

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В. К. Самигуллин, М. З. Файрушина

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Учебное пособие

Уфа 2020

УДК 342.8
ББК 67.400.5 (470+571)
С17

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты: кандидат юридических наук, доцент В. С. Романюк
(Казанский юридический институт МВД России);
Р. Р. Валитов (Отдел полиции № 7 УМВД России по
г. Уфе)

Самигуллин, В. К.

С17 Избирательная система современной России : конституционно-правовой аспект : учебное пособие / В. К. Самигуллин, М. З. Файрушина. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2020. – 48 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7247-1048-0

В настоящем учебном пособии рассматриваются понятие, виды и типы избирательных систем, нормативно-правовая основа современной избирательной системы Российской Федерации и ее состояние.

Предназначено для обучающихся образовательных организаций МВД России, сотрудников органов, организаций, подразделений МВД России.

УДК 342.8
ББК 67.400.5 (470+571)

ISBN 978-5-7247-1048-0

© Самигуллин В. К., 2020
© Файрушина М. З., 2020
© Уфимский ЮИ МВД России, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА I. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА: ПОНЯТИЕ, ТИПЫ И ВИДЫ	5
§ 1. Понятие избирательной системы	5
§ 2. Основные типы избирательных систем	5
§ 3. Виды избирательных систем	7
ГЛАВА II. РОССИЙСКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА	12
§ 1. Становление и развитие постсоветской избирательной системы России	12
§ 2. Особенности современной российской избирательной системы ...	19
§ 3. Система российской избирательной власти	33
ГЛАВА III. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	37
§ 1. Факторы, способствующие развитию российской избирательной системы.	37
§ 2. Основные направления развития избирательной системы России	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	43
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	44
ПРИЛОЖЕНИЕ	47

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития российского общества и его государственности актуализируются многие вопросы, относящиеся к праву, правовому регулированию и его инструментарию. Идет процесс становления нового социума, принципиально отличающегося от общества, государства и права советского периода истории России.

Одной из характерных черт современной российской государственности, взятой в единстве с местным самоуправлением, является демократичность формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, что проявляется в их выборности. В порядке выборов образуются федеральные и региональные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления, в которых имеют право участвовать все граждане Российской Федерации.

Данное учебное пособие посвящено избирательной системе. Основная цель его – введение читателя в круг наиболее важных вопросов, относящихся к этой теме. Оно подготовлено, опираясь на современную методологию. Нормативную основу его составили: Конституция Российской Федерации и блок законодательных актов, образующих правовую основу российской избирательной системы. В определенной степени учтен и зарубежный опыт.

Учебное пособие состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, списка использованных источников и приложения.

В первой главе рассматриваются вопросы о понятии избирательной системы. Авторы обращают внимание на то, что избирательная система связана с формой государства, политической системой и т. д. Проведено разграничение между типами и видами избирательных систем.

Вторая глава посвящена российской избирательной системе. Здесь авторы, осветив вопрос становления и развития постсоветской избирательной системы, определенное внимание уделяют особенностям современной российской избирательной системы, сущности её, содержания, правовой основе, принципам, гарантиям.

В третьей главе рассматриваются вопросы, относящиеся к развитию российской избирательной системы. Здесь указывается на факторы, влияющие на развитие этой системы, а также обозначаются основные направления развития современной российской избирательной системы.

Учебное пособие может быть полезным не только для сотрудников органов внутренних дел, но и для широкого круга населения, образующих электорат Российской Федерации.

ГЛАВА I. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА: ПОНЯТИЕ, ТИПЫ И ВИДЫ

§ 1. Понятие избирательной системы

Понятие «избирательная система» близко к понятию «избирательное право». Это обусловлено тем, что оба этих понятия посвящены проблеме выборов, правовому регулированию общественных отношений, связанных с формированием представительных органов публичной власти. Вместе с тем эти понятия отличаются друг от друга.

В юридической литературе, посвященной конституционному праву, сложились два основных подхода к трактовке понятия «избирательная система»: широкий и узкий.

В соответствии с первым подходом – широким – под избирательной системой понимается вся совокупность принципов и норм, методов, способов и приемов, формирующих организацию и проведение выборов в государстве. Согласно второму подходу – узкому – избирательная система характеризуется как способ подведения результатов выборов и порядок распределения мандатов между избирательными объединениями или кандидатами.

Некоторые авторы, характеризуя избирательную систему, отдают предпочтение второму подходу, хотя на практике, особенно в публицистической литературе, нередко избирательная система понимается в широком значении.

Наблюдается связанность избирательной системы с формой государства, политической системой, политическим государственным режимом. Политический фактор, влияя на развитие правовой системы в целом, сказывается на порядке организации выборов, подведении итогов голосования. Напомним, в одно время один крупный политический и государственный деятель, отношение к которому не характеризуется однозначностью, говорил: «Неважно, как голосуют, важно, как считают».

§ 2. Основные типы избирательных систем

Становление и развитие основных типов избирательных систем обусловлены появлением представительных учреждений парламентского типа: кортесов в Испании (XII век), парламента в Англии (XIII век), Генеральных штатов во Франции (XIV век). Как показывает анализ, в этих странах и сформировалась представительная власть, а позже и система пропорционального представительства соответствующих политических сил, участвующих в выборах. В процессе исторического развития выборов в представительные учреждения сложились два основных типа

избирательных систем, которые получили название – английского и французского.

Английский тип избирательной системы. Это весьма консервативная система. Она не претерпела серьезных изменений на протяжении длительного исторического периода, за исключением, систематического расширения электората. Для неё характерна также значительная децентрализация. Ей не свойственна иерархическая система избирательных комиссий. В Англии существуют независимые комиссии по границам избирательных округов, которые пересматривают число и границы округов примерно раз в 10 – 15 лет. Правда, в 2000 году была учреждена избирательная комиссия и ей были переданы некоторые функции четырех парламентских комиссий. Но этой комиссии присущи не функции организации выборного процесса, а в большей степени аудиторские. Её полномочия в основном связаны с регистрацией политических партий и организаций, их финансированием.

Выборы проводятся под руководством министра Министерства внутренних дел. На местах организацией выборов занимаются шерифы, коммуны, различные коммунальные союзы и т. д. Серьезные попытки реформировать рассматриваемую систему никогда не предпринимались.

Система характеризуется отсутствием скрупулезности при выборах. Процедуре выборов не уделяется какого-то особого внимания, она играет подсобную роль. Депутаты избираются как угодно, то есть могут происходить нарушения, но на них не обращается большое внимание.

Главное, чтобы были соблюдены какие-то базовые начала, чтобы победитель не представлял меньшинства или не побеждал представитель меньшинства, поскольку система основана на принципе большинства. Следует также отметить, что система упрощенная, менее затратная, районированная. Избиратели всегда знают, за кого они голосуют лично, хотя кандидаты, как правило, представляют партии. При неограниченном количестве кандидатур избирается один депутат от округа. Результаты устанавливаются по шкале относительного большинства, победитель определяется независимо от того, сколько процентов избирателей проголосовало за него, лишь бы их было больше, чем у его конкурента. Никакого второго тура не проводится, даже если за победителя проголосовало, скажем, 10, 15 или 20 процентов избирателей.

Французский тип избирательной системы. Для системы этого типа характерна систематизация, упорядочение и унификация правил выборов, введение единообразия в выборные процедуры в округах. Уделяется повышенное внимание самой процедуре. Происходит ее абсолютизация, в том числе скрупулезный подсчет голосов. На первый план выходит пропорциональность: сколько проголосовало, столько и должно быть представлено депутатов в выборном органе, то есть пропорционально голосам избирателей. Французская избирательная система является

довольно длительной кампанией, растянутой по времени, подверженной постоянным изменениям, фактически ни одних выборов не проводилось без какой-либо импровизационной новеллы. Функционирование системы напоминает колебание маятника – от мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур в одномандатном округе, через абсолютные мажоритарные и спектр непропорциональных (полумажоритарных) систем и до классических пропорциональных систем с жесткими и гибкими списками кандидатов, с элементами панаширования и системами блокировок.

Система ориентирована на интересы партий, рассредоточенных меньшинств, максимально денационализированных.

Подводя итог, отметим, что английская избирательная система заложила основы мажоритарным выборам, а французская – выборам, основанным на пропорциональности. Это имеет важное значение для правильного установления видов избирательных систем.

§ 3. Виды избирательных систем

На основе приведенных двух типов избирательных систем сформировались три её разновидности: мажоритарная, пропорциональная, смешанная.

Мажоритарная избирательная система. Своё название эта система получила от французского слова «majoritaire», «majorite» – большинство и от латинского *maior* – большой. Эта система достаточно распространенная. Заметим, что до XIX века практически все выборные процедуры строились на мажоритарных основах, то есть по принципу большинства. Мажоритарной системе присущи плюсы и минусы.

Очевидным плюсом мажоритарной системы является то, что она менее затратна, максимально персонифицирована, территориально районирована, проста в установлении результатов выборов, ориентирована на определенного лидера.

Мажоритарная избирательная система ориентирована на двухпартийность. В Англии – это консерваторы и лейбористы, в США – республиканцы и демократы, в ФРГ – христианские демократы и социал-демократы. Плюсом здесь является то, что это ведет к формированию структурно и функционально устойчивого представительного органа публичной власти, члены которого (депутаты) достаточно тесно связаны с избирателями – своим электоратом.

Минусом же выступают следующие моменты.

При продолжительном господстве одной партии складывается такой представительный орган публичной власти, который является не только консервативным, но и не считающимся с интересами избирателей. Такая партийность не позволяет развиваться в обществе многопартийной

системе. При двухпартийности отмечается большая потеря голосов избирателей, так как в расчет берутся только голоса победителя в округе в целом.

Проблемой мажоритарной системы является «нарезка округов». При «нарезке» открывается возможность для манипулирования численностью избирательного округа в пользу одного кандидата и во вред другому.

Обычно различают три вида мажоритарной избирательной системы: мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства, мажоритарную систему относительного большинства, мажоритарную систему квалифицированного голосования.

