

На правах рукописи

БОРИСОВА

Надежда Петровна

**ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ (1993-2005 гг.):**

историко-правовое исследование

*Специальность 12.00.01 – теория и история права
и государства; история учений о праве и государстве*

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Казань - 2006

**Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права
Государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-
Ленина»**

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Горбачёв Иван Георгиевич

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук
Мазаев Владимир Дмитриевич

кандидат юридических наук
Фомин Анатолий Алексеевич

Ведущая организация
Московский университет МВД России

Защита состоится 19 мая 2006 года в 14 часов на заседании Диссертационного совета К212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.324).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 18 апреля 2006г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Становление российской государственности - крайне сложная и противоречивая сфера, где происходят глубокие и быстрые перемены: отказ от прежних, советских стереотипов, поиск и определение новых форм общественно-политической жизни, переосмысление исторического опыта и конструктивная критика ставших классическими догм. Отражением этих процессов, объективно проявляющих себя на современном этапе, явился и новый подход к способам и порядку формирования государственных органов.

Исследования последних лет, посвящённые не только различным аспектам проблемы народного представительства своего времени, но и в продолжение традиции отечественной государственно-правовой мысли обращённые к опыту демократических институтов страны, наглядно демонстрируют необходимость познания истории избирательного законодательства России для установления важности текущих изменений, итогов деятельности государственных институтов, анализа достижений в области демократических прав и свобод граждан, развития правовой мысли.

В Российской Федерации конституционно закреплены как высшее непосредственное выражение принадлежащей народу власти референдум и свободные демократические выборы. Это важнейшая предпосылка для того, чтобы при рассмотрении многих важных проблем избирательного права выйти за пределы узких «электоральных» границ: здесь содержится более широкая проблематика, в том числе и вопросы народного представительства и общественного волеизъявления в непростой истории российской государственности.

Актуальность рассматриваемой темы очевидна. Избирательная система определяет порядок проведения выборов в государстве, а также

включает в себя все общественные отношения, связанные с ними. Конституция Российской Федерации 1993 г. объявила референдум и выборы высшим выражением власти народа, непосредственным ее проявлением. Однако избирательная система, по мнению ряда исследователей, не может формировать, а тем более играть одностороннюю роль в процессе становления государственности. Государственность со своей стороны также является институтом, отвечающим за структуру и форму избирательной системы.

Действительно, выборы - это одна из форм демократии. Любое демократическое государство немислимо без проведения периодических свободных выборов, составляющих основу представительной демократии. Через выборы большинство граждан получает в определённой степени доступ к участию в осуществлении государственной власти. Выборы являются важнейшей формой контроля граждан за деятельностью государственных и муниципальных органов. Избрание депутатов и иных должностных лиц порождает не только их позитивную, но и негативную ответственность органов власти перед обществом, что в установленных законом случаях может выразиться в отстранении от должности.

Выборы - это и форма политического конфликта, но конфликта не разрушающего, а созидающего в условиях развитой демократии. Плюрализм идеологий и наличие многопартийности является обязательной предпосылкой истинно демократического избирательного процесса. Тезис о том, что государственность формирует избирательную систему, а не наоборот, подтверждает и следующее выражение данного вида политико-правового конфликта: избирательное право резюмирует два важнейших признака политической демократии - конкурентный характер политической власти и ее сменяемость (ротация) только по итогам периодически проводимых выборов.

Один из основных элементов государственно-правовой модернизации - это создание демократических представительных органов

власти. Власть при демократической форме правления исходит исключительно из согласия управляемых. Основным механизмом, превращающим это согласие во властные полномочия - проведение свободных и честных выборов. Формально-юридическим выражением такого взаимопонимания и взаимного согласия должны служить в том числе и нормативные результаты законодательных реформ в области избирательного права.

Поэтому вполне закономерно, что одним из важнейших направлений политической реформы в стране стало преобразование избирательной системы, постепенное приведение её в логичный и последовательный правовой комплекс. Бесспорно, что знакомство с богатейшим научным материалом, представленным прошлым и настоящим, является стимулом для дальнейших исследований.

В связи с вышеизложенным, считаем, что проблемы избирательной системы Российской Федерации в её прошлом и настоящем, её роли в становлении демократических основ российской государственности носят характер чрезвычайной важности.

Степень разработанности проблемы. Вопросы, связанные с классификацией, определением сути, формы и природы избирательного права, его общетеоретических постулатов и исторического развития были и остаются одними из центральных не только в отраслевом – конституционно-правовом, муниципально-правовом аспектах, но и с позиций общей теории права и государства, истории права и государства, истории учений о праве и государстве.

Отраслевая специфика отдельных институтов и положений избирательного права отражена в работах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Н.Н. Алексеева, Л.Г. Алехичевой, М.В. Баглая, И.Б. Борисова, В.И. Васильева, Д.В. Васильева, Б.Л. Железнова, А.В. Зиновьева, А.В. Иванченко, Ю.Н. Климовой, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, В.В. Лапаевой, М.С. Матейковича, А.Ф. Никитина, Л.А.

