентрированном виде обозначены конституционные основы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации, проведено авторское разграничение категорий «демократия», «народовластие», «народный суверенитет», установлена их взаимосвязь с избирательными правами, с защитой этих прав, определены политико-правовые последствия нарушений избирательных прав для народного суверенитета в целом. Диссертантом сформулировано новое понятие «свободных выборов», выделены их основные конституционные гарантии (принципы равноправия, федерализма, социального государства), исследован механизм реализации принадлежащей народу власти на федеральных, региональных и муниципальных выборах.

Автором проанализировано развитие выборных процедур в России в новом для конституционно-правовой науки спектре нормативного обеспечения защиты избирательных прав и соответствующей правоприменительной практики. На этой основе проведена первая периодизация процесса становления и развития механизма защиты избирательных прав в отечественной истории IX—XX веков.

На основе критического осмысления многочисленных научных публикаций, обобщения большого объема международно-правовых документов, правовых позиций органов ООН и Совета Европы по

правам человека, решений отечественных судов (от Конституционного до районных, городских), нормативных и правоприменительных актов избирательных комиссий разработаны теоретические положения, позволяющие пересмотреть устоявшиеся взгляды на сущность и свойства избирательных прав, систему принципов права и принципов в избирательном праве, охарактеризовать их влияние на специфику обеспечения реализации и защиты данных прав. Сделаны также выводы о формах, способах, средствах, критериях эффективности защиты избирательных прав, ранее подробно не рассматривавшиеся в теории конституционного права.

В диссертации предложено новое иерархическое трехуровневое решение проблемы систематизации принципов права, на основе которого выделена универсальная категория «принципы реализации избирательных прав граждан», обосновано их деление на две относительно обособленные группы: основные начала обеспечения реализации избирательных прав граждан и основные начала индивидуального участия гражданина в осуществлении избирательных действий. В рамках рассмотрения этих принципов обозначены критерии свободы реализации избирательных прав.

Автором обоснована необходимость кодификации федерального избирательного законодательства, а также указаны сферы закрепления субъектами Российской Федерации дополнительных законодательных гарантий избирательных прав.

В диссертации разработан уточненный категориальный (понятийный) аппарат, служащий целям правотворчества и правоприменения в избирательно-правовой сфере, в том числе сформулированы новые определения следующих понятий: «объективное избирательное право», «субъективные избирательные права», «реализация избирательных прав», «обеспечение реализации избирательных прав», «способ защиты избирательных прав», «средство защиты избирательных прав», «форма защиты избирательных прав», «самозащита избирательных прав», «умаление избирательных прав», «злоупотребление избирательными правами», «конституционно-правовая ответственность участников избирательного процесса» и др.

Автором выявлено общее и особенное между понятиями «защита избирательных прав», «охрана избирательных прав», «гарантии избирательных прав», обосновано наличие в рамках избирательных отношений как прав, так и законных интересов участников избирательного процесса. Проведена новая классификация нарушений избирательных прав граждан, и выделены особенности конституционно-правовой ответственности за их совершение как одного из способов защиты изби-

рательных прав. На основе эмпирического материала (как исторического, так и современного) доказана зависимость количества и характера нарушений избирательных прав от уровня личного материального благополучия и возможности неправомерного влияния на социально-экономические отношения, которые предполагает избрание в депутаты или на замещаемую посредством выборов должность.

Впервые в конституционно-правовой науке проводится исследование известных практике средств индивидуальной либо коллективной самозащиты избирательных прав, отмечена ее социальная ценность и основные недостатки. Подробному анализу подвергнута деятельность в исследуемой сфере Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных омбудсменов, общественных организаций, средств массовой информации; выработаны рекомендации по совершенствованию правозащитной деятельности указанных субъектов.

Диссертантом предпринята одна из первых попыток рассмотрения разнообразных аспектов международной защиты избирательных прав, определения условий ее осуществления и тенденций развития, оценки возможного влияния правовых позиций Европейского Суда по правам человека на отечественное избирательное законодательство.

В отличие от ранее проведенных исследований, касающихся статуса, порядка формирования, перспектив развития избирательных комиссий, в диссертации сделан акцент на деятельности этих государственных органов по восстановлению, устранению препятствий реализации и предотвращению нарушений избирательных прав. Выявлены причины недостаточной эффективности правозащитной деятельности комиссий и сформулированы соответствующие практические рекомендации.

На основе постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации в диссертации осуществлен системный анализ проблемы соотношения частного и публичного интересов в процессе реализации избирательных прав и предложен новый подход к обеспечению баланса этих интересов, уточнены критерии допустимых ограничений избирательных прав. Автором также впервые смоделирована система избирательно-правовых норм, которая сформировалась в результате проведенных Конституционным Судом Российской Федерации проверок конституционности законов о выборах и референдумах.

В работе обобщены и важнейшие особенности деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав, выделены виды

обращений в суд в зависимости от заявляемых требований, предложен механизм, исключающий саму возможность появления противоречий между избирательным и гражданским процессуальным законодательством, сформулированы рекомендации по модернизации порядка судебного разрешения избирательных споров, обоснована необходимость выделения обособленной категории исков о защите избирательных прав граждан, доказано наличие законных интересов в рамках избирательных правоотношений.

Полученные теоретические и практические результаты исследования позволяют говорить о новом комплексном решении научной проблемы, которая, как уже указывалось, имеет важное правовое, политическое, экономическое и социально-культурное значение.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.

1. Свободные выборы представляют собой такую форму реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, при которой обеспечивается как свобода волеизъявления избирателей при голосовании «за» или «против» выдвинутых кандидатов, так и свободные условия подготовки и проведения выборов. Свобода выборов возможна только в социальном государстве, где конституционно оформлен и реализуется на практике обширный комплекс социально-экономических прав.

2. В качестве высшего непосредственного выражения *воли* народа Российской Федерации следует рассматривать не только федеральные выборы, но и всю совокупность проводимых в стране выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления. Отдельно взятые выборы, проводимые в рамках одного, «изолированного», субъекта Российской Федерации, муниципального образования, являются выражением воли граждан, проживающих на соответствующей территории, а не всего народа. Однако несоответствие результатов любых конкретных региональных либо муниципальных выборов действительной воле избирателей посягает на суверенитет российского народа в целом, ибо не позволяют всему народу как единой общности осуществить весь объем принадлежащей ему власти. Отсюда защита избирательных прав граждан при подготовке и проведении региональных и муниципальных выборов является обязанностью, прежде всего, федеральных государственных органов.

3. Конституционными основами защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации являются: народовластие (народный суверенитет); обязанность государства признавать, соблюдать и за-

щищать права и свободы человека и гражданина, возможность их самозащиты и международной защиты; недопустимость пересмотра Федеральным Собранием Российской Федерации конституционной нормы о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; свобода выборов; социальное государство; федерализм; республиканская форма правления; выборность главы государства на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании; равноправие граждан; запрет издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

4. Периодизация процесса становления и развития механизма защиты избирательных прав в отечественной истории IX–XX веков включает девять этапов, каждый из которых характеризуется качественно иным состоянием законодательного обеспечения и практики защиты этих прав. Однако на новом этапе может происходить и утрата предыдущих достижений в сфере защиты избирательных прав.

5. Термин «избирательные права» включает в себя комплекс самостоятельных, но одновременно взаимосвязанных друг с другом политических, личных, социально-экономических прав и свобод граждан. Избирательные права могут быть производными (конкретизирующими) как от конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, так и от иных конституционных прав.

6. Производные избирательные права (выдвигать свою кандидатуру, агитировать, голосовать, участвовать в иных избирательных действиях) являются индивидуальными. Конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными, предполагающее коллективное выражение общей воли избирательного корпуса, определяемой на основе волеизъявления большинства голосующих, необходимо признать коллективным и, исходя из этого, обеспечивать его защиту.

7. Под защитой избирательных прав граждан следует понимать принудительный механизм реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях, обеспечиваемый межгосударственными организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, иными организациями, самими гражданами посредством предотвращения нарушений избирательных прав, устранения препятствий их реализации либо восстановления нарушенного права и иными способами.

8. Категория «принципы реализации избирательных прав граждан» подразумевает объективно обусловленные суверенитетом наро-

да, мировыми тенденциями и потребностями развития демократии руководящие начала, на основе которых реализуется право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также обязанность государства по признанию, соблюдению и защите данного права.

Принципы реализации избирательных прав граждан включают:

а) основные начала обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан (свобода реализации избирательных прав, демократизм выборов, периодичность реализации избирательных прав, честность подсчета голосов на выборах);

б) основные начала индивидуального участия гражданина в осуществлении избирательных действий (всеобщее равное прямое избирательное право, тайное голосование, состязательность кандидатов, гласность осуществления избирательных действий, создание специальных государственных органов, обеспечивающих реализацию и защиту избирательных прав граждан).

9. Свобода реализации избирательных прав граждан выступает в качестве универсального принципа и прекращается, если нарушены другие руководящие начала реализации избирательных прав.

Основными критериями свободы реализации избирательных прав являются: право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования (в том числе посредством голосования «против всех кандидатов»); тайное голосование; отсутствие воздействия на избирателей, которое искажает существо их волеизъявления; возможность альтернативного выбора между кандидатами и их списками; эффективная защита избирательных прав; равенство избирательных прав; свобода создания и деятельности политических партий; свобода получения и распространения информации о выборах; недопустимость незаконного и неадекватного общепризнанным целям ограничения прав и свобод лишения гражданина права участвовать в выборах; добровольность осуществления пассивного избирательного права.

10. Гарантии избирательных прав граждан необходимо подразделять на условия, в которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав, и средства, с помощью которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав.

Условия, в которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав, включают экономические, социальные, политические, информационные гарантии, создаваемые по мере формирования гражданского общества, укрепления его институтов, обеспечения социальной справедливости и честной конкуренции в экономической сфере.

В таких условиях политическую власть сложно рассматривать как источник материального благополучия для претендующих на ее осуществление индивидов.

К средствам, с помощью которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав, относятся юридические гарантии — закрепленные правовыми нормами процедуры реализации и защиты избирательных прав.

11. Способы защиты избирательных прав являются восстановление избирательных прав, пресечение действия (бездействия) либо отмена решения, нарушающих избирательные права, привлечение субъекта, действия (бездействие) которого обусловили нарушение избирательных прав, к юридической ответственности. Выбор средств защиты избирательных прав напрямую зависит от правомочий субъектов в рамках той или иной формы защиты. Безвозвратно утраченное избирательное право может быть компенсировано посредством возмещения потерпевшему материального и морального вреда.

12. В условиях демократии возможности использования тех или иных средств самозащиты для восстановления избирательных прав весьма ограничены, ибо нельзя защищать неправомерные притязания, а компетентная объективная проверка правомерности притязаний часто может быть осуществлена только органами публичной власти.

13. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», чрезмерно детализирующий порядок проведения отдельных избирательных действий, одновременно не устанавливает необходимые федеральные гарантии избирательных прав граждан. Тогда как субъекты Российской Федерации фактически регулируют права граждан в избирательной сфере, что не соответствует конституционному разграничению предметов ведения и полномочий, а также нарушает гарантированное государством равенство прав граждан независимо от места жительства.

14. Сложившаяся модель законодательного регулирования порядка реализации и защиты избирательных прав граждан нуждается в серьезной модернизации. Такая модернизация должна идти не за счет бесконечного пересмотра Федерального закона «Об основных гарантиях...», а за счет реформирования всей системы избирательного законодательства, в том числе принятия Избирательного кодекса Российской Федерации.

