

На правах рукописи

БУРАВЧЕНКО
Ирина Леонидовна

**Конституционно-правовой статус избирателя
в Российской Федерации**

Специальность 12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2010

Работа выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственного строительства и права Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

- Научный руководитель:** доктор юридических наук
Заславский Сергей Евгеньевич
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук
Иванченко Александр Владимирович
- кандидат юридических наук
Хевсаков Владимир Владимирович
- Ведущая организация:** **Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»**

Защита состоится « 27 » мая 2010 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.10 по юридическим наукам в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, учебный корпус 1, ауд. 2297.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат размещен на сайте РАГС в сети Интернет « 27 » апреля 2010 г.

Автореферат разослан « 27 » апреля 2010 года.

**Ученый секретарь
диссертационного Совета,
кандидат юридических наук**

Е.Ю. Догадайло

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституция Российской Федерации 1993 года (статья 3) устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Одним из важнейших институтов народовластия в демократическом обществе являются выборы, а избирательные права граждан, посредством которых каждому гражданину обеспечиваются реальные возможности участия в формировании персонального состава органов государственной власти и местного самоуправления, являются их конституционной основой.

Давая оценку положению дел в стране, Президент России Д.А. Медведев в статье «Россия, вперед!» указал, что демократические институты нашего государства в целом сформированы и стабилизированы, но их качество весьма далеко от идеала¹. В Послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года Президент Российской Федерации продолжил данную тему, обратив внимание на наличие проблем в организации выборов и необходимость продолжения совместной работы по улучшению качества народного представительства. «Следование законным интересам и учет мнений всех граждан России ... является обязанностью демократического государства. Способность эту обязанность выполнять является главным критерием эффективности такого государства»².

Необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования избирательных правоотношений продемонстрировал опыт проведения избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, Президента Российской Федерации (2008 г.), выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных выборов.

Избрание органов государственной власти и местного самоуправления представляет собой важнейшее событие общественно-политической жизни, главная роль в котором принадлежит избирателю. Чтобы повысить качество участия граждан в осуществлении

¹ Медведев Д. А. Россия, вперед! // Российская газета. - 2009. - 11 сентября.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. - М., 2009. - С. 49.

народовластия необходимо обобщить накопленный опыт, выявить и проанализировать проблемы, возникающие при реализации гражданами активного избирательного права и иных прав избирателя, и выработать пути их разрешения.

В свете указанных задач в настоящее время особую актуальность приобретает комплексное исследование конституционно-правового статуса избирателя, определение его содержания и выявление путей повышения эффективности реализации принадлежащих избирателям прав.

Вместе с тем объем правомочий избирателя довольно широк, разнообразны и фактические условия проживания, работы различных групп избирателей, населяющих огромную территорию нашего государства. Для того чтобы государство могло обеспечить всем избирателям равные условия для реализации принадлежащих им прав и обязанностей, необходимо, чтобы решения по реформированию институтов избирательного права и новые законы, регулирующие избирательные правоотношения, учитывали все составляющие элементы правового положения избирателей в Российской Федерации.

Таким образом, проведенные в настоящем исследовании всесторонний анализ действующего законодательства, регламентирующего правовой статус избирателя в Российской Федерации, а также обобщение современной практики реализации избирателями предоставленных им прав, позволяют сделать актуальные выводы и предложения по исследуемой теме диссертации.

Степень научной разработанности темы диссертации.

Исследование правового статуса избирателя в Российской Федерации как правовой категории основывается как на анализе юридической категории «правовой статус», определением его сущности и составных элементов, так и на изучении положения избирателя как субъекта избирательного процесса в Российской Федерации.

Понятие «правовой статус» широко используется в отечественной правовой литературе и является одной из важнейших категорий современной юридической науки. Фундаментальные исследования в области правового статуса личности принадлежат Н.В. Витруку, данная категория получила достаточно широкую разработку в трудах И.Н. Барцица, Л.Д. Воеводина, Б.Н. Габричидзе, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, В.А. Кучинского и др. Формированию понимания

правового статуса личности в Российской Федерации способствовали исследования таких российских ученых–правоведов, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, С.Н. Братусь, И.В. Выдрин, В.Д. Зорькин, О.Е. Кутафин, В.Е. Чиркин, А.А. Югов, И.С. Яценко и др.

Исследованию правового статуса различных участников избирательного процесса посвящены научные труды М.Н. Арбатской, Р.Т. Биктагирова, И.Б. Борисова, Ю.А. Веденева, А.А. Вешнякова, В.В. Вискуловой, О.В. Дамаскина, А.А. Джагаряна, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, В.И. Лысенко, А.А. Макарецца, М.С. Матейковича, В.Е. Подшивалова, О.И. Чепунова и других авторов. Кроме того, в своей работе автор опирался на труды зарубежных ученых, в том числе Х. Майера, Д. Миддлтона, Р.В. Судриетта и др.