Рассмотрим эти разновидности мажоритарной системы.

Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. При этой системе победу над соперниками одерживает кандидат, который набрал более половины голосов избирателей. Иначе говоря, в этом случае избирательная шкала устанавливается на уровне 50 %. Победителем признается тот, кто превысил 50-процентный барьер: 50+1 голос.

Различают три способа достижения этой высокой планки: многоуровневые выборы, двухуровневые выборы, альтернативные выборы.

Для многоуровневой системы выборов характерно то, что в любом туре можно выставлять любое количество кандидатов, независимо от количества набранных голосов, если в первом туре никто не набрал 50 % голосов.

Если кандидат не участвовал в первом туре, он может выставляться во втором туре.

Если кандидат, участвуя в первом туре, занял последнее место, он все равно может участвовать во втором и последующих турах.

При этой системе выборы проводятся до тех пор, пока кто-то из кандидатов не наберет 50 % голосов.

Особенностью двухуровневых выборов является следующее. Если в первом туре выборов не определился победитель, то есть никто не набрал более 50 % голосов, то проводится второй тур голосования. Здесь возможны два варианта.

В одном случае в первом туре может быть использована шкала относительного большинства, а во втором – шкала абсолютного большинства. Это означает следующее. Если в первом туре победитель не определился, то по шкале относительного большинства отбираются два первых кандидата и переводятся во второй тур для проведения повторного голосования уже между ними. Победитель определяется по шкале абсолютного большинства. Он должен набрать 50 %+1 голос.

В другом случае и в первом, и во втором туре принимается шкала относительного большинства. Здесь избранным при повторном голосовании (победителем) считается кандидат, получивший при

голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

Специфика альтернативных выборов заключается в следующем. Реально проводится только один тур голосования. Последующие же туры голосования имитируются избирательной комиссией.

В избирательном бюллетене указывается не только желательный кандидат в депутаты, но и те кандидаты, которым избиратель отдает своё предпочтение, обозначая их числами 1, 2, 3, 4 и т. д. Избирательная комиссия, подсчитывая голоса избирателей, в соответствии с полученными результатами выстраивает иерархический ряд кандидатов. В качестве победителя определяется тот кандидат, который по сумме голосов набрал голосов больше всех остальных, то есть 50 % + 1 голос.

Если же победитель в первом туре окажется невыявленным, то тогда избирательная комиссия имитирует второй тур выборов, то есть она без участия избирателей отсекает от дальнейшего участия последнего кандидата, набравшего наименьшее количество голосов, а его вторые голоса (предпочтения) по данным бюллетеням распределяются между остальными кандидатами. Если же и второй тур не выявил победителя, то проводится третий тур. Не исключены и четвертый, и пятый туры. Словом, если победитель в результате проведенных туров не выявляется, то процедура повторяется до тех пор, пока кто-то из кандидатов не наберет необходимые и достаточные 50 % голосов.

Мажоритарная система относительного большинства. Суть этой системы, которая может иметь различные названия, например, мажоритарная система при голосовании в один тур, система простого голосования в один тур и т. д. заключается в том, что, как правило, от одного избирательного округа, примерно равного по количеству избирателей, избирается один депутат. Важно, чтобы победитель относительно своего соперника набрал больше голосов, а будет ли это 10 %, или 25 %, или 50 % не существенно. Хотя, надо сказать, могут устанавливаться в некоторых случаях и квалифицированные барьеры. Но это характерно в основном странам, относящимся к романо-германской правовой системе.

Своеобразной разновидностью мажоритарной системы относительного большинства в один тур являются выборы по двухмандатным и многомандатным округам.

Мажоритарная система квалифицированного голосования. В данном случае квалификация – это определенный фиксированный процент голосов, который должен получить кандидат и который может быть установлен на уровне шкалы как относительного, так и абсолютного большинства. По большей части квалификация устанавливается в процедурных нормах при выборах, при осуществлении нормативно

оформленных инициатив, в законодательном процессе, в процедурах голосования в законодательных учреждениях и выражается в соотношениях: $1/5$, $1/3$, $1/2$, $3/5$, $3/4$ и т. д.

Пропорциональная система выборов. При этой системе голосуют не за конкретного кандидата, а за списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. Избиратель голосует формально за список кандидатов. На самом же деле он отдаёт свой голос вполне конкретному избирательному объединению. При этом зачастую избиратели не интересуются лицами, входящими в список кандидатов, так как доверяют соответствующему избирательному объединению. Чтобы не допустить раздробления депутатского корпуса на множество групп, нередко устанавливается процентный барьер (3 %, 5 %, 7 %) – заградительный пункт, ведущий к некоторому ограничению пропорциональности представительства. К распределению депутатских мандатов допускаются лишь те списки кандидатов, которые преодолели установленный заградительный барьер.

Насчитывается несколько сот разновидностей пропорциональной системы выборов. В целях удобства их принято сводить в «семьи». Различают следующие «семьи» пропорциональной избирательной системы: списочные, блокировочные, смешанные, передаваемых голосов.

Особенностью списочной системы является то, что партии составляют списки кандидатов в депутаты, регистрируют их в соответствующей избирательной комиссии. Избиратель дистанцирован от составления списка, который может быть одним на всю страну в рамках единого округа или разбит по округам, или в рамках единого на всю страну списка выделены его региональные части.

Списки могут быть жесткими, гибкими или панашированными.

Если список жесткий, то избиратель не только дистанцирован от его составления, он не может никак повлиять на него и при голосовании. Он только голосует за список либо не голосует.

Гибкий список означает следующее. На формирование списочного состава избиратель не оказывает влияния. Но при голосовании он может сделать свой выбор в пределах списка. В одном случае он может осуществить свой выбор в пользу одного кандидата, в другом – двух и более. Кроме того, избиратель может даже полностью переструктурировать список.

Система панаширования открывает возможности для избирателя вносить кандидатов из одного списка в другой. В некоторых случаях избиратель может составить и свой список кандидатов из выдвинутых на данные выборы партийных списков кандидатов.

Суть блокировочной разновидности пропорциональной избирательной системы состоит в том, что до начала голосования

образуется избирательный блок за счет соединения избирательных списков.

Система передаваемых голосов предполагает установление определенного порога голосов избирателей для избрания в депутаты, который известен до голосования.

Если кандидат преодолевает этот порог с каким-то превышением голосов, то он может передать эти голоса (сумму превышения) другому кандидату из своей партии. Если кандидат набрал меньшее количество голосов, чем предусмотрено порогом прохождения, то он может передать эти голоса другим кандидатам. В обоих случаях кандидат способствует возможности выбраться в депутаты и другим кандидатам.

Смешанная избирательная система. Такое название данная избирательная система получила по той причине, что она сочетает в себе элементы двух избирательных систем: мажоритарной и пропорциональной. В зарубежных странах эта система применяется, например, в Албании, Венгрии, Грузии, Италии, Литве и др. В России избирательная система, введенная в 1993 году, оценивается как смешанная на том основании, что 225 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первых четырех созывов избирались по мажоритарной системе относительного большинства, а 225 – по пропорциональной.

Иные избирательные системы. Существуют избирательные системы, которые не вполне вписываются в приведенную квалификацию. Так, некоторые авторы различают ливанскую избирательную систему и фиджийскую избирательную систему. Нередко в качестве особой «семьи» избирательных систем рассматривают непропорциональную (полумажоритарную) систему выборов. В рамках ее различают непропорциональную систему ограниченного голосования; систему единственного передаваемого голоса; кумулятивную систему; систему преференциального голосования и др.

ГЛАВА II. РОССИЙСКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

§ 1. Становление и развитие постсоветской избирательной системы России

Начало 90-х годов XX века характеризовалось сменой политического руководства, изменениями в социально-политической среде, экономическим кризисом, упадком прежнего политического режима, утратой роли одних факторов и появлением новых деятелей политического рынка, повлиявших на политико-властные отношения. В связи с этим избирательные кампании изучаемого периода проходили в условиях социальной апатии, социального ожидания и надежд, общественно-политической напряженности. Как отмечают исследователи, «большая часть россиян, даже испытывая нараставшие материальные лишения, воспринимала советско-коммунистическую модель, оставшуюся в прошлом, как исчерпавшую себя и надеялась на улучшение своего положения в рамках нового миропорядка. А для многих россиян было характерно полное разочарование, как в старом, так и в новом строе, сопровождавшееся общественно-политической и духовной апатией»¹.

С 1993 года наступил новый этап в становлении избирательной системы. Так, с 1993 года в избирательной кампании стали принимать участие политические партии и общественные объединения. Нововведение было инициировано положением о многопартийности, внесенным в Конституцию СССР 1977 г. на Третьем (внеочередном) Съезде народных депутатов СССР 12–15 марта 1990 года.

Избирательную кампанию 1993 года от 1989 года отличал рост числа участников политического рынка в лице политических партий. Отечественные специалисты отмечали, что отличительной чертой выборов в Федеральное Собрание в 1993 года стало вступление в предвыборную кампанию не только отдельных кандидатов, но и политических партий и общественных объединений. Впервые было принято решение голосовать по партийным спискам². С этого момента на политическом рынке возникают и закрепляются первые политические партии, такие как «КПРФ», «ЛДПР», «Единство».

Развитие российской избирательной системы с 1993 года проходило в поисках и апробациях различных избирательных конструкций. Данный процесс выявил отсутствие в России каких-либо традиций в этой сфере

¹ Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина / Серия «Высшее образование». М.: Издательство «Весь Мир», 2001. С. 174.

² См.: Кудинов О. П., Колосова С. В., Точицкая Н. Н. Комплексная технология проведения эффективной избирательной кампании в Российском регионе. М.: Изд. дом «Банковское дело», 1997. С. 13.

отношений. Выбор избирательной системы в большей степени определяется политической жизнью страны, чем правовой целесообразностью.