Нудненко, А.Е. Постникова, А.Г. Сидякина, А.А. Фомина, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина и др.

Фундаментальным основам избирательного права и избирательной системы, имеющим общеправовое и методологическое значение, посвятили свои труды С.С. Алексеев, М.И. Байтин, В.К. Бабаев, В.М. Баранов, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, К.С. Гаджиев, Н.Л. Гранат, В.Г. Графский, Ю.И. Гревцов, В.Е. Гулиев, Н.Н. Деев, А.И. Денисов, А.И. Ким, Д.А. Керимов, В.В. Красинский, Л.Т. Кривушин, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Р.З. Лившиц, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, В.О. Мушинский, В.С. Нерсесянц, А.С. Панарин, А.С. Пиголкин, Ю.С. Решетов, В.П. Сальников, Л.И. Спиридонов, С.В. Степашин, Б.А. Страшун, С.Н. Станских, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, М.Х. Фарукшин, А.Г. Хабибулин, А.Х. Халитова, С.М. Шахрай, Н.В. Щербакова, Л.С. Явич и др.

Историко-правовым аспектам данной темы посвящены труды Д.М. Азми, В.В. Альхименко, А.С. Аникеева, Т.А. Артеменко, Ю.А. Веденева, А.А. Вешнякова, В.Я. Гельмана, С.Н. Егорова, Н.Н. Ефремовой, И.В. Зайцева, Ю.И. Козлихина, А.И. Ковлера, О.А. Кудинова, В.И. Лысенко, В.В. Лугового, Л.В. Полякова, С.И. Чистякова, Б.Н. Чичерина и др.

Вышеуказанное подчёркивает, что данная тематика носит как отраслевой, так и историко-теоретический характер. Такой подход определяет не только стратегию развития законодательных положений, но и магистральное направление дальнейшего развития государственности, обеспечивает научную базу для последующих реформ и оптимальной модификации рассматриваемой общественно-политической сферы.

В то же время по-прежнему остаются недостаточно разработанными в современной научной литературе общетеоретические вопросы эволюции и реформы избирательного права, что, в конечном счёте, обусловило выбор темы и предопределило ее комплексный, междисциплинарный характер.

Объектом исследования являются историко-правовые проблемы взаимосвязи и взаимозависимости модификации избирательного законодательства и модернизации российской государственности.

Предметом выступает система внутренних и внешних факторов, обуславливающих трансформацию избирательного законодательства в период формирования политико-правового содержания современного российского правового государства.

Цель работы заключается в проведении комплексного анализа основных проблем формирования избирательного законодательства в России и обобщении на его основе результатов, полученных по этой тематике отечественными и зарубежными исследователями, включая достижения смежных с юриспруденцией дисциплин.

Для исследования историко-правовой природы формирования избирательного законодательства, необходимо решить следующие конкретные задачи:

- обобщить достижения современной науки в разработке проблем избирательного законодательства, используя комплексные исследования, сосредоточив внимание на наиболее нерешенных и дискуссионных вопросах, поиске ответа на них;
- исследовать исторические закономерности и юридическую природу категорий «избирательное законодательство», «избирательная система», «избирательное право», изучить их функциональные характеристики;
- провести периодизацию развития избирательного права Российской Федерации, обозначить её временные границы;
- определить объективные тенденции в процессе исторического развития избирательного законодательства вообще, в России в особенности, их диалектическую взаимообусловленность и неразрывность в структуре юридического процесса познания;

- выявить значимость исследования проблем взаимосвязи модернизации избирательного законодательства в сложных условиях формирования правовой государственности в современной России;

- установить основные факторы, обуславливающие эволюцию избирательного законодательства на современном этапе развития российской государственности.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись системный, структурно-функциональный, формально-логический, синергетический, исторический, сравнительно-правовой методы, метод интерпретации и другие, а также законы и категории диалектики (единство исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального), методологические приемы (анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция).

Эмпирическую основу исследования составило действующее отечественное и зарубежное законодательство о выборах, материалы судебной практики, а также документы избирательных комиссий различных уровней.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в работе при современном научном подходе проведено исследование сущности и содержания процесса формирования избирательного законодательства в современной российской государственности, выявлены теоретические модели и конкретные проявления в реальной государственно-правовой действительности.

Результатом научного анализа данной проблемы являются **положения, выносимые на защиту:**

- Избирательное законодательство - важнейший элемент функционирования политической системы государства в условиях

конструктивного (созидающего) политико-правового конфликта. Проведение выборов является основной формой и способом демократической борьбы за обладание государственной властью либо формой участия в контроле за ее осуществлением. Ограничение же принципов выборности представительных органов, введение необоснованных избирательных цензов, фальсификация результатов голосования, как правило, означают переход к авторитарным методам осуществления власти, её деградации.