Отдельные аспекты правового статуса избирателя были предметом диссертационных исследований А.Р. Акчурина, Ю.И. Бушевой, Т.Г. Командировой, И.В. Кольжанова, Ю.Н. Лебедевой, И.Н. Сивкова, И.В. Советникова, С.С. Таровик, В.В. Шабуня и др.

Вместе с тем, не все стороны правового статуса избирателя, являющегося важнейшим субъектом избирательного права, были рассмотрены с достаточной полнотой. Основное внимание исследователей сосредоточено на реализации гражданами активного избирательного права. Более того, в связи с изменением действующего законодательства многие аспекты, затрагивающие правовой статус избирателя, требуют переосмысления, дополнительного исследования, в том числе в целях определения условий для более полного и эффективного использования гражданами избирательных прав в Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при реализации конституционно-правового статуса избирателя в Российской Федерации.

Предметом настоящего исследования являются правовые нормы, закрепляющие конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации, определяющие условия приобретения правосубъектности избирателя, основные принципы участия избирателей в выборах, права и обязанности избирателя и гарантии их реализации.

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ конституционно-правового статуса избирателя в Российской Федерации, определение его содержания, выявление проблем, возникающих при реализации гражданами Российской Федерации

избирательных прав, выработка предложений по совершенствованию правовых норм, регламентирующих статус избирателя.

Цель исследования достигается посредством решения следующих задач:

- рассмотрение правового положения избирателя Российской Федерации как субъекта конституционного права и выявление условий приобретения правосубъектности избирателя;

- исследование содержания конституционно-правового статуса избирателя;

- анализ системы источников права, формирующих правовой статус избирателя в Российской Федерации;

- исследование принципов избирательного права с позиции их влияния на содержание и реализацию статуса избирателя в Российской Федерации;

- рассмотрение Государственной системы регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации и порядка формирования списков избирателей как фактической и юридической основы подтверждения наличия у граждан статуса избирателя;

- анализ проблемы правовых гарантий как средства обеспечения реализации прав и обязанностей избирателей в Российской Федерации;

- разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства и основанных на его нормах правовых отношений, связанных с установлением и реализацией правового статуса избирателя.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет комплекс методов познания, включающий общенаучный (анализ, синтез, индукция, дедукция) и специально-научные методы (системный, историко-правовой, правового моделирования). Для анализа законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации применялись формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Нормативную правовую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, международные договоры, участником которых является Российская Федерация, федеральные законы (в том числе Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2009 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 28 июня 2009 г.) «О

гражданстве Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2010 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 № 5242-1 (в ред. от 25 декабря 2008 г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»), законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

При написании диссертации анализировались указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, тексты посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Кроме того, диссертантом исследованы акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, затрагивающие предмет настоящей диссертации.

Учитывая, что существенное влияние на формирование юридической практики оказывают судебные решения, автором были проанализированы решения Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и его Президиума и иных судов общей юрисдикции, затрагивающие рассмотренные в диссертации проблемы.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические материалы федеральных выборов 2007-2008 годов (выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборы Президента Российской Федерации 2008 года), выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных выборов, прошедших на территории Магаданской области.

Теоретическую основу исследования составили научные положения и концепции, сформулированные в работах таких ученых как И.Н. Барциц, Л.Ф. Болтенкова, А.В. Васильев, Р.Ф. Васильева, Ю.А. Веденеев, А.Д. Керимов, С.Д. Князев, М.Н. Кузнецова, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, Т.Д. Матвеева, З.А. Станкевич, А.И. Экимов, И.С. Яценко.

Научная новизна исследования состоит в комплексном исследовании конституционно-правового статуса избирателя в современный период. В работе уточнено определение понятия

«конституционно-правовой статус избирателя», представлено и обосновано авторское видение структуры правового статуса избирателя, исследована взаимосвязь элементов его содержания.

В диссертации разработаны рекомендации по совершенствованию правового регулирования статуса избирателя.

В рамках исследования выработаны следующие основные **положения, выносимые на защиту:**

- по мнению диссертанта, под конституционно-правовым статусом избирателя Российской Федерации следует понимать базирующуюся на конституционно-правовых принципах организации и проведения выборов в Российской Федерации совокупность прав и обязанностей избирателя, связанных с его участием в голосовании и в иных избирательных действиях, обеспеченная правовыми гарантиями государства.

- на основе исследования действующего законодательства автор диссертации считает, что структуру конституционно-правового статуса избирателя в Российской Федерации составляют следующие элементы: условия приобретения правосубъектности избирателя; принципы участия избирателей в выборах; права и обязанности избирателя, связанные с его участием в предусмотренных законом избирательных действиях; правовые гарантии реализации прав и обязанностей избирателя.