Цель политических партий заключалась в завоевании власти и победе на выборах. В этот период создавались региональные партии и общественно-политические движения. Практически единственная цель их создания состояла в удовлетворении властных амбиций людей, претендовавших на посты административных руководителей субъектов Российской Федерации (президентов, губернаторов), а также в формировании лоббистских групп депутатов в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации.

Законодательные нововведения увеличили количественный и качественный состав участников избирательного процесса, установили новые правила игры на политическом рынке, усовершенствовали технологии маркетингового типа, методы и средства, урегулировали выборные процедуры, гарантировали избирательные права, сформировали стойкое представление электората о важности и значении выборов. Основными из них явились: Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1096-I «О выборах Президента РСФСР», Закон РСФСР от 1 ноября 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» (принят пятым (внеочередным) Съездом народных депутатов РСФСР) (закрепил институт глав исполнительной власти (Президента) Республики в составе Российской Федерации), Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1993 года № 1846 «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году», Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», заложивший основы многопартийности на отечественном политическом рынке, Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» – основной закон, который гарантировал и закреплял избирательные права граждан, участвующих в выборах на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании, описывал выборные процедуры, касающиеся особенностей выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний.

Избирательные кампании 1995–1996 годов отличались масштабностью, конкуренцией и накалом предвыборных страстей, динамизмом, ростом числа участников избирательного процесса.

Кампанию «Голосуй или проиграешь!»¹ можно отнести к первым широкомасштабным дискредитационным акциям – она основывалась на хорошо известном в практике зарубежных избирательных кампаний приеме «пугающая альтернатива», использование которого, по сути, и послужило толчком к информационным войнам, развернувшимся в последующих кампаниях. Вся рекламная серия была основана на контрастах: «демократические» образы противопоставлялись «коммунистическим».

Аналогичную точку зрения высказала отечественная исследовательница А. Е. Любарская: «Вся страна увидела, как с помощью определенных знаний и умений можно совершить чудо и привести президента, чей рейтинг едва достиг 6 %, к победе на выборах с 53 % голосов избирателей».

На выборах 1995–1996 годов электоральный консалтинг характеризовался высокой степенью востребованности участниками избирательных кампаний, технологической новизной, оригинальностью и креативностью подхода к ведению избирательных кампаний, уникальностью специализированных проектов и программ.

Так, избирательная кампания 1996 года по выборам Президента Российской Федерации прошла при поддержке высококвалифицированных команд специалистов. Рейтинг действующего на тот момент Президента Б. Н. Ельцина был низким (8 %) в силу ряда факторов²:

- падения уровня жизни;
- войны в Чечне;
- неприспособленности к рыночной экономике;
- отсутствия уверенности в завтрашнем дне;
- сохранения установившегося в советский период менталитета;
- негативного отношения к проводимым реформам.

В период с 1994 по 1999 годы были внесены изменения, дополнения и принят ряд новых нормативно-правовых документов, регулирующих выборы представителей в законодательные и исполнительные органы власти как на федеральном уровне, региональном, так и на муниципальном: Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента РФ», Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах

¹ См.: Гринберг Т. Э. Политические технологии: ПР и реклама : учебное пособие для студентов вузов. М. : Аспект Пресс, 2006. С. 19.

² См.: Башкортостан на выборах: электоральное поведение населения. Уфа : РИО БАГСУ, 1998. С. 37.

депутата Российской Федерации», Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» и другие.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» впервые наделил граждан избирательным правом, свободой выбора и голосования. Отечественные исследователи в области избирательного законодательства, подчеркивая значимость этого нормативно-правового документа, пишут: «Этот закон стал первым звеном в системе нового избирательного законодательства и во многом определил вектор его развития на последующие годы. Закон имел прямое действие и в дальнейшем активно использовался для судебной защиты избирательных прав в случае их нарушения в региональном законодательстве»¹.

Реформирование российского избирательного законодательства в современных условиях и усиление роли властной вертикали привели к сужению политического рынка, изменению структурных его элементов.

В конце XX – начале XXI века в России проходил активный процесс поиска оптимальной для российского общества избирательной системы. Особенность этого периода – смена глав субъектов Российской Федерации. Модернизация избирательного законодательства привела к изменениям в избирательной системе. Введение пропорциональной системы активизировало роль политических партий на политическом рынке, были отменены выборы глав субъектов Российской Федерации, отменены графы «против всех», порог явки.

Реформирование избирательного законодательства привело к сокращению количества участников избирательного процесса. Так, «в 2000 году выборы прошли в 41 субъектах Российской Федерации, в 2001-ом – в 17, в 2002-ом – в 12, в 2003-ом – в 23 (из них в 11 – 7 декабря, одновременно с парламентскими выборами)»².

На федеральном уровне переход к чисто пропорциональной избирательной системе произошел в 2005 году. В соответствии с принятым Федеральным законом от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутаты Государственной Думы выбираются на основе пропорциональной избирательной системы, то есть по партийным спискам кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

¹ Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А. В. Любарев, А. Е. Иванченко. 2-е изд., испр. и доп. М. : Аспект Пресс, 2007. С. 86.

² Там же. С. 160.

Сужение политического рынка связано с принятием ряда поправок в избирательном законодательстве¹: Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», отменившим выборы глав субъектов Российской Федерации, Федеральным законом от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы», Федеральным законом от 1 января 2006 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (увеличение численности членов партии, отмена голосования «против всех»), Федеральным законом от 12 июня 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов» (отмена графы против всех в списках кандидатов, отмена порога явки) и многих других.

Серьезные изменения коснулись и партийного законодательства. Новый этап в развитии избирательной системы Российской Федерации связан с принятием Федерального закона «О политических партиях»², когда обязательным для регистрации политических партий стала численность от 10 тыс. до 50 тыс. членов.

С данным политическим институтом Закон связывал будущие структурные изменения во всей системе избирательного права, организации и проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов.

В 2003 году были проведены выборы в исполнительные и законодательные органы власти ряда субъектов Российской Федерации.

В 2003 году прошли выборы Президента Республики Башкортостан, которые от предыдущих двух выборов отличались высокой конкуренцией, высокой технологичностью, накалом предвыборных страстей, выбросами компрометирующего материала, использованием черных PR-технологий. В избирательные кампании кандидатами были привлечены сильные команды как столичных, так и региональных консультантов.

На пост Президента Республики Башкортостан претендовало 10 кандидатов. Однако на финише избирательной кампании за этот пост боролись лишь три кандидата: М. Г. Рахимов, действующий Президент Республики; Р. Р. Сафин, член Совета Федерации от Республики Алтай; С. А. Веремеенко, управляющий директор, член совета директоров

¹ Файрушина М. З. Этапы и особенности развития электорального консалтинга в постсоветской России : монография. – Уфа : БАГСУ, 2014. С. 77.

² См.: СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 2950.

ЗАО «Международный промышленный банк». Убедительно победил на выборах Муртаза Губайдуллович Рахимов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отменял выборность глав субъектов Российской Федерации. Они наделялись полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствии с решением законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Президентом Российской Федерации предлагается только одна кандидатура. В случае двукратного отклонения кандидатуры Президент Российской Федерации был вправе распустить законодательный орган и назначить исполняющего обязанности высшего должностного лица. Так, за период с января 2005 по июнь 2007 года процедуру наделения полномочиями прошли 66 руководителей субъектов РФ, из них 46 действовавших на момент процедуры руководителей.

Следующим законодательным шагом, утвердившим введение пропорциональной избирательной системы, стало принятие Федерального закона «О выборах депутатов Российской Федерации». Согласно этому нормативному правовому акту, в выборах могли участвовать только выдвигаемые от политических партий кандидаты. А. М. Мигранян отмечал, что введение пропорциональной системы выборов работает на усиление роли партий в политическом процессе¹. Переход к пропорциональной системе (на федеральном уровне) и смешанной системе (на региональном уровне) был направлен на стимулирование деятельности партий, повышение активности региональных отделений. Закон утвердил введение пропорциональной избирательной системы, усилил роль партий в политическом процессе, усложнил условия прохождения их в представительные органы власти.

С 2007 года по 2011 год действовала пропорциональная избирательная система, которая «построена на доверии избирателя к соответствующим партиям, так как избиратель голосует за программы партии»². При выборах в Государственную Думу депутаты избирались по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, при этом федеральный избирательный округ включал в себя всю территорию Российской Федерации.

¹ См.: Мигранян А. М. От политического хаоса к порядку // Известия. 2007. 17 апреля. С. 4.

² Авакьян С. А. Какая избирательная система лучше? // Российская Федерация сегодня. 2004. № 23. С. 3.

Особенность избирательной кампании 2011 года заключалась в многообразии политических партий (что было схоже с избирательной кампанией 1993 года), в разнообразии политических программ, установок и лозунгов, в использовании ноу-хау технологий в Интернет-сети. Впервые в истории выборов в Государственную Думу к участию в выборах были допущены все партии, официально зарегистрированные Министерством юстиции Российской Федерации.

Модернизационные изменения политической системы, начатые в 2009 году, имели интенсивный и продолжительный характер.

Так, 22 декабря 2011 года в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации экс-глава государства Дмитрий Анатольевич Медведев отмечал: «Я предлагаю комплексную реформу нашей политической системы. Считаю необходимым следующее: перейти к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов, ввести упрощенный порядок регистрации партий – по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 % регионов страны»¹.

Федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» упростил процедуру регистрации политических партий, привел к снижению заградительного барьера с 7 % до 5 %, отменил сбор подписей, открыл новые возможности для создания новых политических партий, привел к политическому плюрализму.

Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов»» были введены прямые выборы глав субъектов Российской Федерации. Согласно статье 1 п. 3 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями, а также в порядке самовыдвижения. Выдвижение политическими партиями своих кандидатов может осуществляться после консультаций с

¹ Медведев Д. А. Послание Президента Федеральному Собранию. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/14088> (дата обращения: 05.05.2020). – Текст : электронный.

Президентом Российской Федерации, который также определяет порядок их проведения.