- Избирательная система представляет собой целостную структурированную систему правовых норм, регулирующих правовое положение политических институтов и упорядочивающих общественные отношения, связанных с выборами представителей публичной власти и иными формами участия населения в общественно значимых делах. Юридической основой избирательной системы демократически развитых государств является избирательное право - совокупность правовых норм, институтов, содержащихся в законах и иных нормативных актах (источниках права), которые регулируют принципы и условия участия в формировании избирательных органов, организацию и порядок выборов и референдумов, а также отзыв выборных должностных лиц.

- Избирательное законодательство является одним из наиболее динамично развивающихся элементов системы российского законодательства. При этом частая смена законов о выборах, корректировка подходов к правовому регулированию, в основном, не связаны с необходимостью восполнения пробелов в законодательстве, поскольку эта задача была решена непосредственно после принятия Конституции Российской Федерации, когда в 1994 - 1996 гг., сформировалась достаточно разветвленная система законодательных актов о выборах как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Происходившие в последнее время изменения в избирательном законодательстве в первую очередь были вызваны

преимущественно политическими причинами, стремлением руководства страны усилить «вертикаль власти».

- В 90-е годы прошлого столетия реформирование избирательной системы было связано с новым подходом к определению роли и значения верхней палаты парламента в связи с тем, что она должна выражать прежде всего интересы наций, народностей и регионов, а не только выполнять роль внутрипарламентского противовеса при принятии законодательных актов, что созвучно с одной из общепарламентских европейских тенденций трансформации второй палаты на основе ее превращения в так называемую территориальную или национально-территориальную палату, выражающую интересы национальностей и территорий (регионов). Новый подход связан с изменением природы и полномочий палаты, принятием новой избирательной модели формирования парламента на основе, во-первых, использования так называемого раздельного (попалатного) порядка формирования представительного органа; во-вторых, применения процедуры конституционно-договорного ее формирования; в-третьих, упразднения порядка должностного назначения депутатов в состав верхней палаты и введения механизма прямых выборов ее членов.

- Общим итогом двух этапов развития избирательного права после принятия Конституции Российской Федерации (1-й - 1993-1995 гг., 2-й - 1996-1999 гг.) стало преимущественно количественное накопление нормативного материала. Происходило это порой в ущерб конституционному разделению полномочий Федерации и ее субъектов. Если на первом этапе такое вмешательство федерального законодателя было вполне оправдано и корректно, то на последующем этапе подобная тенденция стала препятствием не только для самостоятельного законотворчества субъектов Федерации, но и, став самоцелью, помешала структурированию федерального законодательного массива.

- Повышение роли выборов в условиях продекларированного в Основном законе России построения правового государства и гражданского общества должно быть обеспечено прежде всего конституционными гарантиями путём расширения в положениях федеральной Конституции важнейших принципов, составляющих основу избирательной системы. Отсутствие в конституционно-правовом поле прямых указаний на важнейшие элементы избирательной системы (принципы, гарантии) позволяет отдельным представителям публичной (государственной, муниципальной) власти манипулировать институтом выборов в своих интересах, превращает их из правовых установлений в политические (PR) технологии, затрудняет осуществление участниками избирательного процесса своих прав и полномочий, препятствует четкому ориентированию в правовом пространстве регионального законодательства (избирательное законодательство относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов). Поэтому в современный период становления российской демократической избирательной системы недостаточно иметь даже идеально проработанное избирательное законодательство: нужны правовые ориентиры, принципы избирательной системы в ранге конституционных норм.

- Для обеспечения стабильности регулирования избирательных правоотношений следовало бы включить в Конституцию Российской Федерации дополнительную главу «Избирательная система Российской Федерации». Это способствовало бы усилению конституционных гарантий реализации права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными, а, следовательно, совершенствованию деятельности российского парламента и развитию демократии.

- Современное состояние отечественного избирательного законодательства позволяет выделить в системе избирательного права Российской Федерации материальное и процессуальное избирательное право. Однако в научной литературе законодательной и

правоприменительной практике не даётся параметров определения границ двух относительно самостоятельных сфер (подсистем) избирательного права. Представляется, что для повышения эффективности правового регулирования, при условии дальнейшего реформирования избирательного права необходимо использовать разработки в области теории и практики юридического процесса и общей теории права, в том числе и теории правоотношений.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использовании материалов и выводов диссертации в процессе правотворческой деятельности органов государственного и муниципального управления, правореализационной деятельности государственных и муниципальных органов, иных лиц, участвующих в избирательном процессе, а также учебном процессе при преподавании курсов: «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «История отечественного государства и права», «История государства и права зарубежных стран», «Конституционное право Российской Федерации и зарубежных стран».

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования излагались автором на научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах, а также получили отражение в опубликованных статьях.

Структура диссертации определена логикой изложения материала и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цель и задачи работы, ее методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечается практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Становление избирательного законодательства в Российской Федерации

В первом параграфе – *«Теоретико-методологические аспекты исследования избирательного законодательства»* - с позиций теоретико-методологического характера проводится исследование природы, сущности и содержания системы избирательного законодательства.