- на основе анализа норм Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» автор диссертации приходит к выводу о том, что лицо приобретает статус избирателя при определенных условиях, к которым относится: наличие гражданства Российской Федерации, достижение совершеннолетия, отсутствие решения суда о признании лица недееспособным, а также при условии, что лицо не содержится в местах лишения свободы по приговору суда. На выборах в представительный (законодательный) орган государственной власти субъектов Российской Федерации и на местных выборах лицо также должно обладать еще одним дополнительным условием – иметь место жительства в пределах избирательного округа. Все перечисленные условия являются цензами избирателя, которые, по мнению автора диссертации, не носят дискриминационный характер.

- наличие у гражданина Российской Федерации активного избирательного права на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и

муниципальных выборах законодательство Российской Федерации связывает с юридическим оформлением факта проживания на соответствующей территории избирательного округа (субъекта Российской Федерации и муниципального образования). Указанное требование, согласующееся с положениями Конституции Российской Федерации 1993г. и международными избирательными стандартами, в то же время порождает проблему соотношения всеобщего избирательного права со свободой передвижения и правом на выбор места пребывания и жительства, что требует разработки и принятия на законодательном уровне дополнительных правовых механизмов, обеспечивающих гарантии осуществления гражданами их активного избирательного права.

- подтверждением наличия у лица активного избирательного права, является включение его в списки избирателей, которые составляются соответствующими избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации.

Действующая система государственной регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации, по мнению диссертанта, в целом соответствует международными избирательным стандартам, но имеет такие недостатки как: возможность двойного учета избирателей в связи с закреплением различных оснований для регистрации избирателей и отсутствие оснований для регистрации (учета) граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, и иностранных граждан, которым право участвовать в муниципальных выборах может быть предоставлено международными договорами Российской Федерации.

Для устранения указанных недостатков диссертант предлагает закрепить единое основание для регистрации избирателей – место жительства гражданина, предусмотрев при этом для учета избирателей, длительное время проживающих за пределами своего места жительства (военнослужащих, вынужденных переселенцев, избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации), введение открепительных пластиковых идентификационных карточек избирателя, а так же предусмотреть регистрацию избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства, и иностранных граждан, обладающих активным избирательным правом на местных выборах в Российской Федерации, на основании личных заявлений данных лиц (при этом подтверждением

факта их регистрации в качестве избирателей может стать пластиковая идентификационная карточка избирателя).

- в диссертации обосновывается вывод о том, что помимо субъективных прав избиратели в Российской Федерации обладают и юридическими обязанностями. Отсутствие упоминаний в научной литературе об обязанностях избирателей, диссертант объясняет тем что, во-первых, внимание ученых сконцентрировано на избирателе как субъекте непосредственной демократии, т.е. на его участии в выборах, которые носят в Российской Федерации добровольный характер, а во-вторых, поскольку под юридической обязанностью понимается юридическая мера должного поведения, то необходимость определенного поведения обеспечивается государством, как правило, путем установления ответственности за неправомерное поведение. Действующее же законодательство Российской Федерации не содержит санкций, адресованных к избирателю. Однако, автор диссертации приходит к выводу о том, что избиратели обладают отдельными юридическими обязанностями, поскольку реализация избирателями Российской Федерации прав в избирательном процессе обусловлена обязательным исполнением ими определенных действий, вытекающих из норм, регламентирующих процедуру подготовки и проведения выборов.

- проведенное автором исследование практики федеральных выборов, прошедших в 2007-2008 годах в Российской Федерации, показало, что закрепленный действующим законодательством конституционно-правовой статус избирателя, в целом, способен обеспечить реализацию конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства посредством института выборов. Вместе с тем, диссертантом аргументируется необходимость совершенствования конституционно-правового статуса избирателя в следующих направлениях:

- закрепление определения «место жительства избирателя» в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- сокращение годичного срока обжалования нарушения избирательных прав граждан и установления коллегиального состава судей при рассмотрении судом избирательных споров, связанных с регистрацией кандидата (списка кандидатов) и ее отменой, признанием итогов голосования и результатов выборов недействительными;

- развитие дистанционных методов голосования в целях расширения возможности участия в выборах большего количества избирателей. Учитывая отечественный и зарубежный опыт применения голосования по почте, диссертант предлагает установить возможность голосования посредством почтовых отправлений и на федеральных выборах;

- для повышения социальной ценности выборов на современном этапе развития избирательной системы основное внимание, по мнению диссертанта, необходимо уделять повышению информированности и правовой культуры избирателей, разработке новых эффективных форм информационно-разъяснительной деятельности как непосредственно в период избирательных кампаний, так и в период между выборами.