15. Дополнительные законодательные меры по защите избирательных прав граждан со стороны субъектов Российской Федерации должны выражаться в более широком информировании избирателей о

порядке и сроках осуществления избирательных действий, повышении уровня социальных гарантий для членов избирательных комиссий, принятии мер по предотвращению фальсификации выборов.

16. Международная защита избирательных прав граждан на современном этапе включает не только возможность индивида, не согласного с решениями национальных юрисдикционных органов, апеллировать к межгосударственным правозащитным структурам, но и широкий комплекс иных средств, применяемых мировым сообществом в целях соблюдения каждым государством основополагающих личных и политических прав своих граждан. В случаях грубых нарушений (подтвержденной отчетами международных наблюдателей фальсификации результатов общегосударственных выборов, сопровождающейся массовыми репрессиями в отношении избирателей) эти средства защиты могут применяться без согласия государства.

17. Необходимым основанием конституционно-правовой ответственности организаторов и участников выборов является нарушение избирательных прав граждан. Данные нарушения в зависимости от характера причиняемого ими вреда могут быть разделены на три вида: уменьшение избирательных прав граждан, злоупотребление субъекта своими избирательными правами, неисполнение или ненадлежащее исполнение субъектом своих юридических обязанностей. Неизбежное применение соразмерных конституционно-правовых санкций при наличии нарушений избирательных прав граждан и недопустимость привлечения к конституционно-правовой ответственности при отсутствии названных нарушений являются важным способом защиты избирательных прав в демократическом правовом государстве.

18. Нормотворческая деятельность избирательных комиссий должна осуществляться только по вопросам, прямо предусмотренным в бланкетных нормах закона, и только в целях обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан посредством методической детализации предусмотренных законом юридических процедур.

19. Объектом судебной защиты могут быть не только избирательные права граждан, но и законные интересы субъектов избирательного процесса. К таким защищаемым законным интересам следует отнести стремление избирательного корпуса к ограничению количества баллотирующихся на выборах кандидатов и списков кандидатов, осуществляемому посредством введения требования о сборе подписей в поддержку их выдвижения.

20. В целях унификации конституционного и гражданского процессуального законодательства представляется целесообразным выделение в рамках гражданского процесса особой категории исков о

защите избирательных прав, особенности рассмотрения которых должны регламентироваться нормами избирательного законодательства.

21. Баланс конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов применительно к защите избирательных прав граждан предполагает, что отдельные ограничения избирательных прав при осуществлении тех или иных избирательных действий допустимы в целях обеспечения свободы выборов в целом, стабильности публичной власти, ответственности ее органов и должностных лиц перед народом. Однако ни при каких условиях недопустимо ограничение самой свободы выборов и обеспечивающих ее принципов реализации избирательных прав граждан.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предложенная автором концепция способствует более полному, глубокому пониманию сущности избирательных прав граждан, позволяет вывести на новый качественный уровень законодательное закрепление гарантий данных прав и значительно повысить эффективность деятельности по их защите. Устранение выявленных недостатков внутригосударственных правозащитных механизмов также способствует минимизации возможных финансовых потерь федерального бюджета, которые неизбежны в случае удовлетворения Европейским Судом по правам человека требований российских граждан, связанных с нарушениями избирательных прав.

Исследование имеет системный характер, решает задачи, актуальные для смежных направлений науки (политологии, социологии) и отраслей права. Содержащиеся в диссертации выводы и рекомендации, а также фактический материал могут быть использованы учеными в дальнейших научных исследованиях в рамках конституционного права.

Автором обоснована необходимость внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации, принятия Избирательного кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов (об основах отношений края, области с входящими в их состав автономными **округами**, о порядке осуществления отдельных избирательных действий), сформулированы конкретные, подробно мотивированные рекомендации, касающиеся отдельных положений действующих и рекомендуемых к принятию нормативных правовых актов. Указанные рекомендации претендуют на использование в нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в интересах повышения эффективности защиты избирательных прав граждан.

Основные результаты исследования могут быть использованы в высших учебных заведениях, ведущих подготовку специалистов в области юриспруденции, государственного и муниципального управ-

ления, политологии, в процессе преподавания правовых учебных дисциплин.

Апробация результатов исследования осуществлена в ряде научных публикаций общим объемом 80,8 печатных листа, в том числе в 3 монографиях, при разработке 9 законов Тюменской области и Ямало-Ненецкого автономного округа, в проведении научно-правовых экспертиз проектов федеральных и региональных нормативных правовых актов. Выводы диссертации также использованы для подготовки выступлений автора в Тюменской областной Думе и в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В процессе работы в качестве председателя окружной избирательной комиссии по выборам депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва, члена избирательной комиссии Тюменской области автором разрабатывались решения названных комиссий, осуществлялось процессуальное представительство в судебных заседаниях, связанных с защитой избирательных прав граждан.

Основные положения диссертации докладывались на региональных, общероссийских и международных научно-практических конференциях и семинарах: «**Выборы-99: проблемы и решения**» (Москва, 1999), «Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран» (Москва, 2001), «Теория и практика правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации» (Новосибирск, 2001), «Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах: состояние, перспективы развития и практика применения» (Екатеринбург, 2001), «Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт» (Москва, 2002), «Конституция как символ эпохи» (Москва, 2003) и т. д.

Результаты исследования использованы в одном из первых в России электронных учебников — «Конституционное право» (Тюмень, 1999), подготовленном диссертантом совместно с Г. Н. Чеботаревым, в процессе чтения лекций по курсам «Конституционное право России» и «Конституционная юстиция» в Тюменском государственном университете, при проведении семинаров с государственными и муниципальными служащими Тюменской области и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, включающих 16 параграфов, заключения, списка источников и 5 приложений. Структура работы позволяет последовательно рассмотреть теоретические и прикладные аспекты темы исследования.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект и предмет исследования, ставятся его цели и задачи, излагаются методологическая и теоретическая основы, доказываются научная новизна работы и ее практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводится информация о результатах апробации выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации.

Глава 1 «Конституционное регулирование и закономерности развития защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации» содержит анализ конституционных положений о народовласти, свободных выборах, равноправии, социальном государстве как важнейших юридических гарантиях избирательных прав граждан, а также историко-правовой очерк, отражающий развитие отечественного законодательства о выборах и практики его применения в разрезе темы диссертационного исследования.

В первом параграфе рассматриваются конституционные основы защиты избирательных прав граждан.

Автор отмечает, что демократическое государство как одно из главных конституционных характеристик Российской Федерации является важнейшей юридической предпосылкой всей деятельности по защите избирательных прав граждан. Само же понятие демократии тесно связано с такими категориями, как «народовластие», «народный суверенитет». Но если демократия в конституционно-правовом плане является качественным признаком соответствующего явления (демократическое государство, демократические выборы, демократический централизм и т. д.), характеризующим участие представителей народа, членов соответствующей ассоциации во властной деятельности, то народовластие предполагает принадлежность народу всей полноты власти.

Народовластие по своему содержанию во многом совпадает с народным суверенитетом. Последняя категория имеет лишь особый социально-политический смысл, проявляющийся в том, что народ рассматривается здесь как суверен, осуществляющий свою власть, не делея ее ни с кем, «самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил» (Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2001. С. 86).

Избирательные права граждан являются важнейшим элементом в механизме народовластия. Коллективное осуществление гражданами права избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления есть ничто иное, как реализация принадлежащего народу, состоящему из этих граждан, права на власть.

При этом решение народа может не совпадать с волей каждого его представителя, однако сам по себе факт такого несовпадения воле отнюдь не снижает авторитета решения, хотя и обязывает властный орган учитывать мнение и действовать в интересах, в том числе, меньшинства. Даже единичное нарушение избирательных прав является посягательством на суверенитет народа. Если же эти нарушения носят настолько массовый характер, что не позволяют установить подлинную волю народа, то можно вести речь о факте актиконституционного присвоения принадлежащей народу власти. Соответственно, защита избирательных прав есть ничто иное, как защита единого, неотчуждаемого народного суверенитета.

Установленные нормами национального конституционного права, но соответствующие международным стандартам ограничения избирательных прав не дают оснований считать соответствующих граждан находящимися вне сферы народовластия и вне состава народа, поскольку отдельные категории граждан в силу объективных обстоятельств (малолетнего возраста, отсутствия жизненного опыта, состояния психического здоровья и т. д.) не могут самостоятельно использовать избирательные права, либо «существует вероятность, что использование ими этих прав может нанести вред» (Крылов Б. С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 19). Тем самым обеспечивается защита избирательных прав подавляющего большинства представителей народа, чья воля как сознательная целеустремленность на избрание представителей в орган государственной власти или местного самоуправления не должна исказиться в силу объективно непреодолимых факторов.

Властная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления базируется на результатах свободных выборов, выражающих **волю** народа. Причем сама власть «при выборах не передается, а передается право на осуществление власти» (Кабышев В. Т. Выборы в Советы и избирательное право // Проблемы конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1969. С. 130). Выборы могут не состояться по причине, в частности, недоверия большинства проголосовавших граждан ко всем кандидатам. В последнем случае воля народа проявляется в том, чтобы провести новое выдвижение кандидатов, более достойных представлять его интересы. Власть же народа при этом остается не выраженной, новый состав властного органа не избирается, ранее сформированные органы пользуются правом на осуществление власти сверх срока, на который народ предоставил им это право, что, несомненно, вызывает социально негативный эффект.

В выборах в органы государственной власти отдельно взятого субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления отдельно взятого муниципального образования принимает участие не весь народ Российской Федерации. Нельзя, однако, не заметить, что по результатам отдельно взятых региональных или местных выборов не принимается решения, направленного на формирование государственных и муниципальных органов в масштабах всего государства. Такое «полновластное» решение принимается всем народом по результатам выборов в масштабах всей России, что и позволяет считать выражением воли российского народа региональные и муниципальные выборы в целом. В рамках же одного, «изолированного», субъекта Российской Федерации, муниципального образования можно говорить о волеизъявлении граждан, проживающих на соответствующей территории. Тем не менее, несоответствие результатов конкретных региональных либо муниципальных выборов действительной воле граждан посягает на суверенитет российского народа в целом, ибо уже не позволяют всему народу как единой общности осуществить весь объем принадлежащей ему власти. Вот почему защита избирательных прав граждан, нарушенных на региональных или муниципальных выборах, является обязанностью всех государственных органов, но, прежде всего, федеральных.

Воля народа не может быть единой. Отсюда властный акт — наделение полномочиями должностного лица, формирование представительного органа — принимается на основе воли части народа, выраженной на выборах, ибо «демократия есть господство большинства над меньшинством» (Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 32. С. 128—129). В то же время принятие каждого решения на выборах абсолютным большинством от общего состава избирательного корпуса в силу абсентеизма и разобщенности воли отдельных граждан практически невозможно. Поэтому в целях защиты избирательных прав граждан одной из задач законодателя является создание оптимального баланса, который бы не приводил к господству меньшинства над большинством и одновременно позволял проводить выборы в срок, обеспечивающий периодическое обновление состава государственных и муниципальных органов.

Понятие свободных выборов автор определяет как форму реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, при которой обеспечиваются как свобода волеизъявления избирателей при голосовании «за» или «против» выдвинутых кандидатов, так и свободные условия подготовки и проведения выборов.