Автором последовательно доказывается, что избирательная система - важнейший элемент политической системы государства. Проведение выборов является основной формой и способом демократической борьбы за обладание государственной властью или формой участия в контроле за ее осуществлением. Рассмотрение избирательной системы и избирательного права с позиций конструктивного и позитивного политико-правового конфликта позволяет определить в них магистральные направления для проведения реформ. При этом основной тенденцией должно выступать стремление к всемерному поддержанию демократических начал, провозглашённых в Конституции Российской Федерации 1993 г. Ограничение же принципов выборности представительных органов, введение необоснованных избирательных цензов, установление законодательных правил и невосполнение пробелов в законодательстве, дающих возможности для использования «серых» и «чёрных» политических технологий, фальсификации результатов

голосования, как правило, означают переход к авторитарным методам осуществления власти, её отступление от ранее завоёванных позиций и, в конечном итоге, - политико-правовую деградацию.

Представляя собой целостную систему правовых норм и общественных отношений, связанных с выборами представителей публичной власти различных уровней, избирательная система демократически развитых государств в качестве своей юридической основы имеет избирательное право, которое можно представить как совокупность правовых норм, институтов, содержащихся в законах и иных нормативных актах (источниках права), которые регулируют принципы и условия участия в формировании избирательных органов, организацию и порядок выборов и референдумов, а также отзыв выборных должностных лиц.

Результаты любой избирательной кампании в виде количественного распределения депутатских мандатов между кандидатами и партиями или признания одного лица представителем всего народа, населения региона или местности выступают следствием волеизъявления избирателей, выраженного в сумме голосов, поданных за тех или иных кандидатов, стремящихся к занятию выборных должностей, или против них (что в Российской Федерации в определённом аспекте вызвало непродолжительное сопротивление со стороны отдельных субъектов власти), либо в игнорировании данных выборов (что у власти всегда вызывает серьёзные опасения). В общетеоретическом аспекте данное положение можно рассматривать как проявление и результат народного суверенитета, наполнение механизма государства людским субстратом, одну из сторон закономерного диалектического процесса властеотношений в обществе.

В конституционно-правовом смысле результаты выборов - это также итог практического воплощения определенного детального правового закрепления действий и процедур каждой стадии избирательного процесса,

прохождение каждой из которых регламентировано нормативными актами и иными источниками права данного государства, концентрированно выраженного в законодательно признанной концепции конкретного вида избирательной системы, достижение целей и решение задач, определяемых законодателем.

Фундаментальные исследования в области избирательных систем показывают актуальность задачи формирования универсального стандарта (критериев) системы политико-правовых и организационно-технических принципов ротации и передачи публичной власти по итогам избирательных кампаний.

Второй параграф – *«Историко-правовая характеристика правового регулирования избирательных отношений»* - посвящен исследованию зарождения идей избирательного права и собственно избирательного законодательства в России, а также прохождение наиболее значимых этапов их развития.

Как известно, «глашатай русской свободы» А.Н. Радищев и демократически ориентированные декабристы придавали исключительное значение вечевому строю древней Руси, республиканской государственности Пскова и Новгорода, которая могла бы послужить опорой установления основ парламентаризма и избирательных традиций в российском обществе, однако при этом они вполне обоснованно упрекались отдельными исследователями их творчества в идеализации этих порядков, непонимании феодально-аристократической сути Новгородской и Псковской республик. А ведь по существу эта республиканская государственность была одной из значительных и реально значимых демократических традиций нашего Отечества. А.И.Герцен допускал возможность победы этих республиканских начал. По его мнению, в XV веке и даже в начале XVI века еще не было ясно, какой из принципов возьмет верх: Князь или община, Москва или Новгород. Община, вервь длительное время определяла характер

взаимоотношений в российском обществе и государственности, в конечном счёте – повлияла на ментальность российского народа.

С ликвидацией политической самостоятельности Новгородской и Псковской республик угасли эти очаги института демократичной избирательной системы. Ее едва тлеющие угольки оставались лишь на уровне крестьянских общинных органов самоуправления.

Централизованное же Русское, Московское государство хотя и знало представительные органы (Земские Соборы, органы местного самоуправления - земские и губные избы) не создало определенного, официально регламентированного порядка проведения выборов, избирательных округов, четко обозначенных избирательных цензов и субъектов избирательного права.

В XVI веке выборный контингент носил в значительной степени случайный характер и включал в основном либо москвичей, либо людей, лично «выбранных» государем или его наместниками.

После Смуты 1606-1613 гг. роль и доля выборных членов Земских Соборов увеличивается по сравнению с обязательным составом советных людей: Боярской Думы, Освященного Собора, высших придворных чинов. К участию по выборам могли быть призваны: 1) низшее белое и черное духовенство; 2) низшие придворные чины служилых людей; 3) городские служилые люди; 4) городской патрициат; 5) посадские чернотяглые люди; 6) уездные свободные от крепостной зависимости крестьяне.