- в диссертационной работе обосновывается необходимость дополнительной регламентации оснований и форм юридической ответственности избирателей за неисполнение обязанностей, связанных с реализацией субъективного избирательного права, злоупотребление указанным правом и иные нарушения.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в комплексном, системном анализе правового статуса избирателя согласно действующему в Российской Федерации законодательству. В работе определено содержание конституционно-правового статуса избирателя, описаны элементы его структуры, уточнено определение понятия «конституционно-правовой статус избирателя», детально рассмотрены правовые условия приобретения и реализации статуса избирателя, что может представлять научный интерес не только для науки избирательного права и практики выборов, но и в целом для конституционного права, а также и для теории права, отраслевых правовых наук, политологии и социологии.

Выводы, рекомендации и предложения, сформулированные автором в настоящей работе, могут способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах и иных отраслей права. Результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, а также иными участниками избирательного процесса.

Данная работа также может стать основой для издания пособия для граждан, с помощью которого активная часть избирателей сможет узнать о своих правах на участие в избирательном процессе, что, в конечном итоге, будет стимулировать их реализацию, развитие демократизации избирательного процесса.

Апробация результатов диссертации. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и одобрены на заседаниях предметно-методической комиссии и кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Основные результаты диссертации изложены в научных публикациях автора и были доложены автором в выступлениях на региональной научной практической конференции «Выборы в Магаданской области: опыт и перспективы» (г. Магадан, 2007), и общественно-политических чтениях «Парламентаризм в Магаданской области – опыт и перспективы» (г. Магадан, 2009), а также нашли применение в деятельности Избирательной комиссии Магаданской области.

Структура работы отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность избранной темы, рассматривается степень ее научной разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, указываются методы исследования, подчеркивается новизна и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отмечается апробация результатов проведенного диссертационного исследования.

В первой главе «Общая характеристика конституционно-правового статуса избирателя в Российской Федерации» автор диссертации рассматривает положение избирателя как субъекта конституционного права и исследует правовое регулирование условий приобретения правосубъектности избирателя (§ 1); исследует содержание правового статуса избирателя и подробно рассматривает права и обязанности избирателя как основной элемент его правового статуса (§ 2);

исследует систему источников права, формирующих правовой статус избирателя (§ 3).

Согласно Конституции Российской Федерации 1993 года единственным источником власти в нашей стране является народ, реализация этой власти осуществляется посредством реализации принадлежащих гражданину Российской Федерации избирательных прав, поэтому участником избирательных правоотношений является избиратель. В этой связи диссертант остановился на вопросе о природе избирательных прав. Анализируя различные подходы ученых по данной проблематике, диссертант поддержал позицию А.А. Югова, рассматривающего участие граждан в голосовании как индивидуально-коллективный акт, имеющий двуединую структуру.

Приступая к рассмотрению условий приобретения правового статуса избирателя, автор указывает, что, поскольку избирательные права граждан Российской Федерации относятся к политическим правам, они не носят абсолютного характера. В этой связи государство определяет круг лиц, правомочных участвовать в выборах путем установления предъявляемых к избирателю и кандидату требований и ограничений, являющимися избирательными цензами.

Диссертантом выявлены основные условия, при наличии которых в Российской Федерации лицо признается избирателем на любых выборах, независимо от их уровня. Данные условия установлены, в основном, Конституцией Российской Федерации: наличие гражданства Российской Федерации (часть 2 статьи 32), достижение 18-летнего возраста (статья 60), отсутствие ограничений, при которых граждане лишаются активного избирательного права, – признание судом гражданина недееспособными, а также нахождение граждан в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32). Еще один избирательный ценз - наличие места жительства в пределах избирательного округа - установлен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и имеет принципиальное значение только на выборах в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. При этом автор обращает внимание, что данное требование в правоприменительной практике вызывает наибольшее число судебных споров.

При исследовании требования в части наличия гражданства Российской Федерации, диссертант приходит к выводу, что договорная форма предоставления на муниципальных выборах активного избирательного права лицам, которые не являются гражданами Российской Федерации, имеет ряд недостатков. Так, при договорной форме регулирования данных правоотношений «выпадает» категория лиц без гражданства, поскольку им не предоставлено избирательное право по закону, как всем гражданам Российской Федерации, но при этом в их отношении отсутствует сторона (государство), с которой бы возможно было заключить соглашение о взаимном предоставлении данного права. Более того, применяемая в государствах-участниках этих соглашений терминология, различия в конституционном строе, правовых системах приводит к разночтениям. Решение указанной проблемы возможно при законодательном закреплении процедуры предоставления и особенностей реализации избирательного права иностранными гражданами тех зарубежных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры.