Свобода выборов возможна только в **социальном** государстве, ибо человек, которому созданы условия для достойной жизни и **свободного** развития, менее подвержен политическому экстремизму, легче противостоит административному давлению, труднее поддается **подкупу**. Поэтому любое демократическое государство, стремящееся обеспечить свободу выборов, защитить избирательные права граждан, обязано принимать для этого меры правового и организационного характера и создавать условия для укрепления благосостояния граждан, повышения их правовой и политической культуры, справедливого распределения совокупного общественного продукта.

На основе проведенного анализа в работе в концентрированном виде обозначены конституционные основы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: 1) народовластие (народный суверенитет); 2) обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; возможность их самозащиты и международной защиты; 3) недопустимость пересмотра Федеральным Собранием Российской Федерации конституционной нормы о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; 4) признание свободных выборов высшим непосредственным выражением власти народа Российской Федерации; 5) социальное государство; 6) федерализм; 7) республиканская форма правления; выборность главы государства на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании; 8) равноправие граждан; 9) запрет издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Названные базовые для государства, общества и личности ценности находят свое отражение в текущем законодательстве, являются ориентирами для практической деятельности по защите избирательных прав граждан в Российской Федерации.

Во **втором параграфе** рассматривается генезис механизма защиты избирательных прав граждан в развитии России IX—XX веков.

Автор указывает, что выборы как явление общественной и политической жизни получили распространение еще в Древней Руси, история которой свидетельствует об отсутствии четких критериев избирательной правосубъектности, неразработанности форм и способов защиты прав избирать и быть избранными в органы власти, а также о значительной роли насильственных методов в отстаивании сделанного народом выбора.

В работе на основе исторических источников установлено, что количество нарушений избирательных прав значительно снижается при отсутствии у выборных должностных лиц необоснованных привилегий, коротких сроках их полномочий, подотчетности избирате-

лям, жесткой ответственности за злоупотребление властью, т. е. в условиях ограниченности возможностей для извлечения личной пользы из осуществления властных полномочий.

Диссертантом проведена периодизация становления и развития механизма защиты избирательных прав в истории России с учетом принципиальных позитивных нововведений, свойственных каждому историческому этапу:

IX—XV вв. — неразвитость механизма защиты избирательных прав, использование исключительно силовых, насильственных способов защиты.

XVI—XVII вв. — формирование административного механизма защиты права избирать в органы местного управления и сословного представительства в условиях неразвитости избирательных процедур и отсутствия кодифицированного законодательства о выборах.

Конец XVII в.—первая половина XIX в. — детализация избирательных процедур, обеспечение постоянного административного контроля за соблюдением установленных правил проведения выборов, формирование критериев избирательной правосубъектности.

Вторая половина XIX в. — расширение спектра избираемых органов власти и должностных лиц, установление четких критериев избирательной правосубъектности, существенное расширение избирательного корпуса, создание специальных норм об уголовной ответственности за нарушение избирательных прав.

1905—1916 гг. — первое использование всеобщей политической стачки как средства защиты избирательных прав, признание права российских подданных избирать депутатов общегосударственного законодательного органа, предоставление избирательных прав рабочим, создание избирательных комиссий для обеспечения достоверности результатов выборов и рассмотрения избирательных споров, систематизация уголовных преступлений и административных проступков в сфере подготовки и проведения выборов.

1917 г. — революционная либерализация критериев избирательной правосубъектности на выборах в Учредительное собрание, организация выборов на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, создание системы избирательных комиссий, становление общественного контроля за ходом голосования, признание права на судебную защиту активного избирательного права.

1918—1937 гг. — снижение возрастного ценза до 18 лет, активное участие Советов и его органов (исполкомов, мандатных комиссий) в обеспечении достоверности результатов выборов.

1937—1989 гг. — переход к организации выборов на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосова-

нии, упразднение уголовного наказания в виде лишения избирательных прав, закрепление в конституционном и гражданском процессуальном законодательстве норм, регулирующих порядок судебной защиты избирательных прав, использование мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства.

1989—1993 гг. — становление судебного конституционного контроля, признание международной защиты избирательных прав, состоятельность кандидатов на выборах, развитие общественного наблюдения за процессом голосования, подсчета голосов и определения результатов выборов.

Современный этап, обусловленный принятием Конституции Российской Федерации **1993** года, характеризуется широким распространением конституционно-правовой ответственности за нарушение **избирательных** прав, признанием частичной избирательной правосубъектности иностранных **граждан**, обязательной юрисдикцией межгосударственных органов по защите прав и свобод российских граждан, активной деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации в сфере защиты избирательных прав.

Глава 2 «**Субъективные** избирательные права граждан в Российской Федерации: понятие, содержание, принципы **реализации**» посвящена исследованию природы, свойств, особенностей реализации избирательных прав.

В первом параграфе определяется место избирательных прав в общей системе прав и свобод личности и на этой основе формулируется соответствующая научная **дефиниция**.

Автор отмечает, что термин «избирательные права», употребляемый именно во множественном **числе**, включает в себя целый комплекс самостоятельных, но одновременно взаимосвязанных друг с другом прав и **свобод**: право избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право), право быть избранным (пассивное избирательное право), право участвовать в выдвижении кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, в иных избирательных действиях.

В зависимости от субъекта обладания избирательные права принято считать правами граждан соответствующего государства. В последнее время, однако, наметилась тенденция к наделению отдельными политическими правами иностранцев. Так, с 1975 года в Швеции право участвовать в муниципальных и региональных органах предоставлено иностранцам, прожившим в стране не менее трех лет. Позднее **избирательные** права на муниципальных **выборах**, часто с различными **условиями**,

получили иностранцы, проживающие в Дании, Норвегии, Нидерландах, Великобритании, Литве, Эстонии, Словении и других странах.

В Российской Федерации обладание избирательными правами обусловлено наличием международного договора между Россией и соответствующим иностранным государством и закона субъекта Российской Федерации. Однако, учитывая конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, общемировые тенденции, геополитические интересы России, диссертант видит необходимость в конституционном закреплении права участия в муниципальных выборах иностранных граждан, имеющих вид на жительство в Российской Федерации и постоянно проживающих на законном основании на территории муниципального образования, в случаях, предусмотренных международным договором.

Таким образом, избирательными правами на современном этапе могут обладать только граждане — соответствующего государства, где проводятся **выборы**, или иностранных государств. Это позволяет использовать в теории и законодательстве формулировку «**избирательные права граждан**» без указания страны, с которой данный абстрактный «**гражданин**» имеет устойчивую правовую связь.

Определяя уровень юридического закрепления избирательных прав в системе нормативных правовых актов, диссертант указывает, что конституционное право избирать и быть избранным реализуется через **производные** права — на выдвижение кандидатов, на участие в голосовании, на получение открепительного удостоверения и др. Кроме того, в рамках избирательного процесса находят свое развитие и иные основные права и свободы личности. Так, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом реализуется через право участвовать в предвыборной агитации, право на объединение — через право на создание избирательных блоков и т. д.

Принципиальное значение в плане обеспечения свободы политического волеизъявления граждан имеет определение места избирательных прав в системе индивидуальных и коллективных прав **личности**. В юридической литературе основным критерием разграничения прав и свобод на индивидуальные и коллективные является форма их осуществления: если индивидуальные права и свободы могут быть реализованы личностью самостоятельно, без участия других субъектов, то коллективные осуществляются только совместно с другими индивидами (Л. Д. Воеводин, С. Ю. Кашкин, И. А. Алебастрова и др.).

В этой связи большинство **производных** избирательных прав — выдвинуть свою кандидатуру, агитировать, голосовать, иными слова-

ми, участвовать в избирательных действиях — можно рассматривать как индивидуальные.

Однако реализацию конституционного права избирать и быть избранным нельзя рассматривать лишь как набор осуществленных в ходе подготовки и проведения выборов действий. Реализация права предполагает какой-то конечный результат этого процесса, достижение соответствия между предпринятыми действиями и их целью. Отсюда реализация конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления предполагает не просто голосование по предложенным кандидатурам, а именно избрание одного из кандидатов в указанные органы на основе воли большинства участников голосования.

Избрание, в частности, невозможно, если в региональных выборах приняло участие менее 20 процентов от числа граждан, внесенных в списки избирателей. Фальсификация результатов выборов хотя и позволяет одному лицу реализовать свое пассивное избирательное право, но одновременно не дает возможности реализовать активное избирательное право значительно большему кругу субъектов и избирательному корпусу в целом.

Кандидат может быть избран только в том случае, если выборы состоятся, если в его пользу будет направлено волеизъявление большинства проголосовавших избирателей, если это волеизъявление окажется подлинно свободным. Иными словами, в самом процессе реализации пассивного избирательного права также участвует весьма большое количество людей.

Таким образом, конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления может быть реализовано только коллективно, посредством выражения общей воли избирательного корпуса, определяемой на основе волеизъявления большинства.

Такое понимание формы реализации избирательных прав имеет принципиальное значение при осуществлении их судебной защиты, в частности, при принятии решения об отмене регистрации кандидата.

Автором подчеркивается, что при решении вопроса о природе тех или иных прав важно определить, каков источник этих прав, в чем выражается роль государства в процессе их формирования и реализации. Исходя из этого наличие у гражданина избирательных прав обусловлено тем, что он является частью народа — носителя суверенитета и единственного источника власти, передающего право на ее осуществление государственным и муниципальным органам. Любые акции гражданского неповиновения, направленные против тоталитарного

политического режима, пользуются справедливой поддержкой мирового сообщества. Вышесказанное позволяет считать избирательные права **естественными** правами граждан, что обязывает государство к их нормативному закреплению и всемерной защите.

В работе формулируется дефиниция «избирательные права граждан», под которыми предлагается понимать принадлежащие гражданам государства, а также в установленных международными договорами случаях — иностранцам конституционные и производные от конституционных юридические возможности избирать и быть избранными в органы государственной и муниципальной власти на основе свободного коллективного волеизъявления, участвовать в иных избирательных действиях.

Во **втором параграфе** рассматриваются природа, иерархия принципов права, их роль в правовом регулировании избирательных отношений.

Диссертантом отмечается, что в современной конституционно-правовой науке нет единства даже в понимании, общие начала какого явления в сфере непосредственной демократии олицетворяет собой избирательно-правовая категория «принципы». Основными при этом являются следующие подходы: а) принципы избирательной системы (Т. Д. Зражевская, Ю. Н. Жданов, А. П. Сунцов); б) принципы проведения выборов (О. Е. Кутафин); в) принципы объективного избирательного права (М. И. Кукушкин, С. Д. Князев, А. А. Югов, А. Х. Руппель и др.); г) принципы субъективного избирательного права (А. Е. Постников, А. В. Иванченко, И. А. Алебастрова).

Анализируя приведенные позиции, автор счел необходимым специально остановиться на проблеме соотношения объективного и субъективного избирательного права. В диссертации подчеркивается, что объективное избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, которые закрепляют избирательные права граждан, а также регулируют порядок реализации и защиты этих прав. Такое определение позволяет уйти от распространенного подхода, при котором объективное избирательное право рассматривается как совокупность норм, регулирующих **отношения**, складывающиеся в процессе подготовки и проведения выборов, ибо выборы — это не цель, а средство реализации избирательных прав граждан.