С 1 ноября 2012 года вступил в силу законопроект о едином дне голосования (Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О политических партиях»)), согласно которому выборы на территории Российской Федерации проходят один раз в год.

После реформирования избирательного законодательства первые выборы глав субъектов Российской Федерации состоялись 14 октября 2012 года.

С 17 февраля 2014 года в России принята смешанная избирательная система, характеризующаяся выборами в Государственную Думу по следующему принципу: 225 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе и 225 – по мажоритарной избирательной системе.

Таким образом, становление и развитие избирательной системы в России прошло несколько этапов:

- первый – с 1993 по 1999 гг. – мажоритарная избирательная система.
- второй – с 2007 по 2011 гг. – пропорциональная избирательная система.
- третий – с 2014 и по настоящее время – смешанная избирательная система.

§ 2. Особенности современной российской избирательной системы

Дискуссионность вопроса о понятии избирательной системы проявляет себя и в современных условиях применительно к российской социально-правовой действительности. Здесь сформировались, по меньшей мере, пять подходов к пониманию того, что есть избирательная система.

Одни убеждены в том, что избирательная система – это вся совокупность фактических общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов, а также осуществления взаимоотношений избирателей с депутатами.

На взгляд других, современная избирательная система в Российской Федерации представляет собой порядок выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно российскими гражданами в соответствии с федеральными законами. Как правило, сюда включается также порядок выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными

законами, законами и иными нормативными правовыми актами региональных парламентов – представительных и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих разные наименования: Государственное собрание, Государственный совет, Законодательное собрание и т. д.¹

Третьи полагают, что понятие «избирательная система» характеризует порядок формирования выборных органов публичной власти. Так, К. Б. Толкачев отмечает, что обычно избирательная система анализируется с использованием широкого и узкого подходов. При этом он считает, что в узком значении «под избирательной системой следует понимать совокупность правил, приемов, процедур, процессов и институтов, обеспечивающих легитимное формирование выборных органов государственной власти и местного самоуправления на основе адекватного представительства многообразных интересов гражданского общества»².

С точки зрения четвертых, избирательная система – это порядок определения результатов выборов. Так, А. С. Автономов и Ю. А. Веденеев пишут: «В средствах массовой информации можно встретить разные подходы к понятию «избирательная система». Конечно, журналисты обычно не дают определений указанному институту, но из контекста видно, что в избирательную систему вольно или невольно включаются вопросы деятельности избирательных органов, финансирования избирательных кампаний и разнообразные аспекты функционирования партийной системы и т. д. А между тем в специальной юридической литературе существует устоявшееся и четкое понятие избирательной системы. Под избирательной системой понимают установленный законодательным нормативным актом способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями и кандидатами. Наиболее распространенными являются две избирательные системы: мажоритарная и пропорциональная, которые имеют свои разновидности»³. Схожа с этим взглядом, и позиция Н. Э. Шишкиной «Сущность любой избирательной системы – характер соотношения голосов избирателей, поданных за отдельного кандидата или партийный список, и полученных ими мандатов», – полагает она⁴.

¹ См., например: Избирательное право : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова, В. А. Виноградова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : ЮНИТИ – ДАНА; Закон и право, 2013. С. 5.

² Толкачев К. Б. Избирательное право и избирательная система Российской Федерации : учебное пособие. Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2011. С. 12.

³ Сравнительное избирательное право: учебное пособие. М. : Изд-во «НОРМА», 2003. С. 133.

⁴ Шишкина Н. Э. Основы избирательного права : учебное пособие. Иркутск, 1998. С. 61.

Сформировалось также мнение о том, что содержание понятия «избирательная система» сводится к совокупности мероприятий по выдвижению кандидатов, агитации и голосованию за них, определению результатов выборов, осуществленных на соответствующей правовой и организационной основе. Сторонники такого мнения нередко весьма категоричны. Так, авторы одного учебного пособия, посвященного избирательным системам, пишут: «Избирательную систему любой страны можно представить как совокупность правовых норм, которые устанавливают круг лиц, имеющих право участвовать в образовании выборных органов государства, а также регулируют порядок проведения выборов и определения их результатов»¹. Схожего мнения придерживается Феликс Тохян, который отмечает: «Избирательная система представляет собой совокупность юридических норм, которые закрепляют порядок проведения и организации выборов, избирательные права граждан, порядок подведения итогов голосования, так называемую избирательную технику»².

Представляется, что широкий подход к пониманию избирательной системы ведет к тому, что это понятие, чрезвычайно политизируясь, практически сливается с понятием «избирательное право». Избирательная система и избирательное право, несомненно, тесно связаны, но отождествлять их не стоит.

Со специально-юридической точки зрения, все же правильное исходить из того, что избирательная система – это специфический институт избирательного права, представляющий совокупность правовых принципов и норм, которые регулируют вопросы, связанные с определением результатов избирательных кампаний и подведением общих итогов соответствующих выборов. Следует отметить, что отдельные авторы выражают сомнение в правильности использования понятия «избирательная система». На их взгляд, точнее, вести речь не об избирательных системах, а о принципах, способах – мажоритарном и пропорциональном, которые могут осуществляться путем совершенно различных избирательных процедур. Не все исследователи согласны и с выделением в особую систему и так называемой смешанной избирательной системы.

Сравнительный анализ избирательных систем современных стран мира позволяет выявить в них общее, особенное и единичное, даже уникальное. Они достаточно полно свидетельствуют о достигнутом уровне развития демократии в соответствующей стране, являясь вместе с тем и

¹ Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов) : учебное пособие. Екатеринбург : Изд-во Ур. ГЮА, 1999. С. 3.

² См.: Тохян Ф. Конституционный порядок президентских выборов в современном мире (сравнительно-правовое исследование). Ереван : «Мхитар Гош», 1998. С. 4.

некой стартовой основой для дальнейших демократических преобразований.

Что наиболее характерно избирательной системе современной Российской Федерации, сформировавшейся за 25 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года?

Прежде всего, обращает на себя внимание правовая основа современной российской избирательной системы.

Согласно пункту «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти». Пункт «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации предусматривает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления».

Конституция Российской Федерации (статья 73, часть 4 статьи 76) устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения (полномочий) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации (республики, края, области, города федерального подчинения, автономная область и автономные округа) обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

В отличие от советских конституций в действующей Конституции Российской Федерации не предусмотрен раздел или глава, посвященные избирательной системе. Тема выборов отражена в ряде ее конституционно-правовых норм, закрепленных в статьях, в частности, 3, 19, 29, 32, 46, 62, 71, 72, 73, 76 – 78, 81, 84, 92, 96 – 99, 102, 109, 130, 135.

Имеется ряд федеральных законов и подзаконных актов, в которых тоже содержатся нормы, относящиеся к выборам. Показателен, например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме того, теме выборов посвящены конституции и уставы субъектов Российской Федерации и значительное число других нормативно-правовых актов регионального уровня. В некоторых субъектах Российской Федерации даже приняты и введены в действие кодексы о выборах, избирательные кодексы. Анализируя практику кодификационных работ, проведенных в различных субъектах Российской Федерации в области избирательного законодательства, Е. Н. Босова приходит к выводу о том, что наилучшей формой является региональный избирательный кодекс. По ее мнению, такой кодекс должен состоять из двух частей: Общей и Особенной. При этом она считает, что в общей части должна

быть предусмотрена глава, посвященная голосованию, подсчету голосов, установлению результатов голосования и их опубликованию, то есть глава об избирательной системе в узком значении понятия¹.

Отсюда следует, что правовая основа современной российской избирательной системы двухуровневая. Ясно различаются федеральный и региональный уровни.

Конституция Российской Федерации не допускает противопоставления одних законов другим. Они должны приниматься, следуя принципам соответствия, согласованности, дополнительности, непротиворечия. Иначе говоря, российские законы, стремясь урегулировать как можно лучше общественные отношения соответствующего вида, не должны нарушать гармонический лад правового воздействия на социальную жизнь, которая развивается, подчиняясь еще и естественным законам природы. Но на практике противоречия между законами и нормативными правовыми актами федерального и регионального уровня все же отмечаются. Что тогда? Они преодолеваются в соответствии с правилами коллизионного права, которые находятся в ведении Российской Федерации (пункт «п» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

На современную российскую избирательную систему распространяют свое влияние принципы демократических выборов, выработанные мировой юридической практикой. Отметим, что во Всеобщей Декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, записано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования ...». Согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации «высшим выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Выборы проводятся в соответствии с принципами всеобщего, равного, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всеобщность. Сущность данного принципа состоит в том, что избирательным правом обладают все свободные и дееспособные граждане. Согласно частям 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право:

– участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей,

¹ Подробнее см.: Босова Е. Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография. Уфа, 2014. С. 78–88, 130.

– избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

По действующему законодательству Российской Федерации гражданин имеет право избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право) независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным учреждениям (пункт 2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В советское время гордились тем, что в отличие от буржуазных стран законодательство социалистических государств, в особенности СССР, не признает избирательных цензов¹. Постсоветское российское законодательство исходит из иного. Современной российской избирательной системе цензы известны.

Ныне в России для активного избирательного права установлен возрастной ценз – 18 лет, для пассивного избирательного права установлен более высокий возрастной ценз. Например, Президентом Российской Федерации может быть избран лишь российский гражданин, достигший 35 лет.

Ценз гражданства. Согласно Конституции Российской Федерации (статьи 81, 97, 119), Федеральному закону от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Президентом Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Российской Федерации могут быть избраны лишь российские граждане. Судьями могут быть тоже только граждане Российской Федерации. К государственной службе Российской Федерации – профессиональной служебной деятельности по обеспечению определенных полномочий – равный доступ имеют также лишь российские граждане. Вместе с тем в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, и законами субъектов Российской Федерации к участию в выборах в органы местного самоуправления допускаются иностранные граждане, постоянно или временно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы.

Чтобы получить право быть избранным Президентом Российской Федерации, необходимо соблюсти ценз оседлости – проживать в Российской Федерации не менее 10 лет.