Анализ действующего российского законодательства позволил автору установить, что правовые основания участия иностранных граждан в выборах устанавливаются различными законами, причем эти законы содержат нетождественные формулировки. Учитывая данный факт, автор предлагает оставить регулирование данного вопроса только в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а в иных – ввести отсылочную норму.

Рассматривая возрастной ценз, диссертант обосновывает возможность снижения возраста избирателей для участия в выборах в представительные органы местного самоуправления до 16-17 лет. Во-первых, это соотносится с международными правовыми актами и Конституцией Российской Федерации, во-вторых, местное самоуправление призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения и, в-третьих, существующий высокий уровень правового просвещения молодых людей формирует в них избирателя, по сути, гораздо раньше, чем им исполняется 18 лет.

Что касается исключения из числа избирателей граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы, то в результате исследования автор приходит к выводу, что оно не может

рассматриваться как форма дополнительного наказания или следствие невозможности реализации активного избирательного права в учреждениях исполнения наказания. Данное ограничение, по мнению автора, носит политический характер.

Рассматривая вопрос ограничения в избирательных правах граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, диссертант обращает внимание на формулировку положения части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, устанавливающей данные ограничения. По мнению автора, слова «не имеют право избирать и быть избранными» не соотносятся с всеобщим избирательным правом. В демократическом государстве, где человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Конституция не должна содержать норм, которыми граждане лишаются избирательных прав. Речь должна идти об ограничении избирательных прав, тем более что эта мера временная.

Диссертант обращает внимание, что избирательное законодательство, ставя в зависимость приобретение гражданином активного избирательного права от требования юридического оформления его проживания на соответствующей территории (регистрации по месту жительства), не содержит дефиниции «место жительства избирателя». Содержащееся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определение «адрес места жительства», не тождественен данному понятию, поскольку охватывает как регистрацию гражданина по месту жительства, так и по месту пребывания. Такая ситуация приводит к многочисленным спорам, включая судебные. Более того, в настоящее время возможность участия гражданина Российской Федерации в выборах определяется подзаконным актом (Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации), что противоречит Конституции Российской Федерации 1993 г., которая допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина только путем принятия федерального закона (статья 55). Поэтому, по мнению автора, в первоочередном порядке требуется закрепление понятия «место жительства избирателя» в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Проблема ограничения избирательных прав граждан их местом жительства поднималась в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год. В нем В. Лукин отметил, что правовым основанием для участия гражданина в выборах чаще всего становится регистрация по месту жительства, а отнюдь не сам факт его проживания на определенной территории, что указывает на наличие проблемы соотношения всеобщего избирательного права с правом на свободу передвижения и выбор места жительства¹.

В результате анализа избирательного законодательства и практики его применения, автором делается предложение по разрешению указанной проблемы путем законодательного закрепления права граждан Российской Федерации, имеющих регистрацию по месту пребывания на территории избирательного округа либо не имеющих регистрации на территории Российской Федерации, участвовать в выборах представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации и в муниципальных выборах, установив для них заявительный характер регистрации.

Далее диссертант отмечает, что содержание правового статуса избирателя не может быть выявлено без учета концептуальных подходов, сложившихся в общей теории государства и права при определении правового статуса личности, а также особенностей участия избирателей в правоотношениях, связанных с выборами. В связи с этим, автором рассмотрены различные подходы к структуре правового статуса личности, на основании которых сделан вывод, что правовой статус избирателя является комплексной категорией конституционного права, ядром которого являются права и обязанности главного субъекта избирательного процесса.

Однако, по мнению автора, определение правового статуса избирателя только как системы его прав и обязанностей, не раскрывает содержания данной категории права – не отражает действительного положения избирателя в обществе и государстве. В этой связи, на основе анализа содержащихся в юридической литературе взглядов, диссертант предлагает выделить следующие элементы правового статуса избирателя: условия приобретения правосубъектности избирателя; принципы участия избирателей в выборах; права и обязанности избирателя, связанные с его

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Российская газета. - 2009. - 17 апреля.

участием в предусмотренных законом избирательных действиях; правовые гарантии реализации прав и обязанностей избирателя.

Данную структуру автор обосновывает следующим образом. Учитывая, что только государство определяет, кто и при каких условиях может быть субъектом права, следовательно, и участником правоотношений, автор считает обязательным наличие в правовом статусе избирателя такого элемента, как условия приобретения статуса избирателя. Поскольку правовые принципы представляют собой лежащие в основе руководящие начала, ведущие идеи и установления, отражающие коренные отношения между государством и его гражданами в связи с их местом в обществе, очевидна необходимость включения такого элемента, как принципы, в состав правового статуса избирателя. Основу правового статуса избирателя, безусловно, составляют его субъективные права и юридические обязанности, однако нормативное закрепление прав и свобод без создания гарантий для их реализации превращает их в декларацию.