Из массива правовых норм, образующих объективное избирательное право, невозможно точно вычленить все нормы-принципы. Сам подход, при котором исследователь обречен на поиск руководящих начал в нормах позитивного права, бесперспективен с научной точки зрения и не имеет практического смысла. Отсюда общепринятое деление принципов права на общеправовые, межотраслевые и отрасле-

вые, по мнению диссертанта, уже не всегда позволяет отделить принципы права от многочисленных правовых идей, сформулировать те базовые начала, которые бы стали основой правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Так, практически невозможно обозначить даже перечень принципов конституционного права, одна из двух функций которого как раз и состоит в общем нормировании важнейших отношений во всех сферах жизнедеятельности личности, гражданского общества и государства. Очень сложно выделить и межотраслевые принципы.

В работе предлагается иная, иерархическая, систематизация принципов **права**, включающая три уровня:

Первый уровень. Основные начала организации государства, его взаимоотношений с личностью и гражданским обществом: народный суверенитет; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; верховенство конституции и закона; социальная справедливость и социальная солидарность; экономический, идеологический, политический плюрализм; разделение властей и признание местного самоуправления.

Второй уровень. Принципы правового статуса личности, принципы государственного устройства, принципы организации государственной власти, принципы организации местного самоуправления.

Третий уровень охватывает руководящие начала правового регулирования в конкретных сферах жизнедеятельности личности и гражданского общества, организации государства. Здесь можно выделить принципы гражданства, принципы правосудия, принципы правотворчества, принципы реализации различных видов прав и свобод — гражданских, трудовых, избирательных и т. д.

Нельзя, с нашей точки зрения, говорить о «принципах субъективного права». Субъективное право — единичная мера возможного поведения, само по себе явление статичное. Принципы, будучи ведущими началами процесса формирования, развития и функционирования права, т. е. явлений, находящихся в сфере динамики, могут воздействовать только на процесс претворения субъективного права в жизнь: использования предоставленной возможности, исполнения корреспондирующих обязанностей.

С учетом изложенного принципы реализации избирательных прав можно определить как объективно обусловленные суверенитетом народа, мировыми тенденциями и потребностями развития демократии руководящие начала, на основе которых реализуются право индивида избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также обязанность государства по признанию, соблюдению и защите данного права.

Будучи облеченными в форму правовых норм, принципы реализации субъективных избирательных прав становятся и руководящими положениями объективного избирательного права.

В работе проводится разграничение принципов реализации избирательных прав граждан на две группы. Принципы первой группы (основные начала обеспечения реализации избирательных прав граждан) призваны обеспечить общие условия реализации избирательных прав, то есть свободную, честную, временную передачу права на осуществление власти от народа к своим **представителям**. Вторая группа (основные начала индивидуального участия гражданина в осуществлении избирательных действий) объединяет базовые начала участия каждого гражданина в передаче указанного права. Причем итоговый результат — осуществление народом власти через свободно избранных им представителей — достигается только при соблюдении всех принципов, нарушение хотя бы одного из них ставит под сомнение реальность участия граждан в управлении делами государства.

В третьем параграфе подробно рассматриваются основные начала обеспечения реализации избирательных прав граждан, к которым автор относит свободу реализации избирательных прав, демократизм выборов, периодичность реализации избирательных прав, честность подсчета голосов.

С учетом решений Конституционного Суда Российской Федерации по обращениям, связанным с защитой избирательных прав граждан, автором выделены основные критерии свободы реализации избирательных прав:

1) право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования (в том числе посредством голосования **«против всех кандидатов»**);

2) тайное голосование;

3) недопустимость воздействия на избирателей, которое искажает существо их волеизъявления (в том числе использование в избирательной кампании должностного или служебного положения, насилия, запугивания в целях избрания одного из кандидатов либо списка кандидатов; подкуп избирателей; давление на подсознание и пр.);

4) возможность альтернативного выбора между кандидатами и их списками;

5) эффективная защита избирательных прав;

6) равенство избирательных прав;

7) свобода создания и деятельности политических партий, свобода получения и распространения информации (включая массовую информацию) о выборах;

8) недопустимость незаконного и не соответствующего общепризнанным целям ограничения прав и свобод лишения гражданина права участвовать в выборах;

9) добровольность осуществления пассивного избирательного права.

При этом закрепленную российским законодательством добровольность реализации активного избирательного права диссертант не считает ни критерием свободы выборов, ни принципом реализации избирательных прав граждан. Более того, добровольность участия в выборах одновременно с установлением минимального «порога» явки избирателей может приводить к срыву выборов, а значит, к целой серии негативных последствий для реализации избирательных прав в целом: нарушению периодичности выборов, произвольному продлению срока полномочий ранее избранных представителей, невозможности осуществления активного избирательного права отдельными гражданами в силу естественной убыли населения.

Так, в 1995–1997 гг. выборы депутатов региональных законодательных (представительных) органов государственной власти были назначены в 72 субъектах Российской Федерации. Однако в результате проведения основных выборов в полном составе оказалось сформировано только 35 региональных парламентов, еще 31 — в правомочном составе, в 6 субъектах Федерации правомочные парламенты сформированы не были. Аналогичные проблемы имели место и в последующие годы.

Отнюдь не по формальным соображениям диссертантом включен в систему принципов реализации избирательных прав граждан демократизм выборов. В содержание данного принципа вкладывается особый смысл: демократическими можно признать только такие выборы, которые действительно явились выражением власти народа и привели к формированию государственного либо властного органа, обладающего реальными властными полномочиями. Вот почему свободные выборы могут быть и недемократическими, то есть не имеющими властного характера, не позволяющими избирателям передать право на осуществление власти своим представителям ввиду отсутствия у избирателей данного права.

Периодичность реализации избирательных прав обеспечивает не только важнейший аспект защиты избирательных прав — возможность регулярного их осуществления, но и в значительной мере — механизм ответственности народных представителей перед избирателями.

В целях безусловного соблюдения названного принципа необходимо, по утверждению автора, переход на четко фиксированный единый срок (например, первое воскресенье марта) проведения таких выборов, с параллельным избранием гражданами должностного лица

(вице-губернатора, вице-мэра и т. п.) или **депутата-дублера**, которые бы получали право замещения ставшего вакантным мандата до конца срока легислатуры.

Определение «честный» в характеристике тех или иных общественно-политических и правовых явлений несет в себе как собственно юридический, так и морально-этический смысл. Оно, по глубокому убеждению диссертанта, обязывает субъекта правоотношения не только к предоставлению достоверной информации, соблюдению должностных инструкций, то есть формальному следованию юридическим предписаниям, но и предполагает достижение в процессе правового регулирования особого социально-нравственного эффекта — формирование чувства долга, добросовестного отношения к возложенным обязанностям, осознанного стремления защищать закон.

Таким образом, в узком смысле, честность подсчета голосов на выборах можно рассматривать как обязательность абсолютной точности подсчета голосов в соответствии с заполненными избирателями бюллетенями, как недопустимость фальсификации итогов голосования.

В четвертом параграфе проводится анализ содержания принципов индивидуального участия гражданина в осуществлении избирательных действий.

Рассматривая принцип всеобщего избирательного права, автор обращает внимание на чрезвычайный либерализм ограничений, связанных с неизбираемостью отдельных категорий граждан в депутаты представительных органов, на государственные и муниципальные должности. Данный либерализм, подчеркивается в работе, позволяет говорить о нарушении баланса частного и публичного интересов в пользу первого.

Соблюдению принципа равного избирательного права, по мнению диссертанта, препятствует форсированное внедрение в России пропорциональной избирательной системы, несмотря на недостаточно высокий уровень правовой культуры, неразвитость институтов гражданского общества, резко выраженный абсентеизм избирателей. Аргументы в поддержку данной системы (становление многопартийности в регионах, рост активности избирателей и т. п.) носят скорее политический, чем юридический характер. Избирательные процедуры не должны подстраиваться под складывающуюся многопартийность, ибо развитие политической системы — задача гражданского общества, решаемая без участия государственной власти.

Прямое избирательное право не рассматривается мировым сообществом как обязательный принцип реализации избирательных прав граждан. В накопленном массиве международно-правовых актов лишь Европейская хартия местного самоуправления (пункт 2 статьи 3) и

действующая в рамках СНГ Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества (часть 3 статьи 3) предусматривают избрание прямым голосованием представительных органов местного самоуправления.

Диссертант, **однако**, полагает, что именно прямое избирательное право позволяет наиболее адекватно отразить волю каждого избирателя в результатах выборов представительных органов власти, поэтому Российская Федерация как субъект международного права может добиваться юридического закрепления данного принципа в важнейших международно-правовых актах.

В целях же более гармоничного сочетания частных и публичных интересов возможно изменение перечня государственных и муниципальных органов, формируемых на основе выборов. С одной стороны, представительный характер Совета Федерации, члены которого не могут осуществлять властные полномочия от чьего-либо имени, кроме имени народа, дальнейшая реализация принципа разделения властей как важнейшего элемента правового государства обуславливают необходимость возвращения к прямым выборам членов данной Палаты Федерального Собрания, с другой — обеспечение единообразного исполнения законов в государстве и единства исполнительной власти в целом, повышение эффективности государственного управления, укрепление дисциплины в системе исполнительной власти, с нашей точки зрения, невозможны без юридического оформления права всенародного избираемого Президента Российской Федерации назначать руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе отмечается, что тайное голосование в качестве принципа реализации избирательных прав можно рассматривать только в рамках заключительной стадии избирательного процесса. Реализация избирательных прав при проведении иных избирательных действий (выдвижение кандидатов, деятельность избирательных комиссий и т. д.) не исключает принятия соответствующих решений открытым голосованием.

Принцип состязательности кандидатов не сводится к механическому включению в избирательный бюллетень нескольких кандидатур. Состязательность может дать положительный результат только тогда, когда кандидатам реально обеспечены равные возможности и условия участия в избирательной кампании.

Гласность осуществления избирательных действий предполагает осуществление и защиту избирательных прав граждан под особым общественным контролем (в лице наблюдателей, представителей общественных объединений, средств массовой информации и т. д.); обяза-

тельное официальное опубликование информации о проведении избирательных действий; открытость основных биографических данных, сведений об имущественном положении, размере избирательных фондов кандидатов. Все это способствует как эффективной защите избирательных прав граждан, в том числе с участием международных организаций, общественных объединений, средств массовой информации, так и формированию объективной информации о кандидате — одного из главных факторов, влияющих на волю избирателей.

Нельзя умалять значения и такого принципа, как создание специальных государственных органов, обеспечивающих реализацию и защиту избирательных прав граждан, — избирательных комиссий. Это позволяет независимо от властных органов, формируемых на основе выборов, обеспечить соблюдение избирательных прав, а также предоставляет широкому кругу граждан России возможность лично участвовать в организации и проведении выборов, иначе говоря, осуществлять властные полномочия в данной сфере.

В то же время диссертант отмечает, что федеральный законодатель не только не обеспечивает независимость избирательных комиссий от политических партий и иных общественных объединений, но и усиливает такую зависимость. Поскольку партии участвуют в выборах именно в целях получения возможности осуществления властных полномочий, такая тенденция косвенно способствует и установлению зависимости избирательных комиссий от представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Глава 3 «Внутригосударственные и международные механизмы защиты избирательных прав» включает анализ теоретических проблем защиты избирательных прав, а также исследование существующих в данной сфере международных и некоторых внутригосударственных механизмов.

В первом параграфе рассматриваются понятие, формы, способы и средства защиты избирательных прав.

В диссертации констатируется, что свободная, в полном объеме реализация избирательных прав граждан, происходящая без вмешательства государственных органов, — идеал, достижение которого не просматривается даже в отдаленной перспективе. Отсюда в целях обеспечения подлинного участия граждан в управлении делами государства необходима эффективная защита избирательных прав.