¹ См., например, Избирательные системы стран мира. М. : Государственное издательство политической литературы, 1961. С. 7.

Согласно статье 68 Конституции Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Вместе с тем республики вправе устанавливать свои государственные языки.

В Республике Башкортостан уделяется серьезное внимание свободному изучению государственных языков. С 10 по 12 апреля 2019 года в рамках мероприятий, посвященных 100-летию Республики, Международному году языков коренных народов, состоялся Первый Всероссийский съезд учителей башкирского языка и литературы. Вместе с тем в Республике Башкортостан гарантируются равные права на сохранение родного языка народам, проживающим на ее территории для его свободного изучения и развития. Обеспечено право граждан на изучение 14 родных языков: трех языков славянской группы (русского, украинского, белорусского), трех языков тюркской группы (башкирского, татарского, чувашского) трех языков финно-угорской группы (марийского, удмуртского, мордовского), а также армянского, еврейского, немецкого, латышского языков. На шести языках (русском, башкирском, татарском, чувашском, марийском, удмуртском) организовано обучение в школах.

Равенство. Суть принципа равного избирательного права заключается в том, что все граждане участвуют в выборах на равных основаниях. Действует формула: «один человек – один голос». Принцип равенства должен соблюдаться на всех этапах (стадиях, ступенях) избирательного процесса – от предъявления одинаковых требований для регистрации в качестве кандидата до предоставления равных возможностей контроля за ходом голосования и подсчета голосов.

Равные выборы обеспечиваются также образованием («нарезкой») избирательных округов с равным числом избирателей. Кроме того, одно и то же лицо не может быть зарегистрировано кандидатом более чем в одном одномандатном избирательном округе.

Свобода выборов означает, что выборы в Российской Федерации осуществляются без принуждения. Вместе с тем не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

Важно обратить особое внимание на то, что не могут избирать и быть избранными душевнобольные лица, находящиеся на лечении в психиатрической больнице, признанные судом недееспособными.

Нахождение лица в следственном изоляторе или изоляторе временного содержания, задержание или арест по подозрению в совершение преступления не являются законным основанием для ограничения избирательных прав. Лица, находящиеся под стражей, до вступления в законную силу приговора суда, с точки зрения действующего

избирательного законодательства, считаются свободными. Следовательно, они могут избирать и быть избранными.

Прямые выборы означают, что избиратели имеют возможность прямо выразить свое отношение к кандидатам путем голосования. Итоги именно такого голосования служат основанием определения результатов выборов. Словом, в отличие от ряда стран, где прибегают к многоступенчатым или косвенным выборам, в Российской Федерации выборы прямые – между волеизъявлением избирателей и определением победителя на выборах нет промежуточных звеньев в виде каких-либо органов или групп лиц, опосредующих волю избирателей. Голосование самих избирателей является единственным и окончательным основанием для определения результатов выборов.

Тайное голосование исключает наблюдение и контроль за непосредственным волеизъявлением избирателя. Тайное голосование проводится различными способами: с помощью бюллетеней, специальных устройств (машин, механизмов) для голосования.

Как на особенность современной российской избирательной системы можно указать на то, что она предусматривает периодичность выборов. Это значит, что выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, иных представителей публичной власти разных уровней проводятся систематически, через определенные временные интервалы.

Участие общественности в организации и проведении выборов существенно. Большая роль отводится общественным объединениям, которые имеют различные формы: организации, движения, фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности. С точки зрения нашего предмета, особенно важно то, что в Российской Федерации часть членов избирательных комиссий с правом голоса составляют представители общественных объединений, избирательных объединений, избирательных блоков.

Гласность. Старинный русский корень этого слова – голос, звучащий громко и внятно, для всех. Отсюда – глашатай (герольд), зычно вещающий на площади средневекового города. На Западе гласность понимается иногда как открытость (transparence), иногда как публичность (publicite), иногда как достояние общественности. Понимание гласности в последнем значении весьма привлекательно, потому что оно включает в себя ту область общественной жизни, в которой открывается возможность для всех граждан осуществлять контроль над публичной властью. Гласность защищает граждан во время обсуждения социально значимых вопросов от любого давления извне, дает гарантии свободы собраний и создания организаций, свободы выражения и распространения в печати своего мнения. Гласность – гарантия свободы печати. Правда, здесь возникает

парадоксальная ситуация: организовать печать – значит ограничить ее, дать ей полную свободу – значит убить ее.

Гласность, став популярной в период горбачевской перестройки, поскольку она была одной из важнейших условий глубоких перемен в обществе, сохраняет свое значение и в современных условиях. Действующее законодательство, в частности Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исходит из необходимости и возможности того, чтобы избирательные процессы и их результаты широко освещались в средствах массовой информации (СМИ). Это позволяет гражданам быть в курсе событий. Вместе с тем оно – препятствие злоупотреблять правом в области избирательных систем; должностными полномочиями, прибегая к произвольным, волюнтаристским действиям.

Сочетание различных избирательных систем. Выбор избирательной системы – трудная задача. Она имеет и правовой, и политический аспекты.

В России радикальная смена избирательной системы произошла во время выборов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания в 1993 году. Президент Российской Федерации Указом от 1 октября 1993 года № 1557 «Об утверждении уточнений редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах государственной власти на переходный период» установил: половина депутатов одной из палат парламента избирается на основе системы пропорционального представительства (вся страна представляла собой 225-мандатный избирательный округ), другая половина – на основе мажоритарной системы (вся страна была поделена на 225 одномандатных избирательных округов). Этим Указом на некоторое время была приостановлена дискуссия юристов, политологов, социологов, ученых и специалистов других наук о приемлемости или неприемлемости для Российской Федерации мажоритарной, пропорциональной или смешанной избирательной системы.

Кроме того, в избирательной кампании 1993 года участвовали избирательные объединения, а в законодательство о выборах был введен институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, институт наблюдателей и другие нововведения. В частности, кандидатам в депутаты от граждан и от избирательных объединений (блоков) было разрешено иметь избирательные фонды.

В выборах 12 декабря 1993 года приняло участие 58 млн 188 тыс. избирателей, или 54,8 % от числа всех внесенных в списки. Применение двух избирательных систем – пропорциональной и мажоритарной – привело к тому, что значительное количество депутатских мандатов в Государственной Думе досталось представителям столицы. По

общефедеральным спискам было избрано 135 депутатов, которые являлись жителями Москвы.

В дальнейшем, до начала XXI века, состоялись выборы – 17 декабря 1995 года и 19 декабря 1999 года депутатов Государственной Думы, а 16 июня 1996 года – Президента Российской Федерации. Под эти выборы была подведена законодательная основа.

Вопрос о достоинствах и недостатках тех или иных избирательных систем – предмет научных дискуссий ученых и специалистов, специализирующихся в области общей теории права и государства, конституционного права, политологии и других наук. Практика первых 15 лет XXI века свидетельствует о том, что законодательство о выборах, по мере необходимости изменяясь и дополняясь, развивается. В настоящее время действуют: Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный закон от 22 февраля 2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Выборы депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации VII созыва состоялись на территории всей России 18 сентября 2016 года в единый день голосования. Выборы прошли по смешанной избирательной системе. Из 450 депутатов 225 были избраны по партийным спискам по единому федеральному округу (пропорциональная система), ещё 225 – по одномандатным округам (мажоритарная система).

По итогам выборов на первом месте оказалась «Единая Россия» с конституционным большинством мандатов (343); на втором месте – КПРФ (42 мандата); на третьем – ЛДПР (39 мандатов); на четвертом – «Справедливая Россия» (23 мандата). Благодаря одномандатным округам по одному мандату обеспечили себе две партии – «Родина», «Гражданская платформа» – и кандидат самовыдвиженец. Остальные партии не смогли преодолеть 5-процентный барьер.

Выборы Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года проходили по мажоритарной системе. Из 109 008 428 избирателей, включенных в список избирателей, в голосовании приняли участие 73 578 992 избирателя, или 67,5 %. Голоса избирателей по кандидатам в Президенты Российской Федерации распределились следующим образом: С. Н. Бабурин – 479 013 (0,65 %), П. Н. Грудинин – 8 659 206 (11,77 %), В. В. Жириновский – 4 154 985 (5,65 %), В. В. Путин – 56 430 712 (76,69 %), К. А. Собчак – 1238 031 (1,68 %), М. А. Сурайкин – 499 342 (0,68 %), Б. Ю. Титов – 556 801 (0,76 %), Г. А. Явлинский – 769 644 (1,05 %).

Таким образом, одержав убедительную победу в избирательной кампании, Президентом Российской Федерации на новый шестилетний срок избран Путин Владимир Владимирович. Это уже четвертый срок президентства В. В. Путина. Хотя он избран на должность Президента

Российской Федерации на четвертый срок, между первым (2000 – 2004 гг.) и вторым (2004 – 2008 гг.) сроками, а также между третьим (2012 – 2018 гг.) и четвертым (с 2018 г.) сроками Президентом Российской Федерации был Д. А. Медведев (2008–2012 гг.). Следовательно, со специально-юридической точки зрения, нарушения Конституции Российской Федерации нет, поскольку согласно части третьей статьи 81 ее «одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд».

По признаку территории (свыше 17 млн кв. км.) Российская Федерация самая большая страна в мире. Но эта территория заселена неравномерно. Из более 145 млн человек населения Российской Федерации почти 115 млн проживают в Европейской части страны, и лишь порядка 30 млн в азиатской ее части. Расстояния между населенными пунктами значительны, а транспортные и информационные сети развиты все еще слабо. Это вызывает организационные и технические сложности при подготовке и проведении выборов, сборе, обработке и передаче данных о его результатах. Учитывая это обстоятельство, современная российская избирательная система оснащена мощной Государственной автоматизированной системой Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»). Оснащение новейшими технико-технологическими устройствами избирательных кампаний можно рассматривать как еще одну особенность современной российской избирательной системы.