Проанализировав содержание правового статуса избирателя, диссертант пришел к выводу, что под конституционно - правовым статусом избирателя Российской Федерации следует понимать базирующуюся на конституционно-правовых принципах организации и проведения выборов в Российской Федерации, совокупность прав и обязанностей избирателя, связанных с его участием в голосовании и в иных избирательных действиях, обеспеченная правовыми гарантиями государства.

Приступая к рассмотрению прав и обязанностей избирателя как основного элемента его правового статуса, автор обращает внимание на встречающуюся в научной литературе, а порой и в законах, подмену понятий «избирательные права граждан» и «права избирателей». Принимая во внимание, что российское законодательство под избирателем понимает исключительно гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом, а понятие «избирательные права граждан» включает в себя пассивное избирательное право и иные связанные с выборами права, при рассмотрении основных избирательных прав граждан автор проводит грань между указанными видами прав, определяя при этом их принадлежность к статусу избирателя.

При исследовании правового статуса избирателя диссертант отмечает, что, помимо субъективных прав, избиратели обладают и юридическими обязанностями. Так, в диссертации указывается на общие,

или универсальные, юридические обязанности, принадлежащие всем лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, которые имеют непосредственное отношение и к избирателям (соблюдение Конституции Российской Федерации и законов, осуществление прав и свобод, не нарушая права и свободы других лиц). Но помимо общих обязанностей, диссертант обращает внимание на наличие у избирателей специальных, принадлежащих только данной категории лиц обязанностей. Особенностью российского избирательного законодательства является преобладание в нем норм процессуального характера, что приводит к включению в федеральные законы императивных предписаний, которые не допускают выбора действий со стороны избирателя, т.е. требуют обязательного их выполнения. Более того, на основании анализа избирательного законодательства, диссертант приходит к выводу о наличии правовой ответственности избирателей за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих юридических обязанностей.

Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает определенные требования к заполнению бюллетеня и обязанность избирателя опустить заполненный бюллетень в ящик для голосования (пункты 7-11 статьи 64). Автор указывает, что если избиратель пришел на участок и взял бюллетень для голосования, то он не может использовать его по своему усмотрению, он обязан совершить с ним действия, предусмотренные избирательным законодательством. В случае ненадлежащего оформления бюллетеня или его выноса из помещения избирательного участка, по мнению автора, наступает конституционно-правовая ответственность - голос избирателя не учитывается избирательной комиссией при подведении итогов голосования.

Рассматривая данное правонарушение, автор обращает внимание на положение Руководящих принципов Венецианской комиссии, которое запрещает вынос неиспользованных избирательных бюллетеней с территории избирательного участка, в связи с чем предлагается установить аналогичный запрет и в российском избирательном законодательстве.

Диссертант обстоятельно рассматривает систему источников права, формирующую правовой статус избирателя. Исследуя конституционное регулирование статуса избирателя, диссертант подчеркивает, что согласно пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации регулирование

и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации, а защита прав и свобод человека и гражданина - в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «в» статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Проанализировав федеральное избирательное законодательство и законодательство о выборах субъектов Российской Федерации, диссертант приходит к выводу, что регулирование правоотношений, складывающихся при организации и проведении выборов, соотносится с понятием «гарантии избирательных прав», под которыми понимаются «установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (подпункт 11 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») и, следовательно, является частью механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вторая глава – «Конституционно-правовое регулирование статуса избирателя в Российской Федерации» – состоит из трех параграфов, в которых автор рассматривает вопросы правового регулирования статуса избирателя в Российской Федерации и проблемы, связанные с его реализацией.

В первую очередь, диссертант анализирует соблюдение при установлении правового статуса избирателя основополагающих принципов избирательного права, к которым относят всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, свободное и добровольное участие граждан в избирательной кампании. Отдельные ученые называют данные принципы принципами субъективного избирательного права или универсальными принципами.

В рамках исследования принципа всеобщего избирательного права автор отмечает, что наличие в законодательстве Российской Федерации отдельных избирательных цензов, в конечном счете, не нарушает данного принципа, поскольку его содержание заключается в том, чтобы в выборах могли принимать участие все дееспособные граждане независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и др. При

этом особое внимание в диссертации уделяется исследованию соотношения принципа всеобщности и предоставления гражданину активного избирательного права в зависимости от его места жительства.

Производным от принципа всеобщности является принцип равного избирательного права, суть которого заключается в предоставлении каждому гражданину равной возможности влиять на исход выборов. Данный принцип имеет самое непосредственное отношение к демократии, в связи с чем некоторыми учеными он признается одним из принципов правовой безопасности. При этом автор отмечает, что равенство избирательных прав граждан производно от конституционного принципа, закрепляющего юридическое равноправие всех перед законом и судом, и поэтому оно действует при реализации гражданином любого правомочия, связанного с выборами.