В Новое время, когда в ряде стран Западной Европы уже сложилась вполне развитая избирательная система, Россия вступает в новый знаменательный этап эволюции. В XVIII веке создаются новые представительные (Новоуложенная комиссия Екатерины II) и сословные выборные органы самоуправления (дворянские собрания и городские думы) и суда (заседатели). Законодательно регламентируются сословные политические, включая избирательные, права дворян и горожан (жалованные грамоты дворянству и городам 1785 г.), устанавливаются

четко выраженные цензы: половые, возрастные, имущественные, оседлости. Контроль за порядком проведения выборов возлагается на имперскую администрацию (генерал-губернаторов, губернаторов). Сам порядок устанавливается верховной властью, в прерогативы которой входила и ликвидация выборных органов вообще.

Новый этап - эпоха великих реформ 60-70гг. XIXв., когда были изданы демократические, с известной оговоркой, акты, установившие порядок избрания в земские и городские органы самоуправления, суд присяжных и мировой суд. Для кандидатов на выборные должности устанавливались цензы: возрастной, имущественный, образовательный, оседлости. Поскольку целью реформ, в частности, являлась модернизация и в некоторой степени европеизация социально-политической системы Российской Империи, постольку и избирательное право стало более демократичным. В отличие от предшествующего дореформенного периода избирательными правами стало обладать мужское население независимо от сословной принадлежности, включая крестьян, наделенных личной свободой и известными политическими правами. Однако оно не стало ни всеобщим, ни равным, несмотря даже на то, что активным избирательным правом были наделены женщины, удовлетворявшие установленным цензам и реализовавшие его через представителя по доверенности в процессе выборов в органы городского и земского самоуправления.

Особо отмечается в работе роль и значение порядка формирования представительных органов начала XX века, которые, впитав в себя как традиции отечественного народного представительства, так и западного парламентаризма, выступили предтечей современных российских представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Период советского государственного строительства, в том числе и специфика советского избирательного права, обслуживавшего нефункциональные Советы всех уровней, по сути являющегося

формальностью, процедурным придатком, в настоящей работе рассматривается в самом общем виде, как один общий исторический этап, поскольку имеет мало общего как с современной российской избирательной системой, так и основными принципами демократического избирательного права и представлениями о правах и свободах граждан. Общественные процессы 1989-1992 гг., внесшие изменения в содержание российской демократии, мало отразились на её правовом оформлении (за исключением, пожалуй, альтернативных выборов).

О дальнейшем развитии избирательного права и системы выборов и собственно формирования избирательной системы есть основания говорить лишь применительно к истории российской государственности и российского конституционализма в новейшее время, а именно: с принятия 12 декабря 1993 г. на всенародном голосовании Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в ней положения, а также упразднение Советов как института явили российскому обществу и всему миру новый (либо, как минимум, восстановленный и существенно реставрированный) облик отечественной избирательной системы.

В третьем параграфе настоящей главы – *«Первый этап развития избирательного законодательства Российской Федерации (1993 - 1996 гг.)»* - проводится историко-правовой анализ становления, развития и функционирования системы избирательного законодательства в указанный период.

Особенностью Конституции Российской Федерации 1993 г., по сравнению с действовавшими, является отсутствие специальной главы «Избирательная система». В самой Конституции регламентируется весьма ограниченный объем вопросов избирательного права. В этой связи федеральному законодателю необходимо было искать конструктивные решения в построении новой системы российского избирательного законодательства. Отвергнув идею кодификации избирательного

законодательства¹ Российской Федерации как несоответствующую Конституции Российской Федерации, законодатель встал на путь ограниченной, целевой его систематизации. Она была проведена при разработке и принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.), в котором были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и установлены гарантии реализации избирательных прав гражданами. Этот Федеральный закон отвечал конституционному принципу федерализма, так как опирался на закрепленное в Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, в соответствии с которым регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации (пункт «в» ст. 71 Конституции).

Необходимость федерального законодательного регулирования именно основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации доказала практика выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, проводившихся после декабря 1993 г. Наряду с позитивными тенденциями в организации выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов в 1993 - 1994 гг. этот опыт имел ряд отрицательных черт, главная из которых - недостаточная гарантированность избирательных прав граждан Российской Федерации: указанный нормативный акт, даже судя по названию, придавал важнейшее значение именно гарантиям избирательных прав.

¹ Данная идея в настоящее время уже не рассматривается как бесперспективная, по крайней мере - на уровне субъектов Российской Федерации. Подтверждением тому является разработка проекта Избирательного кодекса Республики Татарстан.