ГАС «Выборы» зарекомендовала себя положительно. Функции и структура этой технико-технологической системы постоянно совершенствуются. ГАС «Выборы», охватывая с равной эффективностью все территории Российской Федерации, позволяет собирать, обобщать, передавать и хранить количественные данные о выборах. Однако выборы – главная, но не единственная сфера применения ГАС «Выборы». Эта система с успехом может использоваться и в других сферах. Например, при проведении переписи населения, организации паспортного учета, при контроле состояния здоровья населения и диспансеризации и т. д.

Реальность и успешность избирательной системы в значительной степени зависит от финансирования выборов. Особенность современной российской избирательной системы также в том, что на проведение выборов денежные средства могут выделяться государством и предоставляться общественными объединениями, даже физическими лицами. К примеру, на организацию и проведение 17 декабря 1995 года сформировавшего Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации II созыва было выделено 374 млрд рублей, из которых 300 млрд рублей получили избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Избирательные фонды избирательных объединений и блоков насчитывали 78,2 млрд рублей, из которых 5 млрд рублей поступило от ЦИК России на проведение предвыборной агитации.

Расход составил 75,8 млрд рублей. В избирательные фонды объединений и блоков направили свои пожертвования 595 юридических и 2338 физических лиц¹.

В соответствии с требованиями международного права все страны мира стремятся, по возможности, тщательнее осуществлять нормативное правовое регулирование различных сторон общественных отношений, связанных с выборами. Однако даже в США – в государстве, которое в демократическом плане считается чрезвычайно продвинутым, а потому в этом отношении образцово показательным для других стран, при избирательных кампаниях – осуществлении выборов в реальном режиме – допускаются правонарушения различной степени общественной опасности и противоправности.

Так, еще Сэмюел Ленгхорн Клеменс (1835 – 1910), известный под псевдонимом Марк Твен, в ряде своих произведений, например, «Как меня выбирали в губернаторы», «Журналистика в Теннесси», обращал внимание на неприглядные стороны таких институтов американской демократии, как выборы и печать. Социология (общая и правовая) свидетельствует, что и современная американская избирательная система на практике дает сбои, поскольку она сложна и не свободна от противоречий. Часто выборы Президента США сопровождаются многочисленными скандалами.

Современная российская избирательная система также не свободна от недостатков, которыми активно пользуются, рождая новые проблемы, те, кто склонен к имитации выборов, фальсификации его результатов. Даже широкое использование новейшей техники и технологий – государственной автоматизированной информационной системы «Выборы» – не всегда спасает². Более того, виртуализация действительности, что ныне имеет место, даже благоприятствует имитации и фальсификации выборов. Отсюда – актуальность темы гарантированности надежности и эффективности современной российской избирательной системы.

Отметим некоторые гарантии. Итак, к гарантиям современной избирательной системы относятся:

¹ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва. Справочник. М. : Издательство «Весь мир», 1996. С. 9.

² См., например: Собянин А. А., Суховольский В. Г. Демократия, ограниченная фальсификациями. Выборы и референдумы в России в 1991 – 1993 гг. / Проектная группа по правам человека. М., 1995. По мнению обозначенных авторов, если самодержавие в России ограничивалось царевубийством, то современная российская демократия ограничивается фальсификациями. Оценивая фальсификации результатов голосования как зло, они, разработав основы математической теории выборов и статистической теории выявления фальсификаций, предлагают, на их взгляд, оптимальные процедуры голосования и формы избирательного бюллетеня. Анализируются ими также предпочтения российских избирателей и факторы, оказывающие влияние на их активность и выбор.

- проведение выборов в нерабочий день;
- размещение избирательных участков в местах, максимально доступных и удобных для голосования;
- установление достаточной продолжительности времени для голосования (с 8.00 до 22.00);
- включение в списки избирателей всех граждан, обладающих избирательными правами, в том числе и граждан, проживающих за границей;
- предоставление возможности досрочного голосования для тех избирателей, кто в день выборов находится вне места своего постоянного жительства. Практикуются также повторное голосование и повторные выборы;
- предоставление возможности голосования на дому для тех избирателей, кто по состоянию здоровья не может прибыть на избирательный участок;
- финансирование основной части расходов по выборам из государственного бюджета;
- отсутствие при голосовании на бюллетенях каких-либо пометок, позволяющих определить личность проголосовавших;
- опечатывание ящиков для голосования, которые не вскрываются в течение всего времени голосования;
- в помещениях для выборов отведение особых комнат или оборудование отдельных кабин, закрытых от посторонних взоров, в которых избиратели заполняют бюллетени или манипулируют с машиной для голосования;
- отсутствие в комнате (кабине) для голосования других лиц, кроме самого голосующего;
- установление мер административной и уголовной ответственности для лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободно осуществлять гражданином его избирательных прав.

Нарушение тайны голосования членом избирательной комиссии или другим должностным лицом является преступлением и влечет уголовную ответственность.

На первый взгляд, все приведенное выше элементарно и не вызывает затруднений в понимании. Тем не менее на практике осуществление всего этого связано с трудностями, материальными затратами, привлечением значительных людских ресурсов.

В ФРГ, например, функции, обусловленные подготовкой и проведением выборов, осуществляет Министерство внутренних дел. В Российской Федерации эти функции на федеральном уровне – прерогатива Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а на уровне субъектов Российской Федерации – региональных избирательных комиссий. Тем не менее органы и сотрудники

Министерства внутренних дел Российской Федерации тоже включены в избирательный процесс.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции»), вступившим в силу 1 марта 2011 года, полиция, являясь составной частью единой системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляет деятельность по 12 (двенадцати) направлениям, в том числе обеспечивает: защиту личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; правопорядок в общественных местах. Согласно пунктам 31, 36 части первой статьи 12 ФЗ «О полиции» полиция обязана:

- принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащих закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

- оказывать содействие государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность; информировать высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и выборных должностных лиц местного

самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории.

В Российской Федерации избирательная система динамично развивается. Конечно же, в практике в законотворческой и правореализационной деятельности в области избирательного права возникают различные проблемы, которые с тем или с иным успехом преодолеваются. Задача состоит в том, чтобы стабилизировать российскую избирательную систему, приведя ее в состояние устойчивого равновесия, обеспечивающего постоянную подпитку формирования институтов гражданского общества и структур правового государства, гарантирующих развитие демократии, в которой народ первичен, а власть вторична.

§ 3. Система российской избирательной власти

Всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации и выборы в Федеральное Собрание явились решающим условием политической стабильности в обществе. Они заложили политико-правовые основы гражданского согласия и партнерства, становления многопартийной системы, преобразования процедуры формального голосования, каким оно преимущественно было в советский период, в реальную технологию выбора между различными политическими конкурентными избирательными (общественными) объединениями, участвующими в борьбе за государственную власть в соответствии с волеизъявлением избирателей. Конституция Российской Федерации, определяя в качестве принципа организации государственной власти свободные выборы и референдум, а в качестве носителя и единственного источника власти в Российской Федерации народ, по существу, ввела в юридический оборот новую для отечественной политико-правовой теории и практики категорию – избирательную власть¹.

После проведения первых выборов в Федеральное Собрание Российской Федерации и принятия в результате всенародного голосования новой Конституции Российской Федерации развитие избирательного права происходило уже на конституционной основе. На федеральном уровне и в каждом из российских субъектов были приняты пакеты законодательных и иных правовых актов, содержащих нормы избирательного права.

Перейдем к рассмотрению избирательных органов Российской Федерации. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выделяются следующие виды избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации,

¹ См.: Веденеев Ю. А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 82.

избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК РФ) как федеральный независимый государственный орган Российской Федерации была образована Указом Президента от 20 декабря 1993 года «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» путём слияния Центральной избирательной комиссии по выборам в Совет Федерации и выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. ЦИК РФ независим от других государственных органов. Только он занимается организацией выборов и референдума в стране. Первое заседание ЦИК РФ состоялось 1 октября 1993 года в Москве. 12 декабря 1993 года состоялся референдум по Конституции и парламентские выборы.

С принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» – первого закона, направленного на регулирование демократических выборов, вносится определенность в систему избирательных комиссий, вводится норма о сроках завершения предвыборной агитации, институт общественного контроля дополняется таким существенным элементом, как международное наблюдение. Впоследствии все федеральные законы о выборах разрабатывались и принимались в соответствии с указанным федеральным законом.

Комплексное совершенствование регулирования избирательных прав граждан и избирательной системы в России продолжалось: 30 сентября 1997 года вступил в силу новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Новый закон более детально регулирует основные избирательные процедуры и институты, устанавливает обязательность и периодичность выборов, а также вводит порядок проведения референдумов.

Естественно, система избирательных комиссий Российской Федерации не ограничивается одной ЦИК. Центризбирком стоит во главе такой системы. Наряду с ЦИК, в упомянутую систему входят: избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии, которые в случаях, предусмотренных федеральными (в том числе и конституционными) законами и законами субъектов Российской Федерации, действуют в качестве избирательных комиссий муниципальных образований; участковые избирательные комиссии. Следует отметить, что на все избирательные комиссии, формируемые в соответствии с законодательством субъектов РФ,

распространяется принцип коллегиальности¹, «принцип организации и деятельности комиссий как коллегиальных органов является одним из основополагающих начал их правового статуса в России»².

В субъектах Российской Федерации организацией выборов занимаются избирательные комиссии. Так, в Республике Башкортостан организует выборы Центральная избирательная комиссия Республики Башкортостан (далее – ЦИК РБ), образованная в 1995 году. ЦИК РБ – это государственный орган, осуществляющий подготовку и проведение выборов в соответствии с компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Башкортостан, Кодексом Республики Башкортостан о выборах, иными правовыми актами Российской Федерации и Республики Башкортостан.

ЦИК РБ в пределах своей компетенции независим от органов государственной и местной власти Республики Башкортостан. ЦИК РБ осуществляет контроль исполнения на территории республики законов о выборах в период избирательных кампаний, координирует деятельность всех нижестоящих избирательных комиссий, взаимодействует со всеми субъектами избирательного процесса, с органами государственной власти, политическими партиями, общественными и избирательными объединениями, с ЦИК РФ.