При рассмотрении принципа прямого избирательного права диссертант проанализировал действующее законодательство, на основании чего установил, что в Российской Федерации применяются как прямые, так и непрямые (многостепенные) выборы. При этом процедура многостепенных выборов регламентируется в специальных законах, что, по мнению автора, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку указанный принцип не закреплен Конституцией как единственно возможный способ формирования органов публичной власти.

Принцип тайного голосования исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина и гарантирует свободу принятия им решения. При этом ключевым моментом голосования является заполнение избирательного бюллетеня в специально предназначенной для этой цели кабине или отдельном помещении для голосования, и здесь диссертант подчеркивает важность вывода М.В. Баглая, что тайное голосование для гражданина есть право (абсолютная привилегия избирателя), а не обязанность, в связи с чем заполнение бюллетеня без захода в кабину для голосования не является нарушением закона. А вот отсутствие возможности проголосовать в кабинах или в специальных помещениях будет являться нарушением избирательного законодательства.

Тайное голосование является гарантией другого принципа проведения выборов в Российской Федерации – свободного и добровольного участия граждан в выборах. Как указывается в диссертации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает две формы выражения данного принципа: первая - свободное и добровольное участие гражданина в выборах, вторая - свобода волеизъявления при голосовании.

При рассмотрении первой формы автор подчеркивает, что добровольность участия избирателей в выборах порождает абсентеизм, однако принуждение к участию в выборном процессе влечет подрыв авторитета избирательных институтов, недоверие к избирательным политическим структурам. Рассматривая вторую форму данного принципа, автор обращает внимание на то, что свобода волеизъявления граждан заключается не только в обеспечении тайны голосования, не менее важна свобода процесса формирования воли избирателя. Диссертант акцентирует внимание на сложности данного вопроса, поскольку законный интерес политических партий и кандидатов в избирательной кампании как раз и заключается в том, чтобы склонить избирателя на свою сторону, и необходимости различия законного и незаконного влияния на волю избирателя.

Автор приходит к выводу о том, что совершенствование конституционно-правового статуса избирателя должно опираться на необходимость обеспечения реализации конституционных принципов участия граждан в выборах.

В диссертации подчеркивается, что юридическим оформлением подтверждения наличия у лица активного избирательного права является включение его в списки избирателей. Списки избирателей составляются избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием Государственной системы регистрации (учета) избирателей. В современных условиях особое значение придается легитимности представительной власти, соответствию состава выборных органов волеизъявлению избирателей. В этой связи существенно повышается роль регистрации (учета) избирателей, поскольку точный учет лиц, обладающих активным избирательным правом, является базовым требованием легитимности любых выборов.

Диссертант подробно исследует действующую Государственную систему регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации, в результате чего приходит к выводу, что в целом она соответствует установленным международными требованиями. Вместе с тем, по мнению

диссертанта, данная система имеет ряд недостатков, среди которых автор особо выделяет следующие:

- в связи с закреплением различных оснований для регистрации избирателей возникает возможность двойного учета избирателей и, соответственно, искажения их реальной численности;

- российское законодательство не предусматривает регистрацию (учет) граждан, не имеющих регистрации на территории Российской Федерации, и иностранных граждан, обладающих активным избирательным правом, поэтому численность таких избирателей не учитывается при определении границ избирательных округов и избирательных участков, при изготовлении и передаче в избирательную комиссию избирательных бюллетеней;

- государственные функции по регистрации (учету) избирателей, в основной своей массе, осуществляют органы местного самоуправления, но, несмотря на то что данная сфера не относится к вопросам местного значения, эти полномочия не были переданы органам местного самоуправления в установленном законом порядке.

Для устранения указанных недостатков, по мнению диссертанта, необходимо, во-первых, закрепить единое основание для регистрации избирателей – место жительства гражданина, предусмотрев при этом для учета избирателей, длительное время проживающих за пределами своего места жительства (военнослужащих, вынужденных переселенцев, избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации), введение открепительных пластиковых идентификационных карточек избирателя, во-вторых, предусмотреть регистрацию избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства, и иностранных граждан, обладающих активным избирательным правом на местных выборах в Российской Федерации, на основании личных заявлений данных лиц. При этом подтверждением факта их регистрации в качестве избирателей может стать пластиковая идентификационная карточка избирателя. И, в-третьих, функции по регистрации (учету) избирателей передать территориальным избирательным комиссиям, которые обладают необходимыми для этого техническими средствами и кадровым потенциалом.