Регулирование избирательных прав граждан в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» носило исключительно рамочный характер. В отличие от всех ранее известных отечественных избирательных законов данный Закон не регулировал исчерпывающим образом процедуру выборов в определенный орган государственной власти или местного самоуправления. По нему невозможно было проводить выборы каждого уровня в отсутствие соответствующего федерального закона либо закона (иного нормативного правового акта) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, подробным образом регулирующего все вопросы избирательной системы, избирательного процесса, применяемых на данных выборах. В то же время рамочный характер Федерального закона, его обращенность в ряде случаев к законодателю ни в коей мере не снижали его свойства как акта прямого действия. Этот Закон содержал правовой механизм защиты избирательных прав граждан: в случае нарушений граждане могли обратиться за защитой своих прав в суд или избирательную комиссию.

Коррекция избирательной системы, содержащаяся в принятом Федеральном законе, была связана с порядком формирования состава федерального списка кандидатов. Было установлено, что избирательное объединение, избирательный блок, определяя порядок размещения кандидатов в списке, разбивают его полностью или частично на региональные группы кандидатов (по субъектам Российской Федерации или группам субъектов Российской Федерации), при этом в части списка, включающей кандидатов, не входящих в региональные группы, могло быть не более 12 кандидатов. Это правило позволило в некоторой мере стимулировать активность избирательных объединений и блоков на региональном уровне и в то же время уменьшить завышенное представительство столичных политических групп в Государственной Думе.

В четвертом параграфе – *«Второй этап развития избирательного законодательства Российской Федерации (1996 - 1999 гг.)»* - проводится сравнительно-правовой анализ функционирования избирательного законодательства в указанных временных рамках.

Начало новому этапу развития федерального избирательного законодательства было положено Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. Его принятие было обусловлено тем, что к 1996 г. в большинстве субъектов Российской Федерации ещё не были избраны органы местного самоуправления. В основном это было связано с тем, что в данных субъектах Федерации еще не были приняты законы о муниципальных выборах, хотя это должно было быть сделано в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате оказалось нарушенным конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Проблема была решена путем своего рода нормативной интервенции федерального законодателя в сферу отношений, регулирование которых относилось к ведению субъектов Российской Федерации. В Федеральном законе «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» были установлены временные правила назначения и проведения выборов представительных органов местного самоуправления для тех субъектов Российской Федерации, в которых не была сформирована законодательная основа проведения выборов в органы местного самоуправления либо не были образованы соответствующие избирательные комиссии. Устанавливалось, что данный Федеральный закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации в части, не урегулированной законами субъектов

Федерации и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами местного самоуправления.

Практика применения анализируемого Федерального закона зачастую развивалась достаточно противоречиво, о чем свидетельствуют судебные решения по делам о назначении выборов в органы местного самоуправления, рассмотренным по заявлениям прокуроров, общественных объединений, граждан.

Одним из наиболее серьезных последствий принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» стали сложности приведения всего массива законодательства о выборах и референдумах в субъектах Российской Федерации в соответствие с федеральными гарантиями избирательных прав и права на участие в референдуме в связи с наметившейся тенденцией укрепления позиций федеральной власти. Субъектам Российской Федерации предстояло практически полностью обновить принятое в 1994 - 1997 гг. законодательство о выборах и референдумах. Ситуация еще более обострилась, когда Федеральным законом от 30 марта 1999 г. в данный Федеральный закон были внесены еще более обширные изменения, также требующие отражения в законодательстве субъектов Российской Федерации. Такие резкие повороты в федеральной законодательной политике, прямо затрагивающие интересы субъектов Российской Федерации, препятствуют стабилизации регионального избирательного законодательства.

Большинство новелл, содержащихся в принятых позднее Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. и Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» от 31 декабря 1999 г., были предопределены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Глава II. Избирательное законодательство в контексте формирования российской государственности: проблемы, пути разрешения и совершенствования

В первом параграфе настоящей главы – *«Избирательное законодательство России в начале XXI века»* - автор анализирует теоретические и практические проблемы изменения избирательного законодательства после 2000 года, а также определяет социальные, политические, экономические и правовые причины, повлиявшие на формирование новых тенденций развития избирательного права.

Происходившие в 2000-2005 гг. изменения в избирательном законодательстве в первую очередь были вызваны преимущественно политическими причинами, стремлением руководства страны усилить «вертикаль власти». Наиболее важными результатами этого курса, спроецированного на сферу выборов, явились:

- корректировка разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере организации государственной власти и местного самоуправления (включая формирование соответствующих органов власти);
- создание дополнительных инструментов, обеспечивающих надлежащий контроль федеральных органов государственной власти за политическими процессами, затрагивающими деятельность политических партий, ход избирательных кампаний не только на федеральном, но и региональном и местном уровнях.

В данной части работы рассматриваются основные проявления указанных изменений и их конституционно-правовое значение.

Как известно, центральное место в системе российского избирательного законодательства занимает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. В соответствии с

установленным Законом принципом примата его правоположений принимаются иные законы и нормативные акты Российской Федерации, касающиеся выборов и референдумов, формируется законодательство субъектов Российской Федерации о выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления².