ЦИК РБ состоит из 12 членов, 6 из них назначаются Главой Республики Башкортостан, 6 – Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан. ЦИК РБ обладает правами юридического лица.

С 1995 года срок полномочий ЦИК РБ составлял 4 года, с 2012 года – 5 лет.

В 2000 году Конституцией Республики Башкортостан ЦИК РБ наделен правом законодательной инициативы. За непродолжительный исторический период внесено свыше двух десятков предложений об изменениях в законодательство о выборах и референдумах.

За более чем 20-летний период современной избирательной системы Республики Башкортостан сформировано шесть составов ЦИК РБ. Членами ЦИК РБ в 1995–2017 гг. были представители политических партий ЛДПР, «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», «Родина», ветеранских общественных организаций, представительных органов местного самоуправления, ЦИК России, предыдущих составов ЦИК РБ.

ЦИК РБ, реализуя свои полномочия на постоянной основе, в целях обеспечения избирательных прав граждан тесно взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления и

¹ Автономов А. С. Избирательная власть. М.: ИРИС, 2002. С. 23.

² Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 95.

их должностными лицами, опираясь на нормы федерального и республиканского законодательства о выборах и референдуме.

Первым Председателем Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан являлся Косенко Владимир Порфирьевич. Затем ЦИК возглавляли: Барый Исмаевич Кинзягулов (1997–2008), Рамиль Гиниятович Мазитов (2008–2010), Хайдар Арсланович Валеев (2011–2019). С апреля 2019 года – председателем ЦИК РБ является Илона Анатольевна Макаренко.

Таким образом, в системе российской власти имеет место и избирательная власть, принадлежащая народу.

ГЛАВА III. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

§ 1. Факторы, способствующие развитию российской избирательной системы

Избирательная система России развивается под влиянием ряда факторов. Можно указать на следующие факторы: 1) повлиявшие на возникновение и становление избирательной системы; 2) оказавшие влияние на его ход и развитие; 3) изменившие структуру и вектор направления политического рынка и избирательной системы в целом.

В рамках этих групп факторов есть смысл различать следующие обстоятельства, сказывающиеся на развитии избирательной системы: социальные (экономические, политические, развитие техники и технологий, культура); специально-юридические (законотворческая деятельность (ведет к развитию законодательства), нормативно-правовые (законы, нормативные правовые акты, влияющие на генезис, развитие, свертывание избирательной системы); экономические (экономическая ситуация в стране, уровень жизни населения); политический режим (политический дизайн, состояние партийной системы); технологии (средства и методы, влияющие на развитие избирательной системы современной России).

В становлении и развитии избирательной системы России важную роль сыграл нормативно-правовой фактор: принятие демократической по содержанию, характеру и направленности Конституции Российской Федерации; Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «Об общественных объединениях». В результате были расширены права избирателей; увеличено количество участников избирательного процесса в лице общественных объединений, политических партий. Все это дало новый импульс развитию избирательной системы.

На реформирование избирательной системы России и изменение вектора её развития оказали влияние законы, снижающие роль формальных выборных процедур в формировании региональной власти. С вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» было ограничено число участников избирательного процесса, отменены выборы глав субъектов Российской Федерации. С принятием

Федерального закона «О выборах депутатов Российской Федерации» актуализировалась роль политических партий.

Модернизации избирательного законодательства на современном этапе способствует развитие пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации. Так, Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», упростив процедуру регистрации политических партий, привел к политическому плюрализму (многопартийности). Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов» вновь ввел прямые выборы глав субъектов Российской Федерации.

Постановлением ЦИК РФ от 15 февраля 2017 года № 74/667-7 утвержден порядок применения технологий изготовления протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования с машинопечатным кодом (QR-код) и порядок применения технологии изготовления в субъектах Российской Федерации¹. Республика Башкортостан первой среди российских субъектов, с 2003 года, начала применять комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы)².

Использование современных технологий при организации и ведении избирательной кампании положительно влияет на развитие избирательной системы современной России в целом.

§ 2. Основные направления развития избирательной системы России

На сегодня в Российской Федерации сложилось обширное законодательство, посвященное выборной проблематике, избирательной системе. Анализ этого законодательства в единстве с практикой его осуществления позволяет сделать выводы относительно его содержания, функции, структуры, характера, тенденций развития избирательной системы.

¹ Изменения в избирательном законодательстве // Вестник ЦИК РФ. (27/28) 2017. № 01/02. С. 22.

² Янбухтин Н. Р., Газизова Л. И. Законодательное обеспечение выборов в Республике Башкортостан // Избирательный процесс в современном правовом государстве: [Электронный ресурс]: материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. А. М. Шаяхметов. Текстовое электронное издание (1.00 Мб). Уфа: БАГСУ, 2018. 1 электрон. опт. диск (CD-R). Систем. требования: Celeron, Intel Pentium (или аналогичный процессор других производителей), 1.6 MHz ; 512 Мб оперативной памяти ; Windows 98 и выше ; привод CD-R ; Adobe Reader 5.0 или выше (или аналогичный продукт для чтения файлов формата pdf). Загл. с экрана. С. 43.

Отличительная черта современной российской публичной власти – демократичность.

Известно, что слово «демократия» производно от греческого слова, где «demos» – народ, а «kratos» – власть. Отсюда: демократия означает народовластие. Демократия, возникнув изначально в Древней Греции, прежде всего, в Ионии, как государственная система, опиралась на прогрессивные по тем временам хозяйственные и национальные отношения. Тогда типичной считалась демократия, созданная Клизфеном (VI век до н. э.) и направленная против замкнутых сословных (родовых) группировок. Признавалось, что государственная власть принадлежит общности граждан в возрасте свыше 30 лет, которые, по крайней мере раз в месяц, решают большинством голосов государственные дела в народном собрании. Демократия имеет и другие характеристики. Заметим, в царской России в противоположность самодержавию, единовластию, аристократии использовали не только понятие «демократия», но еще и такие синонимичные демократии понятия, как «народное правление», «народодержавие», «мироуправство» и др.

Существует ряд теорий (концепций, учений) о демократии¹. Демократия – это не анархия и не бюрократизм в их классических проявлениях. В современных условиях под демократией чаще всего понимают власть большинства при соблюдении прав меньшинства. В качестве характеристик демократии указывают также на господство права, верховенство закона, разделение властей, выборность основных органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц при наличии широких прав и свобод человека и гражданина. Принято также различать непосредственную и представительную демократию.

Сегодня ведущей тенденцией (по существу, закономерностью) развития российского общества и его государственности является демократизация всех сторон социальной жизни. Это, естественно, распространяет свое значение и на развитие избирательной системы.

Демократизм российской избирательной системы проявляется в том, что избирательная система формируется не одним лицом, авторитарно, а многонациональным народом и его представителями – депутатами. Она предполагает вовлечение в избирательный процесс широких масс избирателей. В соответствии со сложившейся избирательной системой всякий и каждый может быть избран в соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления. Контролируемость хода избирательных кампаний и результатов выборов,

¹ См., например: Нудненко Л. А. Теория демократии. М. : Юрист, 2001.

возможность их оспаривания тоже могут рассматриваться как показатели демократичности современной российской избирательной системы.

Сложившаяся российская избирательная система не застывшее образование, а развивающаяся система. Ее развитию присущи две тенденции – централизация (централизм) и децентрализация (децентрализм, нонцентрализм).

Централистское начало в развитии избирательной системы заложено в Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации (п. «г» ст. 71) формирование федеральных органов государственной власти относит к ведению Российской Федерации. Соответственно, поскольку выборы в органы государственной власти являются одним из важнейших способов их формирования, подготовка и проведение выборов в федеральные органы государственной власти относятся тоже к ведению Российской Федерации. Важнейшим (после Конституции Российской Федерации) нормативным правовым актом, регулирующим в централизованном порядке вопросы избирательной системы, особенно в части ее процедурно-процессуальной стороны, является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Большая часть норм этого федерального закона относится ко всем выборам в Российской Федерации. Так, он определяет статус зарегистрированных депутатов вне зависимости от того, в выборах какого уровня участвуют кандидаты. Все выборы в Российской Федерации проходят в рамках единой процедуры, которая в самом общем виде выглядит следующим образом: назначение выборов; формирование избирательных комиссий; выдвижение и регистрация кандидатов; период предвыборной агитации; голосование; подведение итогов голосования и определение результатов выборов. Важно то, что нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» имеют прямое действие. По существу, сегодня этот федеральный закон в российской избирательной системе играет роль системообразующего, интегративного законодательного акта. В централизации правового регулирования общественных отношений, образующихся при проведении выборов, положительным является то, что принципиальные стороны избирательной системы унифицированы, что способствует обеспечению правозаконности и правопорядка при выборах.

Вместе с тем российской избирательной системе свойственна и децентрализация. Это обусловлено, по меньшей мере, следующим: федеративным устройством современной российской государственности; особенностями распределения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также полномочий между федеральными

органами государственной власти и региональными органами государственной власти, а также тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и в пределах своих полномочий они самостоятельны.

В условиях действия трех тенденций (демократизации, централизации, децентрализации) можно было бы вести речь о демократическом централизме и демократическом децентрализме в развитии избирательной системы. Но об этом не принято говорить. Идея демократического централизма отвергается как свойственная режиму советской демократии, которая ныне некоторыми отождествляется с тоталитаризмом, а идея демократического децентрализма не прижилась.

В деле гармонизации взаимодействия централизации и децентрализации в современной российской избирательной системе возникают сложности в связи с тем, что в Конституции Российской Федерации нечетко проведено разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в вопросе о правовом регулировании избирательных отношений. Не вполне ясно, в чьем ведении находятся те или иные вопросы избирательного законодательства: в ведении Российской Федерации, в ведении субъектов Российской Федерации или в совместном ведении. Следовательно, вопрос требует внимания и анализа.