Автор проводит разграничение понятий *«реализация»*, *«обеспечение реализации»*, *«гарантии»*, *«защита»*, *«охрана»* избирательных прав, нередко используемых в законодательстве и литературе несколько бессистемно.

Реализация субъективных избирательных прав имеет важнейшую особенность. Осуществляя (используя) свое конституционное право избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в более широком смысле — участвовать в управлении делами государства, гражданин содействует и реализации конституционного права другого гражданина (а иногда и самого себя) быть избранным.

Таким образом, реализация избирательных прав есть коллективное либо индивидуальное использование индивидами имеющихся у них юридических возможностей избирать и быть избранными в органы государственной и муниципальной власти, участвовать в осуществлении иных избирательных действий, результатом которого является свободная, демократическая, передача представителям народа полномочий по осуществлению государственной власти или решению вопросов местного значения на определенный срок.

Задача государства и его органов, должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, иных уполномоченных организаций и физических лиц — *обеспечить*, то есть создать условия для такой реализации. Отсюда обеспечение реализации избирательных прав есть деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, иных уполномоченных законом либо международным договором организаций и физических лиц по созданию условий для использования индивидами имеющихся у них юридических возможностей избирать и быть избранными в органы государственной и муниципальной власти, участвовать в осуществлении иных избирательных действий, а также для достижения соответствующего результата.

Условия и средства, с помощью которых обеспечивается реализация избирательных прав, образуют гарантии избирательных прав граждан.

Наибольшую практическую и теоретическую значимость, по мнению диссертанта, имеет предложенное Л. Д. Воеводиным деление гарантий на две основные группы: первая включает условия, в которых обеспечивается реализация прав и свобод, а вторая — средства, обеспечивающие реализацию прав и свобод (Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 229).

Условия, в которых происходит реализация избирательных прав граждан, включают разнообразные экономические, социальные, политические, информационные и иные факторы. Нельзя недооценивать значение этих факторов и сводить все возникающие в ходе подготовки, проведения, определения результатов выборов проблемы к несовершенству юридических норм. Автор полагает, что действенные экономические, социальные, политические, информационные гарантии из-

бирательных прав граждан могут быть созданы только по мере формирования гражданского общества, укрепления его институтов, усиления государственного регулирования экономики в целях обеспечения социальной справедливости, конкуренции, защиты интересов отечественных производителей товаров и услуг. Иначе говоря, необходимо создание условий, при которых политическая власть уже не будет рассматриваться как источник материального благополучия для претендующих на ее осуществление индивидов, а значит, и выборы приобретут подлинно свободный, честный, демократический характер.

К средствам, с помощью которых мировое сообщество в целом и каждое государство в отдельности обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав, диссертант относит юридические гарантии — закрепленные правовыми нормами процедуры реализации и защиты избирательных прав.

Весьма дискуссионным является вопрос о соотношении понятий «охрана» и «защита» прав и свобод. Автор полагает, что защита непременно связана с нарушением права: реальным или возможным. Охрана имеет более широкий смысл, включает как правозащитную, так и **правообеспечительную** деятельность, связанную с правомерным поведением по реализации субъективного права. Нельзя сводить охрану субъективных прав и к сугубо профилактической деятельности. Если нарушенное право в результате правозащитных мер было восстановлено, **значит**, механизм охраны данного права сработал, реализация права обеспечена, правда, особым, принудительным, способом.

Таким образом, охрана избирательных прав граждан представляет собой деятельность государственных и муниципальных органов, правозащитных и международных организаций, физических лиц по обеспечению реализации и защиты прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях.

По утверждению диссертанта, такое понимание термина «охрана права» предполагает и преодоление устоявшегося стереотипа о так называемых правоохранительных органах, поскольку отсутствие в науке четкого, непротиворечивого представления даже об их перечне порождает определенную несогласованность законодательных норм. В частности, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии наделяются правом обращения то в **«правоохранительные органы, органы исполнительной власти»** (для проведения проверок информации о нарушении закона и пресечении нарушений), то в «правоохранительные органы или суд» (с

целью направления протокола об административном правонарушении), то в «правоохранительные органы, суд, органы исполнительной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации».

Диссертант считает целесообразным вообще отказаться от использования термина «правоохранительные органы», а изучение различных аспектов соответствующей деятельности проводить в рамках иных учебных дисциплин.

Защита избирательных прав рассматривается в работе как принудительный механизм реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях, обеспечиваемый межгосударственными организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, иными организациями, самими гражданами посредством предотвращения нарушений избирательных прав, устранения препятствий их реализации либо восстановления нарушенного права и иными способами.

Средства защиты прав и свобод есть специфические действия, процессуальные акты, с помощью которых соответствующий субъект добивается реализации нарушенных прав или свобод либо предотвращает их нарушение. Выбор того или иного средства напрямую зависит от правомочий субъектов избирательного процесса в рамках той или иной формы защиты. Способ защиты прав и свобод подразумевает необходимую и достаточную меру принуждения, применение которой обеспечивает реализацию нарушенных, нарушаемых или могущих быть нарушенными прав и свобод.

Так, к способам защиты избирательных прав можно отнести: 1) восстановление избирательных прав; 2) пресечение действия (бездействия) либо отмену решения, нарушающих избирательные права; 3) привлечение субъекта, действия (бездействие) которого обусловили нарушение избирательных прав, к юридической ответственности.

Восстановление избирательного права, утраченного в результате нарушения, возможно далеко не всегда. Так, в случае отмены незаконного решения об отказе в регистрации кандидата уже после того, как состоялось голосование, право граждан избирать данного кандидата в государственный либо муниципальный орган, право самого кандидата избираться могут быть реализованы только при условии проведения повторных выборов. Однако, если избранный кандидат набрал более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, отмену результатов выборов диссертант предлагает не производить. Кандидату, чье пассивное избирательное право было нарушено в связи с незаконным отказом в

регистрации или отменой регистрации, по мнению автора, необходимо выплачивать денежную компенсацию за счет средств соответствующего бюджета. В настоящее время, отмечается в работе, компенсаторные механизмы в отечественном избирательном законодательстве отсутствуют.

Базовыми (основными) формами защиты избирательных прав являются самозащита, государственная, общественная и международная формы защиты.

В рамках указанных базовых механизмов существуют разнообразные конкретные формы, позволяющие принудительным образом обеспечивать реализацию прав и свобод личности. Так, государственная защита прав и свобод включает правозащитную деятельность уполномоченных государственных органов, в том числе судов, законодательных, исполнительных органов государственной власти (административная защита), прокуратуры, избирательных комиссий.

Самозащита избирательных прав предполагает совершение субъектом избирательного процесса действий, направленных на самостоятельное, не сопровождающееся вмешательством каких-либо государственных, межгосударственных или общественных органов восстановление избирательных прав, устранение препятствий их реализации либо предотвращение нарушений этих прав.

Самозащита избирательных прав может обеспечить их реализацию только при условии использования предусмотренных законом или нормами международного права средств. Так, добровольный отказ от пищи (голодовка) не выходит за рамки юридически возможного поведения голодающих лиц, однако не позволяет каким-либо государственным, муниципальным органам в целях прекращения голодовки нарушать права и свободы других лиц. В равной мере самозащита не может осуществляться средствами, использование которых приводит или может привести к нарушению прав и свобод субъектов, не имеющих отношения к социальному конфликту. К таким средствам автор относит забастовку, проводимую с политическими требованиями.

В целом, не отрицая социальной ценности самозащиты, диссертант подчеркивает, что в условиях демократии использование тех или иных средств самозащиты для восстановления избирательных прав весьма ограничено, ибо нельзя защищать неправомерные притязания, а компетентная объективная проверка правомерности притязаний часто может быть осуществлена только органами публичной власти. Отсюда наиболее распространенной формой защиты избирательных прав является их государственная защита.

В работе анализируются средства защиты избирательных прав граждан, используемые Президентом Российской Федерации, к кото-

рым автор относит право законодательной инициативы, отлагательное вето, издание указов по вопросам, требующим законодательного регулирования, создание и деятельность совещательного и консультативного органа — Комиссии по правам человека.

Диссертант указывает, что президентское «вето» должно использоваться во всех случаях, когда законопроектом нарушаются права и свободы личности, принципы их реализации, ибо вопросы соблюдения прав человека не могут быть предметом политического компромисса. В целях предотвращения подмены законов указами, предлагается закрепление специальной конституционной обязанности Президента России незамедлительно после издания «законозамещающего» указа внести в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона, подлежащий внеочередному рассмотрению. Высказаны рекомендации, направленные на повышение роли комиссий по правам человека при Президенте России и высших должностных лицах субъектов Федерации.

Средства защиты избирательных прав, используемые законодательными органами государственной власти, по мнению автора, можно разграничить следующим образом: а) законодательное оформление основных юридических гарантий избирательных прав граждан; б) издание ненормативных актов по наиболее актуальным проблемам реализации избирательных прав; в) назначение особого должностного лица — парламентского уполномоченного по правам человека.

Автором критикуется существующая система российского избирательного законодательства, включающая квазиконституционный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иные федеральные законы, нормы конституций (уставов), законы субъектов Российской Федерации.

Так, содержание Федерального закона «Об основных гарантиях...» уже не соответствует его названию. С 1997 года объем содержащихся в нем правовых предписаний неизменно увеличивается: данный закон вобрал в себя большинство норм, которые ранее закреплялись на уровне инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, хотя задача отказа от регулирования избирательных отношений на подзаконном уровне должна решаться посредством принятия специальных федеральных законов.

В то же время сами по себе федеральные гарантии избирательных прав граждан в настоящее время, как полагает автор, должным образом не установлены. В частности, не зафиксированы в императивной форме требования, касающиеся участия в выборах иностранных граждан, реализации пассивного избирательного права, сбора подписей в

поддержку выдвижения кандидатов, признания выборов состоявшимися и т. д. Закрепляя эти требования в региональных законах, субъекты Российской Федерации фактически регулируют права граждан, что не соответствует конституционному разграничению предметов ведения и полномочий, а также нарушает гарантированное государством равенство прав граждан независимо от места жительства.

В диссертации поддерживается идея принятия Избирательного кодекса Российской Федерации. Автор считает, что такой кодекс должен закреплять как нормы общего характера (о составлении списков избирателей, формировании избирательных комиссий, финансировании выборов, предвыборной агитации), так и особенности подготовки и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов. Это позволит избежать дублирования норм, противоречивости, чрезвычайной нестабильности избирательного законодательства; федеральный законодатель обеспечит регулирование избирательных прав граждан в соответствии с пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации.

Дополнительные гарантии защиты избирательных прав граждан со стороны субъектов Федерации должны, по утверждению диссертанта, выражаться в более широком информировании избирателей о порядке и сроках осуществления избирательных действий, повышении уровня социальных гарантий для членов избирательных комиссий, принятии мер по предотвращению фальсификации выборов и т. д.

В диссертации также содержатся мотивированные рекомендации, направленные на повышение эффективности деятельности палат Федерального Собрания по проверке информации о нарушениях избирательного законодательства, контролю за соблюдением избирательных прав граждан при проведении региональных и муниципальных выборов. В частности, предлагается законодательно оформить статус парламентских наблюдателей на выборах с предоставлением им прав, аналогичных правам членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Автором сформулированы и конкретные предложения по расширению компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах.