Диссертант подчеркивает, что нормативное закрепление прав и обязанностей избирателей без создания гарантий для их реализации превращает их в декларацию, поэтому важным элементом правового

статуса избирателя являются правовые гарантии реализации основных прав избирателя.

Рассмотрение вопросов правовых гарантий, обеспечивающих реализацию прав избирателей, диссертант осуществил на основе анализа практики проведения федеральных выборов 2007-2008 годов.

Анализируя в диссертации разнообразие существующих правовых гарантий, автор останавливается на системе мер, обеспечивающих избирателям возможность голосования вне зависимости от их места нахождения. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлена возможность реализации активного избирательного права избирателями, которые в день голосования по уважительным причинам не могут принять участие в голосовании в помещении участковой избирательной комиссии. Такими мерами являются установление процедуры голосования по открепительным удостоверениям, голосования по почте, проведения досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования. Учитывая споры, которые разгорелись в последнее время вокруг данных форм голосования, автор обращает внимание на их важность, особенно в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока, где избиратели рассредоточены по огромным территориям и где распространена работа вахтовым методом. Учитывая необходимость соблюдения принципа всеобщности, диссертант полагает необходимым сохранить институт досрочного голосования для избирателей, находящихся в труднодоступной и отдаленной местности как обеспечивающий возможности фактической реализации ими активного избирательного права.

Особое внимание в диссертации уделяется дистанционным методам голосования. В пользу данных методов голосования говорят два важных аргумента: более широкий охват населения и экономия бюджетных средств. Учитывая, что более 10% территории нашей страны относится к категории труднодоступных, автор полагает, что развитие данных форм голосования позволит в ближайшем будущем обеспечить реализацию конституционного права избирать всем избирателям Российской Федерации.

Исследуя правовые гарантии избирательных прав граждан, диссертант указывает на важность места, которое занимают среди них

охрана и защита прав избирателей, подчеркивая, что этой задаче подчинена деятельность всех органов государственной власти и местного самоуправления, избирательных комиссий. Рассматривая механизм судебной защиты, автор указывает на необходимость его совершенствования в части сокращения годичного срока обжалования избирательных прав граждан и установления коллегиального состава судей при рассмотрении судом избирательных споров, связанных с регистрацией кандидата (списка кандидатов) и ее отменой, признанием итогов голосования и результатов выборов недействительными.

В работе также отмечается, что в последние годы стали появляться новые формы деятельности институтов гражданского общества, которые осуществляют защиту избирательных прав граждан (например, общественные пункты «Горячей линии»), а также указывается, что повышение политической и правовой культуры избирателей является условием снижения уровня нарушений прав избирателей.

Проведенное автором исследование материалов федеральных выборов, прошедших в 2007-2008 годах в Российской Федерации, показало, что закрепленный действующим законодательством конституционно-правовой статус избирателя, в целом, способен обеспечить реализацию конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства посредством проведения выборов.

В **Заключении** диссертации подведены итоги, сформулированы краткие выводы, определены рекомендации по стабилизации правового статуса избирателя, обозначены дальнейшие пути исследования предмета диссертации.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Буравченко И.Л. Активное избирательное право: законодательство и судебная практика // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Выпуск 15. 2008. № 8. С. 24-32. - 0,7 п.л.

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

2. Буравченко И.Л. Гарантии активного избирательного права // Выборы в Магаданской области: опыт и перспективы: доклады I региональной науч.-практ. конф. (Магадан – 15 мая 2007 г.) / редкол. В. П. Фролов и др. – Магадан: Изд-во СМУ, 2007. – 124 с. С. 27-36. – 0,5 п.л.

3. Буравченко И.Л. Регистрация избирателей как условие реализации избирательных прав граждан // Журнал о выборах. 2008. № 3. С.32 – 38. – 0,5 п.л.

4. Буравченко И.Л. Избиратель – основа формирования органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Парламентаризм в Магаданской области : материалы общественно-политических чтений. 22 апреля 2009 г. – Магадан: Изд-во СВГУ, 2009. – 88 с. - С. 27- 37. – 0,5 п.л.

5. Буравченко И.Л. Место жительства избирателя: условие или препятствие для реализации гражданином активного избирательного права // Государственное строительство и право. - Выпуск 25. 2009. / Под общ. ред. Г. В. Мальцева. М.: Изд-во МосГУ, 2009. С. 78 – 88. - 0,8 п.л.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
Буравченко Ирины Леонидовны

Тема диссертационного исследования:
**«Конституционно-правовой статус избирателя
в Российской Федерации»**

Научный руководитель:
доктор юридических наук
Заславский Сергей Евгеньевич

Изготовление оригинал-макета:
Буравченко И.Л.

Подписано в печать «__» ____ 2010 г. Тираж 80 экз.
Объем 1,1 п.л.

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОМПТ РАГС. Заказ № _____
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84