Развитие науки и техники сказывается и на современной российской избирательной системе в том смысле, что она технологизируется, то есть во имя успешного выдвижения кандидатов в основные выборные органы государственной власти и в органы местного самоуправления в избирательном процессе активно используются определенные технические и информационные средства; приемы и способы, ведущие к виртуализации выборных процедур. Следовательно, в качестве тенденции развития современной российской избирательной системы может рассматриваться еще и ее технологизация.

Во время предвыборных кампаний предметом особой критики обычно является бюрократия и бюрократизация властных структур. Бюрократизация (от французского *bureaucratie* – бюрократия) характерна и для избирательной системы. Причем дело представляют иногда таким образом, что бюрократизация имеет место только на уровне централизованного правового регулирования центральных органов избирательной власти. Между тем бюрократизация получила развитие и на уровне децентрализованного правового регулирования региональных и территориальных органов избирательной власти. И чего больше в бюрократизации избирательной системы – пользы или вреда – вопрос, который нуждается в основательном изучении. Во всяком случае, в

бюрократии можно обнаружить и позитив: специализацию в служебной и трудовой деятельности, наличие стандартов (правил и норм), показателей (критериев) оценки деятельности соответствующего лица, установления степени его компетентности.

Избирательный процесс не свободен от коррупционности, но это уже вопрос другого свойства, требующий специального рассмотрения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В основах избирательной системы в современной литературе более или менее удовлетворительная определенность достигнута. Однако избирательное законодательство развивается, а практика его реализации такова, что возникают новые проблемы, которые нуждаются в разрешении. Укажем на две из них.

Одной из актуальных проблем является вопрос о конституционном закреплении основных институтов конституционного права в Основном законе страны – Конституции. В Конституции (Основном законе) РСФСР 1937 года, в Конституции (Основном законе) РСФСР 1978 года содержались специальные главы, посвященные избирательной системе. Аналогичные главы содержались и в Конституциях всех Автономных Советских Социалистических Республик. Но в Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года такой главы нет. Хорошо это или плохо? На этот счёт высказываются различные суждения¹. Следовательно, возникает проблема, требующая внимания и анализа.

Важным показателем демократичности общества и его государственности является участие политических партий в выборах различных уровней как одного из основных участников избирательного процесса.

В современной России легитимны исключительно федеральные политические партии. Для их государственной регистрации с 2012 г. установлен численный минимум в 500 членов и наличие региональных отделений не менее чем в половине субъектов Федерации. В связи с либерализацией государственной регистрации политических партий Россия переживает бум рождения политических объединений. Наряду с парламентскими партиями-ветеранами («Единая Россия», «Справедливая Россия», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Либерально-демократическая партия Российской Федерации») появляются «малые» партии, о которых люди ничего не знают. В настоящее время количество зарегистрированных политических партий в России приближается к 90, а к моменту следующих президентских выборов возможно их будет 200. Множественность партий – неоспоримое доказательство развития демократии. Вместе с тем совершенно очевидно то, что «партии-гиганты» и «микропартии» не могут на равных конкурировать в избирательном процессе. Следовательно, здесь тоже возникает проблемная ситуация.

¹ См., например: Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2012. С. 24; Нудненко П. В. К вопросу об определении понятия избирательная система // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 24.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН от 10 декабря 1948 года. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.06.2019). – Текст : электронный.

2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.

3. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 1.

4. О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

5. О политических партиях : Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

7. О выборах Президента Российской Федерации : Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

8. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.

Основная литература

1. Босова, Е. Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография / Е. Н. Босова. – Уфа, 2014. – 90 с. – Текст : непосредственный.

2. Гринберг, Т. Э. Политические технологии: ПР и реклама : учебное пособие для студентов вузов / Т. Э. Гринберг. – Москва : Аспект Пресс, 2006. – 315 с. – Текст : непосредственный.

3. Иванченко, А. В. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии : учебник / А. В. Иванченко, А. Е. Любарев. – Москва : Аспект Пресс, 2007. – 250 с. – Текст : непосредственный.

4. **Кудинов, О. П.** Комплексная технология проведения эффективной избирательной кампании в российском регионе : учебник / О. П. Кудинов, С. В. Колосова, Н. Н. Точицкая. – Москва : Издательский дом «Банковское дело», 1997. – 160 с. – Текст : непосредственный.

5. **Нудненко, Л. А.** Теория демократии : учебное пособие / Л. А. Нудненко. – Москва : Юристъ, 2001. – Текст : непосредственный.

6. **Файрушина, М. З.** Этапы и особенности развития электорального консалтинга в постсоветской России : монография / М. З. Файрушина. – Уфа : Башкирская академия государственной службы и управления при главе Республики Башкортостан, 2014. – 161 с. – Текст : непосредственный.

Дополнительная литература

1. **Авакьян, С. А.** Какая избирательная система лучше? // Российская Федерация сегодня. – 2004. № 23. – С. 3. – Текст : непосредственный.

2. Башкортостан на выборах: электоральное поведение населения. – Уфа : Башкирская академия государственной службы и управления при главе Республики Башкортостан, 1998. – 45 с. – Текст : непосредственный.

3. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва : справочник. – Москва : Издательство «Весь мир», 1996. – С. 9. – Текст : непосредственный.

4. **Долматова, М.** Выборы состоялись. Выборы продолжаются... // Вестник ЦИК РБ. 2017. № 01/02 (27/28). С. 10.

5. Избирательное право : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова, В. А. Виноградова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ – ДАНА; Закон и право, 2013. – С. 5. – Текст : непосредственный.

6. Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов) : учебное пособие. – Екатеринбург : Изд-во Уральской государственной юридической академии, 1999. – С. 3. – Текст : непосредственный.

7. Избирательные системы стран мира. – Москва: Государственное издательство политической литературы 1961. – С. 7. – Текст : непосредственный.

8. Изменения в избирательном законодательстве // Вестник ЦИК – РФ. – № 01/02 (27/28) 2017. – С. 22.

9. **Мигранян, А. М.** От политического хаоса к порядку // Известия. 2007. 17 апр. – 35 с. – Текст : непосредственный.

10. **Михалёва, Н. А.** Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). – Москва, 2012. – С. 24. – Текст : непосредственный.

11. **Нудненко, П. В.** К вопросу об определении понятия избирательная система // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 24. – Текст : непосредственный.

12. **Сербин, М. В.** К вопросу о новом порядке создания и деятельности политических партий в Российской Федерации // Закон и право. 2012. – № 6. – С. 18. – Текст : непосредственный.

13. **Собянин, А. А., Суховольский, В. Г.** Демократия, ограниченная фальсификациями. Выборы и референдумы в России в 1991 – 1993 гг. / Проектная группа по правам человека. – Москва, 1995. – Текст : непосредственный.

14. **Согрин, В. В.** Политическая история современной России. 1985–2001 : от Горбачева до Путина / Серия «Высшее образование». Москва : Издательство «Весь Мир», 2001. – 262 с. – Текст : непосредственный.

15. Сравнительное избирательное право : учебное пособие. – Москва : Издательство НОРМА, 2003. – С. 133. – Текст : непосредственный.

16. **Толкачев, К. Б.** Избирательное право и избирательная система Российской Федерации : учебное пособие / Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2011. – С. 12. – Текст : непосредственный.

17. **Тохян, Ф.** Конституционный порядок президентских выборов в современном мире : сравнительно-правовое исследование. – Ереван, «Мхитар Гош», 1998. – С. 4. – Текст : непосредственный.

18. **Шишкина, Н. Э.** Основы избирательного права : учебное пособие / Н. Э. Шишкина. – Иркутск : избирательный комитет Иркутской области, 1998. – С. 61. – Текст : непосредственный.

19. **Файрушина М. З.** Электоральный консалтинг в постсоветской России: этапы и особенности развития // автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Уфа, 2011. 24 с.

20. **Янбухтин, Н. Р., Газизова Л. И.** Законодательное обеспечение выборов в Республике Башкортостан // Избирательный процесс в современном правовом государстве: [Электронный ресурс]: материалы Всероссийской научно-практической конференции / ответственный редактор А. М.Шаяхметов. Текстовое электронное издание (1.00 Мб). Уфа: БАГСУ, 2018. 1 электрон. опт. диск (CD-R). Систем. требования: Celeron, Intel Pentium (или аналогичный процессор других производителей), 1.6 MHz ; 512 Мб оперативной памяти ; Windows 98 и выше ; привод CD-R ; Adobe Reader 5.0 или выше (или аналогичный продукт для чтения файлов формата pdf). Загл. с экрана. – 135 с. – Текст : электронный.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Сравнительная таблица федеральных, региональных и муниципальных выборов

1995 год	Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва
	Выборы депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан первого созыва
1996 год	Выборы Президента Российской Федерации
1998 год	Выборы Президента Республики Башкортостан
1999 год	Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва
	Выборы депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан второго созыва
2000 год	Выборы Президента Российской Федерации
2003 год	Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва
	Выборы Президента Республики Башкортостан
	Выборы депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан третьего созыва
2004 год	Выборы Президента Российской Федерации
	Выборы депутатов Уфимского городского Совета двадцать четвертого созыва
2005 год	Выборы депутатов Советов муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан
2007 год	Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва
2008 год	Выборы Президента Российской Федерации
	Выборы депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан четвертого созыва
2011 год	Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва
2012 год	Выборы Президента Российской Федерации
2013 год	Выборы депутатов Государственного Собрания – Курултая
2014 год	Досрочные выборы Президента Республики Башкортостан
2016 год	Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва
2018 год	Выборы Президента Российской Федерации
	Выборы депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан шестого созыва
2019 год	Выборы Главы Республики Башкортостан
	Дополнительные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва
	Выборы депутатов Советов муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан

Учебное издание

Самигуллин Венир Калимуллович
Файрушина Маргарита Зуфаровна

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Учебное пособие

Редактор Л. Т. Курбанова

Подписано в печать 10.09.2020

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 2,8

Тираж 45 экз.

Заказ № 62

Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 3,0

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*