Анализируя проблемы административной защиты избирательных прав граждан, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, автор отмечает, что соответствующие меры (проверка достоверности сведений, предоставляемых кандидатами для регистрации, пресечение противоправной агитационной деятельности, предотвращение изготовления подложных и незаконных предвыборных агитационных материалов и др.) в основном имеют вспомогательный, обеспечительный характер по отноше-

нию к правозащитной деятельности избирательных комиссий. В практическом плане диссертант считает целесообразным создание внутри МВД России, взаимодействие с которым представляет для комиссий особую важность, в структуре криминальной милиции, подразделений по борьбе с нарушениями политических прав граждан. В обязанности таких подразделений **входили** бы не только осуществление необходимых проверок и пресечение противоправной агитации, но и сбор, анализ оперативной информации о возможных, готовящихся нарушениях со стороны различных физических и юридических лиц.

Наряду с государственной защитой избирательных прав, в диссертации обосновывается необходимость развития и поддержки общественного правозащитного движения, в том числе государственного финансирования на конкурсной основе социально значимых проектов (создание сети бесплатных юридических консультаций, повышение правовой и политической культуры граждан, проведение социологических исследований и т. д.). Средства защиты, используемые неправительственными **организациями**, можно охарактеризовать как правовую помощь гражданам, однако эффективность такой помощи будет расти только по мере становлению общественных правозащитных объединений, укрепления независимости и авторитета средств массовой информации.

Во **втором параграфе** исследуются различные аспекты международной защиты избирательных прав граждан.

Автор отмечает, что международная защита прав и свобод человека, в т. ч. избирательных прав, на современном этапе включает как возможность индивида, не согласного с решениями национальных **юрисдикционных** органов, апеллировать к межгосударственным правозащитным структурам, так и широкий комплекс иных средств, применяемых мировым сообществом в целях соблюдения каждым государством основополагающих личных и политических прав граждан: приглашение иностранных и международных наблюдателей; работа миссий экспертов в рамках СБСЕ-ОБСЕ, Совета Европы; в исключительных случаях, по решению Совета Безопасности ООН — применение вооруженной силы для прекращения массовых нарушений прав человека.

Как подчеркивается в диссертации, миссии экспертов обязаны обеспечить объективность оценки ситуации, не вправе оказывать одностороннюю информационную поддержку оппозиционным политическим организациям, безосновательно дискредитировать избирательный процесс. В противном случае Россия, как и любое другое государство, вправе запретить такого рода инспектирование и потребовать замены членов миссии.

Применение вооруженной силы для прекращения массовых нарушений прав человека, допускаемое в соответствии с главой VII Устава ООН, возможно только в экстремальных ситуациях, в случае безрезультатности использования иных мер международно-правовой защиты. Тем более, абсолютно неприемлемо применение односторонней, не санкционированной Советом Безопасности ООН так называемой гуманитарной интервенции, которая осуществлялась США либо совместными усилиями стран НАТО в Гренаде, Югославии, Панаме, Ираке и ряде других государств.

Основным средством международно-правовой защиты является разрешение индивидуальных жалоб межгосударственными органами по защите прав и свобод человека: Комитетом ООН по правам человека и Европейским Судом по правам человека.

Выделяя особенности рассмотрения жалоб Комитетом ООН по правам человека и отмечая практическую ценность сформулированных им Соображений по избирательным спорам, автор указывает, что ограниченные полномочия Комитета не позволяют ему последовательно добиваться неукоснительного соблюдения избирательных прав граждан. Поэтому в целях повышения авторитета ООН и ее структур, усиления роли универсальных международных договоров, создания общемировых механизмов защиты прав личности в работе ставится вопрос о модернизации Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах в плане наделения Комитета ООН по правам человека обязательной наднациональной юрисдикцией.

Деятельность Европейского Суда по защите избирательных прав представляется более эффективной в силу наличия у него обязательной юрисдикции по отношению к государствам — участникам Совета Европы, в том числе полномочий по предотвращению нарушений прав и свобод. В то же время, в отличие от Комитета ООН по правам человека, Европейскому Суду подведомственны только жалобы, связанные с выборами в органы законодательной власти.

В Европейском Суде не могут быть восстановлены избирательные права, однако выплата потерпевшему компенсации причиненного материального и морального вреда, обременяющая национальный бюджет непредвиденными финансовыми расходами, является серьезным средством воздействия на государство, законы и правоприменительная практика которого позволяют нарушать нормы международного права.

В целом практика Европейского Суда по защите избирательных прав сравнительно невелика. Тем не менее, согласно прогнозу диссертанта, в ближайшее время такая практика может значительно обога-

таться за счет рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, что обязывает законодателя учитывать решения Европейского Суда по спорам, связанным с реализацией избирательных прав. В диссертации подвергнуты анализу наиболее актуальные в этом плане правовые позиции: а) о противодействии использованию кандидатами на выборах преимуществ своего должностного либо служебного положения (решение от 1 июля 1997 г. по делу «Гитонас и другие против Греции»); б) о «пределах свободы слова» в ходе избирательной кампании (решение от 23 мая 1991 г. по делу «Обершлик против Австрии»); в) о критериях выбора той или иной избирательной системы (решение от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Моэн и Клейфейт против Бельгии»).

Автор также указывает на необходимость развития других механизмов международной защиты прав и свобод личности, в том числе формирования и начала работы Комиссии по правам человека СНГ, активизации деятельности Верховного комиссара ООН по правам человека и т. д.

В третьем параграфе рассматриваются проблемы конституционно-правовой ответственности субъектов избирательного процесса.

В работе отмечается, что привлечение субъекта, чьи решения, действия либо бездействие привели к нарушению избирательных прав граждан, к юридической ответственности (административной, уголовной, конституционно-правовой) является важным способом защиты данных прав.

Конституционно-правовая ответственность, в том числе субъектов избирательного процесса, может носить как индивидуальный (отказ кандидату в регистрации), так и коллективный (отмена регистрации списка кандидатов) характер. При этом ответственность коллективного субъекта, как правило, порождает неблагоприятные последствия для граждан — членов такого коллектива.

Одним из оснований конституционно-правовой ответственности организаторов и участников выборов является нарушение избирательных прав граждан. Данные нарушения в зависимости от характера причиняемого ими вреда диссертант разграничивает на три вида: 1) умаление избирательных прав граждан, 2) злоупотребление субъекта своими избирательными правами, 3) неисполнение или ненадлежащее исполнение субъектом своих юридических обязанностей.

Умаление избирательных прав есть не соответствующее нормам международного права, конституции государства, федеральных законов ограничение объема правомочий лица избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях, а также созда-

ние неправомерных препятствий реализации избирательных прав посредством наложения на субъекта неправомерных обязанностей или привлечения его к ответственности. Любое умаление избирательных прав есть их ограничение, тогда как ограничение можно признать умалением, а значит, и нарушением избирательных прав только при несоблюдении одного из трех условий: 1) ограничение устанавливается федеральным законом; 2) ограничение имеет целью защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства; 3) ограничение должно быть необходимым, то есть соразмерным указанным выше целям.

Злоупотребление избирательными правами проявляется в превышении **управомоченным** субъектом избирательного процесса меры возможного поведения, то есть в использовании в рамках дозволенного ему общего типа поведения (возможности избирать и быть избранным, участвовать в иных избирательных действиях) таких вариантов поведения, которые препятствуют реализации прав других субъектов избирательного процесса и противоречат интересам избирательного корпуса в целом.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение юридических обязанностей выражается в игнорировании или неполном, несвоевременном исполнении требований, предъявляемых к субъекту федеральным законом, вследствие чего корреспондирующие избирательные права не могут быть реализованы в полном объеме. В этой связи не всякое нарушение избирательно-правовой нормы порождает нарушение избирательных прав и может быть основанием конституционно-правовой ответственности.

Существенной особенностью конституционно-правовой ответственности является возможность ее наступления при отсутствии вины привлекаемого к ней субъекта. Так, в случае расформирования избирательной комиссии прекращаются полномочия и тех ее членов, которые посредством голосования, выражения особого мнения противодействовали нарушению избирательных прав граждан.

Санкции, закрепленные в нормах избирательного законодательства, в основном носят абсолютно определенный характер. Расформирование избирательных комиссий, отказ в регистрации кандидата, признание члена избирательной комиссии систематически не выполняющим обязанности и некоторые другие санкции применяются либо не применяются уполномоченным органом за соответствующее нарушение выборного законодательства, но не могут быть заменены иными мерами.

В работе сформулирована дефиниция конституционно правовой ответственности участников избирательного процесса, определяемой

автором как применение к кандидатам, наблюдателям, избирательным объединениям, избирательным блокам, избирательным комиссиям и их членам, иным субъектам, допустившим нарушение избирательных прав граждан, мер государственного принуждения, предусмотренных нормами конституционного законодательства.

Диссертантом также систематизированы основные конституционно-правовые санкции, применяемые в отношении участников избирательного процесса, обоснованы рекомендации по совершенствованию порядка применения данных санкций.

Глава 4 «Деятельность российских избирательных комиссий по обеспечению реализации избирательных прав граждан» посвящена исследованию правовых средств, используемых избирательными комиссиями в целях восстановления, устранения препятствий реализации и предотвращения нарушений избирательных прав.

В первом параграфе рассматриваются основные полномочия избирательных комиссий по обеспечению реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации на различных стадиях избирательного процесса.

Автор указывает, что федеральным законодателем на избирательные комиссии возложены три базовые функции правозащитного характера: 1) обеспечение реализации избирательных прав граждан; 2) обеспечение защиты избирательных прав граждан; 3) контроль за соблюдением избирательных прав граждан. Однако, поскольку соблюдение есть элемент реализации права, то функция обеспечения реализации прав включает и контроль за их соблюдением. В свою очередь, обеспечение реализации прав, как уже указывалось, подразумевает обеспечение их защиты.

Анализируя полномочия избирательных комиссий в правозащитной сфере на различных стадиях избирательного процесса, диссертант полагает, что обеспечивая реализацию избирательных прав граждан, избирательные комиссии обязаны одновременно осуществлять защиту иных конституционных прав и свобод личности.

Необходимость такого расширения функций комиссий достаточно наглядно проявляется на стадии предвыборной агитации. Закон возлагает на избирательные комиссии весьма широкий круг обязанностей по обеспечению реализации прав кандидатов на данном этапе избирательного процесса (проведение жеребьевок бесплатного эфирного времени, выделение бюджетных средств в равных долях, регистрация доверенных лиц и т. д.) При этом без должного внимания оставлен такой важный вопрос, как защита чести и доброго имени граждан. Существующий судебный порядок защиты чести и достоинства неэффективен в

ходе избирательной кампании в силу того, что разбирательство соответствующих исков обычно длится чрезвычайно долго.

Решению проблемы, по мнению автора, способствовало бы расширение сферы действия юридической ответственности по отношению к кандидатам, средствам массовой информации, полиграфическим предприятиям, по вине которых наносится вред чести, достоинству и деловой репутации иных граждан, включая наделение избирательных комиссий необходимыми дополнительными полномочиями.

Во втором параграфе анализируются проблемы повышения эффективности защиты избирательных прав граждан, осуществляемой избирательными комиссиями.

Диссертант отмечает, что в исследуемой сфере избирательные комиссии значительно «слабее» органов судебной власти. Так, в целях защиты избирательных прав суды могут выступать в качестве второй инстанции по отношению к избирательным комиссиям, тогда как никакое решение суда не может быть отменено избирательной комиссией. Даже само по себе обращение гражданина в суд приостанавливает ее правозащитную деятельность. Кроме того, правозащитная деятельность избирательных комиссий находится исключительно в сфере реализации избирательных прав. Суды же могут восстанавливать избирательные права и вне избирательного процесса (освобождение от наказания в виде лишения свободы, отмена решения суда о признании лица недееспособным).