Автор указывает, что в связи с принятием в 2002 году Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соотношение федерального и регионального избирательного законодательства перешло в принципиально новую плоскость. В соответствии с нормами данного Закона субъекты Российской Федерации лишились правовой возможности самостоятельно определять целый ряд параметров избирательной системы, применяемой при выборах органов государственной власти. Наиболее существенно то, что при выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не менее половины депутатов было предписано избирать на основе пропорционального представительства. Не возражая в принципе против использования смешанной избирательной системы на региональном уровне (особенно в субъектах Федерации с большой численностью избирателей), отметим, что не существует каких-либо конституционных оснований для обязательного применения этой избирательной системы в регионах. Вместе с тем в условиях, когда в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. не предусмотрены создание и деятельность региональных политических партий (и эта

² Фактически субъекты Российской Федерации в настоящее время могут относительно самостоятельно определять правовую регламентацию выборов только в законодательные органы власти субъекта и органы местного самоуправления, поскольку позиции, связанные с выборами глав субъектов были уступлены федеральной власти в условиях борьбы последней за централизацию исполнительной власти – укрепление исполнительной властной вертикали и преобразование её в единый административный аппарат.

позиция подтверждена Конституционным Судом РФ)³, половина депутатских мандатов законодательных органов субъектов Федерации будет распределяться исключительно между представителями федеральных политических партий. Такое положение вещей, по нашему мнению, не согласуется с принципами федерализма и объективно ведет к отчуждению власти от населения. Следует отметить, что именно по этому вопросу наблюдался беспрецедентный всплеск несогласия со стороны субъектов Российской Федерации, что, в частности, проявилось в значительном числе законопроектов с предложением об отмене соответствующей нормы Федерального закона, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Весьма важно и то, что в связи с принятием последнего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» органы государственной власти субъектов Федерации утратили право самостоятельно определять персональный состав избирательных комиссий субъектов Федерации: два члена каждой из этих комиссий и их председатели теперь назначаются по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Расширены основания и для расформирования этих комиссий по инициативе федеральных органов власти. Это, по сути, привело к окончательному юридическому оформлению фактически складывавшегося в последние годы положения вещей, в соответствии с которым эти комиссии стали органами «двойного подчинения», в равной мере подконтрольными как Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, так и органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Подобная мера,

³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» от 1 февраля 2005 г. №1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. - №2.

направленная на дальнейшую централизацию процесса организации выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации, безусловно, ограничивает возможности субъектов Российской Федерации самостоятельно формировать систему органов государственной власти, вытекающие из ст. ст. 73, 77 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. Упомянутое ограничение прежде всего существенно сужает полномочия субъектов Российской Федерации по решению сугубо кадровых вопросов. Складывающаяся практика функционирования новой системы взаимоотношений избирательных комиссий свидетельствует о том, что эта система не гарантирует более эффективную защиту избирательных прав граждан. При рассмотрении жалоб на нарушение избирательных прав граждан вертикаль избирательных комиссий, как правило, оказывается малоэффективной. Основным процессуальным инструментом защиты этих прав по-прежнему остаются федеральные суды общей юрисдикции. Процесс рассмотрения таких жалоб избирательными комиссиями мало формализован и недостаточно авторитетен, он автоматически прерывается при поступлении аналогичной жалобы в суд. Таким образом, усиление управляемости процессами организации проведения выборов в субъектах Российской Федерации как таковое прямо не связано с созданием более эффективной системы гарантий избирательных прав граждан.

Принятие в последние годы новых избирательных законов существенно укрепило законодательную базу формирования органов государственной власти всех уровней, способствовало демократизации этого процесса в соответствии с международными стандартами, обеспечению реальных гарантий прав граждан на свободное волеизъявление в ходе выборов. Вместе с тем в правовом поле избирательного процесса остается еще немало неясных и неурегулированных до конца вопросов, требующих внимания законодателя.

Второй параграф – «*Перспективы модернизации избирательного законодательства*», - в котором автор проводит сравнительно-правовой анализ перспектив развития избирательного законодательства в России.

Законодательство о выборах - важный правовой институт. Он состоит из совокупности конституционных и законодательных норм, применение которых, с одной стороны, предоставляет возможность гражданам Российской Федерации осуществлять активное и пассивное избирательное право, а с другой - обеспечивает избрание депутатов и других выборных лиц, обеспечивает публичные органы людским субстратом, делает их жизнеспособными.

Значимость этого правового института весьма велика: от степени его развития зависит уровень демократизации государства и общества; он является одним из факторов реализации конституционно-правового статуса человека и гражданина; без данного правового института невозможно легитимное функционирование законодательных органов государственной власти.