Восстановление комиссиями избирательных прав осуществляется посредством исправления ошибок и неточностей в списке избирателей, устранения препятствий реализации пассивного избирательного права и права контролировать законность проведения выборов, признания результатов выборов недействительными.

К нарушению как активного, так и пассивного избирательного права приводит неправомерный отказ кандидату в выборный орган государственной либо муниципальной власти в регистрации. Указанное обстоятельство налагает на избирательные комиссии колоссальную ответственность при рассмотрении соответствующих жалоб. Поэтому в работе сформулированы и обоснованы рекомендации по модернизации оснований и совершенствованию порядка регистрации кандидатов, в том числе исключение норм о внесении избирательного залога как одним из оснований регистрации кандидата, возвращение права выдвижения кандидатов на выборах различного уровня собраниям избирателей, значительное смягчение требований о количестве подписей, представляемых кандидатом для регистрации, при одновременном ужесточении процедуры их проверки.

По мнению автора, отказ кандидату в регистрации должен рассматриваться избирательной комиссией как чрезвычайная и исключительная мера конституционно-правовой ответственности на данной стадии избирательного процесса. Любые неустранимые сомнения по вопросу применения той или иной нормы закона, оценки фактических обстоятельств, признания вины кандидата должны рассматриваться в пользу последнего.

Наряду с восстановлением избирательных прав, комиссии обязаны принимать и меры по предотвращению нарушений этих прав. В качестве предотвращения нарушений диссертантом, в частности, рассматриваются правомерно осуществленные отказ в регистрации кандидата, инициирование отмены регистрации, т. е. ограничение пассивного избирательного права, соразмерное целям защиты прав, законных интересов других лиц.

В третьем параграфе анализируется значение актов избирательных комиссий в системе юридических гарантий избирательных прав граждан в Российской Федерации.

Автор отмечает, что в литературе по-прежнему не сформировалось какое-либо однозначное мнение о правовой природе инструкций и разъяснений, изданных избирательными комиссиями.

Федеральный законодатель, с одной стороны, ограничивает пределы издания инструкций ЦИК России вопросами единообразного применения закона, а с другой — предоставляет комиссии право заполнения пробелов законодательного регулирования и даже опережающего правового регулирования.

В связи с тем что акты типа «**порядок**», «инструкция», «положение» довольно схожи по содержанию, автор считает целесообразным унифицировать форму издания нормативных актов ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Федерации. В целом нормотворческая деятельность избирательных комиссий должна осуществляться только по вопросам, прямо предусмотренным в бланкетных нормах закона и только в целях обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан посредством методической детализации предусмотренных законом юридических процедур.

Глава 5 «Судебная защита избирательных прав граждан в Российской Федерации» посвящена исследованию проблем деятельности органов судебной власти и прокуратуры по защите избирательных прав граждан и содержит развернутые рекомендации по совершенствованию данной деятельности.

В первом параграфе рассматриваются теоретические аспекты судебной защиты избирательных прав граждан.

Автор отмечает, что практика судебной защиты избирательных прав получила наиболее активное развитие с середины 90-х гг. XX века. Так, по данным судебной статистики, если в 1996 г. в судах Российской Федерации было рассмотрено только 684 гражданских дела о защите избирательных прав граждан, то в 2001 г. в суды общей юрисдикции поступило уже 3495 соответствующих обращений.

В работе подчеркивается колоссальное социальное значение судебной защиты избирательных прав граждан как важнейшего средства обеспечения свободы выборов, повышения правовой и политической культуры участников и организаторов избирательных кампаний, противодействия некорректным избирательным технологиям.

Диссертант определяет понятия судебной защиты прав и свобод в целом и судебной защиты избирательных прав граждан в частности. Последняя дефиниция раскрывается им как самодостаточный юридический механизм реализации избирательных прав граждан, который осуществляется органами судебной власти по инициативе уполномоченных законом субъектов посредством конституционного или особой формы гражданского судопроизводства в целях предотвращения нарушений избирательных прав, устранения препятствий их реализации либо восстановления нарушенного права с помощью установленных законом форм судопроизводства.

В диссертации также исследованы основные особенности судебной защиты избирательных прав. При этом, рассматривая объект судебной защиты, автор указывает на существование (помимо избирательных прав) законных интересов граждан в сфере организации выборов. В частности, стремление избирателей, направленное на то, чтобы ограничить круг баллотирующихся на выборах кандидатов гражданами, пользующимися определенной поддержкой избирательного корпуса, подлежит судебной защите. В силу этого суды правомерно отказывают в восстановлении пассивного избирательного права кандидатам, не собравшим в поддержку своего выдвижения установленного законом в разумных пределах количества подписей избирателей.

В науке продолжается дискуссия по поводу определения правовой природы обращения в суд общей юрисдикции, причем достижению единства позиций во многом препятствует отсутствие единой терминологии в законодательных актах. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях...» наиболее распространенным процессуальным средством обращения в суд за защитой избирательных прав в настоящее время является жалоба, в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (глава 26) единственным средством обращения признается заявление. Несогласованность законодательных норм негатив-

ным образом отражаются на субъектах, как ищущих защиты, так и обязанных осуществлять ее.

Автором обосновывается близость обращений о защите избирательных прав к исковому производству. В целях преодоления бесконечных противоречий между нормами конституционного и гражданского процессуального законодательства диссертант предлагает вычлнить в рамках гражданского процесса особую категорию исков о защите избирательных прав, особенности рассмотрения которых должны предусматриваться не в подразделе Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации о производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, а в нормах конституционного законодательства.

Во втором параграфе исследуется судебный конституционный контроль в сфере реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации.

Судебный конституционный контроль в сфере реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации определяется автором как проверка Конституционным Судом Российской Федерации законов и иных установленных Конституцией нормативных правовых актов, **регулирующих** порядок подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, на предмет их соответствия нормам Конституции Российской Федерации, закрепляющим избирательные права граждан, принципы их реализации и порядок защиты.

Защита избирательных прав может осуществляться органами регионального конституционного (уставного) правосудия: в работе анализируются соответствующие решения Конституционных Судов Дагестана и Бурятии, Уставного Суда г. Санкт-Петербурга. Автор считает целесообразным сохранить существующую компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в данной сфере, а также отмечает, что в основном избирательные права параллельно нарушаются и основным, и текущими региональными законами.

При рассмотрении критериев допустимости обращений, связанных с защитой избирательных прав граждан, диссертант считает бесспорными некоторые правовые позиции, выработанные Конституционным Судом Российской Федерации. В частности, Судом не признается допустимой **жалоба**, если оспариваемая законодательная норма не нарушает конституционное право гражданина, хотя и ограничивает его. Определить тонкую грань, когда ограничение конституционных прав и свобод переходит в их умаление или даже отмену, т. е. в нарушение Основного закона, по мнению автора, на стадии предварительного рассмотрения обращения достаточно сложно.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации не осуществляет проверку конституционности избирательных законов в ходе избирательной кампании. Как полагает диссертант, такая позиция не в полной мере согласуется с законодательными нормами, допускает фиксацию нарушений Конституции, по крайней мере до конца избирательной кампании, тогда как последующее восстановление избирательных прав может стать практически неосуществимым.

В диссертации проводится разграничение рассмотренных Конституционным Судом России дел, связанных с реализацией избирательных прав граждан, как по широко известному формальному основанию (абстрактный и конкретный контроль), так и по предметному признаку, исходя из сферы общественных отношений, внутри которых затрагиваются избирательные права (рассмотрение обращений, связанных с регулированием организации государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах, с проблемами федеративных отношений, обеспечением гарантий местного самоуправления, статусом депутатов, выборных должностных лиц и т. д.).

Конституционный Суд рассматривает обращения, связанные с реализацией избирательных прав граждан, в условиях отсутствия в Конституции Российской Федерации особой главы, посвященной избирательной системе. В процессе толкования конституционных норм, сопоставления их с положениями иных правовых актов формируются нормы права, юридическая сила которых «превышает юридическую силу любого закона, а следовательно практически равна силе самой Конституции» (Страшун Б. А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999). М., 2000. С. 117). Автор предпринял попытку систематизировать этот «подконституционный» слой объективного избирательного права, юридически обязательный для законодателя. Так, принципы реализации избирательных прав граждан нормированы Конституционным Судом следующим образом: гарантируется право гражданина Российской Федерации добровольно участвовать в свободных периодических выборах на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном, альтернативном голосовании.

Конституционный Суд Российской Федерации обеспечивает баланс публичных и частных интересов как конституционно охраняемых ценностей и с учетом этого подходит и к проблеме защиты избирательных прав граждан. На основе пяти постановлений Суда, с помощью таблиц, в работе прослеживается, какие ценности рассматривались Судом в качестве публичных либо частных и каким образом сохранялся или, наоборот, восстанавливался упомянутый баланс.

Учитывая колоссальное значение решений Конституционного Суда для развития отечественной избирательной системы, диссертант полагает, что необходим единый подход к определению баланса ценностей при рассмотрении обращений, связанных с выборной проблематикой, а именно: никакие интересы не позволяют законодателю ограничивать свободу выборов и положенные в ее основу иные принципы реализации избирательных прав граждан.

В третьем параграфе рассматриваются проблемы совершенствования деятельности отечественных судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан.

Автор проводит классификацию обращений о защите избирательных прав, направляемых в суды общей юрисдикции, в зависимости от заявляемых требований, выделяя следующие виды обращений: 1) о признании недействующими законодательных актов, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов; 2) об отмене нормативных правовых актов избирательных комиссий; 3) о восстановлении пассивного избирательного права; 4) об устранении препятствий реализации активного избирательного права; 5) о защите принципов реализации избирательных прав граждан, нарушенных в результате незаконных действий (бездействия) участников избирательного процесса.

В работе обосновывается необходимость сохранения существующего порядка рассмотрения избирательных споров в рамках гражданского судопроизводства и критикуется идея передачи избирательных споров в компетенцию административных судов, поскольку преодоления существующих недостатков необходимо добиваться, прежде всего, посредством укрепления независимости судебной власти и дальнейшей модификации норм материального и процессуального права, специализации действующих судей, повышения их квалификации, качественного обобщения судебной практики.

Основной целью совершенствования деятельности судов общей юрисдикции в исследуемой сфере, по мнению диссертанта, является обеспечение единства судебной практики, отсутствие которого наблюдается даже на уровне Верховного Суда Российской Федерации.

В диссертации предложен и обоснован набор первоочередных мер, направленных на повышение эффективности деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан. Среди этих мер следует особо выделить следующие:

1) возвращение к идее принятия Федерального конституционного закона о порядке признания недействующими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам;

2) отнесение обращений, содержащих требования о признании недействующими конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, к ведению президиумов верховных судов республик и приравненных к ним судов;

3) обеспечение коллегиальности рассмотрения споров, связанных с регистрацией кандидата (списков кандидатов) и ее отменой, с признанием итогов голосования и результатов выборов недействительными;

4) закрепление подсудности исков об отмене регистрации кандидата (списков кандидатов — за исключением федеральных) районным, городским судам с обязательным разрешением дела в срок, позволяющий рассмотреть кассационную жалобу не позднее чем за 3 дня до дня голосования;

5) нормативное оформление признания невозможности проведения свободных выборов в условиях массовых нарушений избирательных прав граждан.

В четвертом параграфе поднимаются вопросы совершенствования прокурорского надзора в ходе осуществления основных избирательных действий.

Автор отмечает, что включение данного параграфа в главу, посвященную судебной защите избирательных прав, сделанное по аналогии с построением главы 8 Конституции Российской Федерации, не вполне соответствует самостоятельности как судов, так и органов прокуратуры. Тем не менее, сам характер основных мер прокурорского реагирования, используемых в целях восстановления избирательных прав граждан, предотвращения их нарушения (предостережение, протест, представление), не дает возможности принудительно исполнить предъявляемое к нарушителю требование, чем и обусловлено тесное взаимодействие органов прокуратуры и судебной власти,

В работе на основе анализа эмпирического материала отмечается, что органам прокуратуры надлежит более последовательно реализовывать свои процессуальные полномочия, участвовать как в восстановлении нарушенных избирательных прав, так и в предотвращении нарушений (посредством обязательного участия в заседаниях избирательных комиссий при решении вопроса о регистрации кандидата, определении результатов выборов), в полном объеме осуществлять контроль за законностью ведения предвыборной агитации.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, обобщаются его теоретические и практические результаты, свидетельствующие о новом решении научной проблемы, имеющей важное правовое, политическое, экономическое и социально-культурное значение.

В результате такого общения автором выделены основные критерии эффективности защиты избирательных прав:

а) доступность защиты, что позволяет каждому потерпевшему от нарушения избирательных прав выбрать и использовать в зависимости от складывающихся обстоятельств любой из имеющихся в его распоряжении механизмов восстановления нарушенного избирательного права, устранения препятствий его реализации, предотвращения нарушения;

б) оперативность защиты, которая предполагает своевременное использование правозащитных средств до того, как возможность восстановления нарушенных избирательных прав будет утрачена или существенно осложнена;

в) обязательность защиты, в силу чего каждое нарушение избирательного права должно сопровождаться ответной правозащитной реакцией;

г) полнота защиты, подразумевающая восстановление нарушенного избирательного права в полном объеме, а при невозможности восстановления — использование адекватных компенсаторных механизмов, привлечение субъектов, действия (бездействие) которых привели к нарушению, к юридической ответственности.

По мнению диссертанта, основные научные выводы и рекомендации прикладного характера, при условии их комплексной, последовательной реализации, позволяют выйти на качественно новый уровень защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации.

Диссертацию завершают список источников и приложения, в которых приводятся некоторые соглашения, нормативные и правоприменительные акты, изданные при непосредственном участии автора.

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ РАБОТЫ:

1. *Матейкович М. С.* Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Монография. М.: Изд-во МГУ, 2003. — 19,0 п. л.
2. *Волкова Л. Д., Матейкович М. С.* Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации: Монография. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2002. — 5,0 п. л.
3. *Матейкович М. С.* Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Монография. Тюмень: Изд-во ТГУ, 1999. - 11,5 и. л.
4. *Кот О. Н., Жукова С. С., Матейкович М. С.* и др. Правовые и финансовые основы организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Учебное пособие для подготовки к аттестации государственных служащих Ямало-Ненецкого автономного округа. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2002. — 2,2 п. л.

5. *Кириллов В. Ф., Матейкович М. С., Ульянов В. И., Чеботарев Г. Н.* Конституционное право Российской Федерации: Учебно-методический комплекс. Ч. I. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. — 7,5 п. л.; Ч. II. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. — 3,1 п. л.
6. *Матейкович М. С.* Особенности организации и проведения выборов в представительные органы государственной власти Тюменской области // Тюменский регион: управление и самоуправление: Тематический сб. науч. статей. Тюмень: Центр стратегии регионального развития Тюменской области, 1995. — 1,2 п. л.
7. *Матейкович М. С.* Органы территориального общественного самоуправления и правовое регулирование их деятельности // Местное самоуправление: проблемы и перспективы: Тез. докл. всерос. научно-практ. конф. Тюмень: Изд-во ТГУ, 1996. — 0,2 п. л.
8. *Матейкович М. С.* К вопросу о легитимности выборов в субъектах Российской Федерации // Современные проблемы права, государственного строительства и местного самоуправления: Материалы межрегион. научно-практ. конф. / Отв. ред. Л. Б. Истомина. Тула: Тульский филиал Российской правовой академии, 1998. — 0,3 п. л.
9. *Матейкович М. С.* Проблемы правового регулирования выборов в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 7. — 0,8 п. л.
10. *Матейкович М. С.* Судебная защита избирательных прав граждан: региональный аспект // Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина: региональные проблемы: Сб. материалов межрегион. научно-практ. конф. / Под ред. В. Н. Ширяева, С. В. Нарутто. Хабаровск: ХГАЭП, 1998. — 0,3 п. л.
11. *Матейкович М. С.* Проблемы совершенствования законодательства о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции: Межвуз. сб. статей. Вып. 3. Ч. 1. Тюмень: Изд-во ТГУ, 1999. — 0,9 п. л.
12. *Матейкович М. С.* Проблемы ответственности за неисполнение законов субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области) // Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы: Тез. выступлений участников межрегион. научно-практ. конф. Тюмень: Тюменская областная Дума, 1999. — 0,2 п. л.
13. *Матейкович М. С.* Выборность власти — принцип, закрепленный Конституцией России // Избирательная система Тюменской области как основа формирования и развития института представительной демократии: Материалы межрегион. научно-практ. конф. Тюмень: Вектор-Бук, 1999. — 0,4 п. л.
14. *Матейкович М. С.* Законотворческая деятельность не должна быть самоцелью // Региональное управление и кадровая политика. Проблемы становления, развития государственной и муниципальной службы Тюменской области: Материалы межрегион. научно-практ. конф. Тюмень: Администрация Тюменской области, 1999. — 0,2 п. л.

15. Матейкович М. С. Законодательные способы обеспечения представительства коренных малочисленных народов Севера в органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 1999. № 2. — 0,75 п. л.
16. Добрынин И. М., Матейкович М. С. Региональное законодательство: от количества к качеству // Государство и право. 1999. № 10. — 0,3 п. л.
17. Чеботарев Г. Н., Матейкович М. С. Выборы—99: вопросы и ответы. Тюмень: Тюменский издательский дом, 1999. — 3,0 п. л.
18. Матейкович М. С. Формирование Парламента Союзного государства // «Союзному государству народов России, Беларуси быть!»: Материалы регион. научно-практ. конф. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2000. — 0,5 п. л.
19. Матейкович М. С. Конституционно-правовая категория «источник власти» (региональный аспект) // Проблемы философии права и государства: Сб. науч. статей. Вып. 1. Тюмень: ТЮИ МВД РФ, 2000. - 0,5 п. л.
20. Матейкович М. С. Конституционное право России: Практикум. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2000. — 4,0 п. л.
21. Матейкович М. С. Избирательное право: методика преподавания в высших учебных заведениях // Избирательное право: взгляд молодых: Материалы городской научно-практ. конф. Тюмень: Вектор-Бук, 2001. - 0,2 п. л.
22. Матейкович М. С., Межецкий А. Н. Парламентский иммунитет // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы регион. научно-практ. конф. Ч. 1. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. — 0,5 п. л.
23. Матейкович М. С. Участие высших образовательных учреждений в региональном законотворческом процессе // Теория и практика правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации: Сб. докладов межрегион. научно-практ. конф. Новосибирск: СибАГС, 2001. - 0,5 п. л.
24. Матейкович М. С. Проблемы защиты чести и достоинства граждан в избирательном процессе // Право и власть. 2001. № 1. — 0,5 п. л.
25. Матейкович М. С. Реформа местного самоуправления в Тюменской области: политико-правовые аспекты // Материалы международной научной конференции молодых ученых Ишим: Изд во ИГПИ, 2001. - 0,2 п. л.
26. Чеботарев Г. Н., Матейкович М. С., Стружак Е. П. и др. Местный референдум: правовые основы подготовки и проведения. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2001. 0,9 п. л.
27. Марочкин С. ГО., Матейкович М. С. Особенности формирования словника по вопросам государства и права в региональных энциклопедиях (на примере проекта энциклопедии Ямало-Ненецкого автономного округа) // Региональная энциклопедия: Методология. Опыт. Перспективы: Материалы Всерос. научно-практ. конф. Тюмень: Вектор-Бук, 2001. - 0,1 п. л.

28. *Матейкович М. С., Фальков В. Н., Чеботарев Г. Н.* Правовое регулирование выборов депутатов Тюменской областной Думы: Научно-практическое пособие. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2001. – 2,8 п. л.
29. *Матейкович М. С.* Взаимодействие избирательных комиссий и органов прокуратуры на различных стадиях избирательного процесса // Законодательство о выборах и референдумах: состояние, перспективы развития и практики применения: Материалы межрегион. научно-практ. конф. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2001. — 0,25 п. л.
30. *Матейкович М, С,* Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2001. — 1,0 п. л.
31. *Матейкович М. С.* Конституционные основы гражданского общества в Российской Федерации // Учен. зап.: Сб. науч. тр. Ин-та государства и права. Вып. 2. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. — 0,8 п. л.
32. *Матейкович М. С.* Правовые проблемы взаимодействия избирательных комиссий области и автономных округов при проведении областных выборов // Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов: Материалы регион. научно-практ. конф. молодых ученых. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. — 0,3 п. л.
33. *Волкова Л. Д., Гиберт А. Н., Матейкович М, С.* и др. Правовое регулирование выборов депутатов Тюменской областной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, 2001. - 3,0 п. л.
34. *Матейкович М. С.* Актуальные проблемы совершенствования избирательного законодательства «сложноустроенных» субъектов Российской Федерации // Проблемы формирования регионального законодательства: Сб. науч. статей / Отв. ред. А. Ф. Малый. Архангельск: АГТУ, 2001. - 0,5 п. л.
35. *Матейкович М. С.* Конституционно-правовая ответственность субъектов избирательного процесса // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. - 0,5 п. л.
36. *Матейкович М. С., Межецкий А. Н.* Деятельность органов прокуратуры по защите прав и свобод граждан Российской Федерации в избирательном процессе // Вестник Тюменского государственного университета. 2001. № 4. — 0,5 п. л.
37. *Матейкович М. С.* Правила проведения предвыборной агитации // Избирательные технологии XXI века на парламентских выборах в субъекте Федерации: Материалы научно-практ. семинара. Тюмень: Вектор-Бук, 2002. — 0,2 п. л.
38. *Матейкович М. С,* Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации: соотношение федерального и региональ-

- ного правового регулирования // Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: Материалы научно-практ. семинара. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2002. — 0,5 п. л.
39. *Матейкович М. С.* Проблемы устранения ошибок и неточностей в списке избирателей // Новая редакция Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области: Материалы депутатских слушаний. Тюмень: Тюменская областная Дума, 2002. — 0,2 п. л.
40. *Матейкович М. С.* Акты избирательных комиссий в системе источников российского права // Вестник Тюменского государственного университета. 2002. № 2. — 0,4 п. л.
41. *Володина Л. М., Матейкович М. С., Пономаренко Е. В., Сухова Н. В.* Права человека: Учебно-методический комплекс. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2002. - 2,3 п. л.
42. *Матейкович М. С.* Проблемы реализации контрольных полномочий законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы науч. конф. / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2003. - 0,5 п. л.
43. *Матейкович М. С.* Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан // Российская юстиция. 2003. № 3. - 0,3 п. л.
44. *Матейкович М. С.* Субъективные избирательные права граждан в системе прав и свобод личности // Правоведение. 2003. № 1. — 1,0 п. л.
45. *Матейкович М. С.* Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 4. — 1,0 п. л.