На основе обновлённого федерального законодательства будут проходить и выборы депутатов Государственной Думы очередного созыва – высшего законодательного органа страны. Они будут избираться только по партийным спискам. Концептуальные положения введения пропорциональной системы выборов всех депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были сформулированы в приложении к Постановлению Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК) Российской Федерации от 31 августа 2004 г. № 115/868-4, в котором обобщена практика проведения федеральных и региональных выборов в 2002 - 2004 гг. Такое нововведение обосновывалось необходимостью дополнительного стимулирования развития партийно-политической системы, создания условий для конкуренции политических партий, а также повышения их ответственности перед избирателями. При обосновании данной позиции ЦИК Российской Федерации подвергла критике мажоритарную

избирательную систему, отмечая ее недостаточную представительность, а также высокий процент голосов, поданных против всех, высокую степень влияния административного ресурса и т.п.

В обществе новый порядок избрания депутатов Государственной Думы, закрепленный в названном выше Законе, был воспринят неоднозначно. Так, ряд государственных деятелей и представителей науки считает более целесообразной прежнюю, смешанную систему выборов: когда половина депутатов избирается на мажоритарной основе, а половина - партийной. Ранее, в период предварительной подготовки и обсуждения основной концепции законопроекта на доктринальном уровне, против пропорциональной системы выборов выступали и отдельные члены ЦИК Российской Федерации. По их мнению, выборы всех депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе не приведут к прогрессу на парламентских выборах и отрицательно повлияют на развитие гражданского общества. Во-первых, при пропорциональной системе обеспечиваются интересы партий за счет интересов избирателей, права которых сильно ограничиваются. Во-вторых, отказ от мажоритарной избирательной системы влечет лишение избирателей права непосредственно выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы и демонстрировать персонально им поддержку на этапе сбора подписей. В-третьих, каждый из избирателей лишается одного из двух имеющихся у него в настоящее время голосов, что существенно ограничивает его в правах по сравнению с ранее имеющей место ситуацией.

Полагаем, что главным критерием при разрешении данного вопроса в контексте общественно-политического развития России должно быть повышение эффективности деятельности государственных органов и всех общественно-политических организаций по обеспечению подлинного народовластия, а не укрепление позиций отдельных сегментов гражданского общества. Достижению этой цели способствует гармоничное развитие всех структур, составляющих гражданское общество.

Автор отмечает, что с повестки дня не снимается проблема повышения активности избирателей. В этих целях можно было бы осуществить ряд организационно-правовых мероприятий, например, ввести уточнение списков и регистрацию избирателей накануне голосования в соответствующих избирательных участках, проводить выборы в течение не одного, а двух дней.

Росту активности избирателей, одновременно их ответственности за участие в голосовании и заинтересованности в его результатах, на наш взгляд, будет способствовать и повышение «планки» признания выборов состоявшимися. При этом следует признавать состоявшимися федеральные выборы не при явке 25% избирателей, как это установлено действующим законодательством, а при участии в голосовании не менее 50% избирателей от их общего числа. Кстати, в действительности на избирательные участки на выборах депутатов Государственной Думы всех четырех созывов приходило более 50% избирателей.

Деятельность депутатов российского парламента на принципах «свободного (партийного) мандата» создала условия для злоупотребления некоторыми из них независимостью от избирателей и партий, по спискам которых они избирались. Имея свободный мандат, отдельные избранники используют свое положение не для представления интересов всего народа в парламенте, а для других целей, обсуждение которых не входит в круг вопросов, рассматриваемых в контексте настоящего исследования. Этот вывод подтверждается фактическим неучастием довольно большой группы депутатов в работе парламента. Чтобы эффективно преодолевать такие недостатки, целесообразно ввести в парламентарскую практику институт отзыва депутата, который пока лишь отчасти закреплён на уровне местного самоуправления, что, безусловно, повысит ответственность депутатов Государственной Думы перед избирателями. Однако в условиях пропорциональной избирательной системы осуществить данное положение практически не возможно.

В качестве альтернативного предложения представляется целесообразным сократить срок полномочий депутатов Государственной Думы с четырех до двух лет, при этом увеличив для них количество самих сроков. В этом случае они будут вынуждены устанавливать более тесные контакты с избирателями, активнее работать как в Государственной Думе, так и непосредственно в избирательных округах. Отражение в законодательстве сформулированных выше предложений, на наш взгляд, будет способствовать формированию максимально работоспособных палат российского парламента.

В Заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной проблеме.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Борисова Н.П. Проблемы модернизации избирательного законодательства российского государства на современном этапе / Н.П. Борисова // Правовое и социальное государство: проблемы становления в России: Сб. трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. - Вып. 21. Ч. 2 / Под общ. ред. В.П. Сальникова. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. - С. 41-52. (0,75 п.л.).

2. Борисова Н.П. Избирательное законодательство в системе российского права / Н.П. Борисова // Вестник Волжского университета им В.Н. Татищева: Сер. «Юриспруденция». – Вып.54. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2006. – С.220-224 (0,3 п.л.).

3. Борисова Н.П. Становление избирательного права в досоветский период развития российской государственности / Н.П. Борисова // Вестник Волжского университета им В.Н. Татищева: Сер. «Юриспруденция». – Вып.54. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2006. – С.283-291 (0,5 п.л.).