

# Политико-правовые начала функционирования института выборов в России\*

**Шемелин А.В.,**

руководитель аппарата Забайкальского регионального отделения Ассоциации юристов России, кандидат юридических наук, доцент  
dmdak@yandex.ru

*Статья посвящена исследованию политических и правовых начал функционирования института выборов в России. Анализируются условия участия избирателей в выборах. Прослеживаются судьбы парламентаризма в России с начала XX в. и вплоть до Новейшего времени. Выводы автора могут быть использованы в научной деятельности.*

**Ключевые слова:** выборы, избирательное право, избирательная система, Конституция СССР.

*The article is devoted to study of political and legal fundamentals of functioning of the institute of elections in Russia; analyses the conditions of participation of voters in elections; follows the history of parliamentarism in Russia from the beginning of the XXth century and up to the newest time. The conclusions of the author may be used in scientific activity.*

**Key words:** elections, election law, election system, Constitution of the USSR.

**П**онятие «избирательное право» употребляется в широком и узком смысле. В широком смысле это совокупность норм и правил, регулирующих избирательный процесс от начала и до конца, в этом смысле образуется обширный институт конституционного права, а в узком смысле — нормы, регулирующие порядок предоставления права участия в выборах (активное и пассивное избирательное право). Активное избирательное право — это право избирать, а пассивное — право быть избранным (1, 343–344). В нашей статье мы делаем акцент на рассмотрении избирательного права в узком смысле, как основы демократического строя и волеизъявления народа через выборы.

Исторические разрывы в последовательной эволюции российской государственности указывают на отсутствие необходимой преемственности. Политический опыт свидетельствует скорее о неудачах, чем о продуктивном опыте, в том числе и в отношении утверждения демократических институтов. На фоне этих фактов рассуждения о менталитете могут играть не столько позитивную, сколько негативную роль, характеризуя российское сознание как патерналистское и авторитарное, не способное к принятию либерально-демократических ценностей.

Разумеется, нет смысла отказываться от влияния предшествующего исторического периода, но оценка опыта не должна и абсолютизироваться, поскольку речь не идет о простом воспроизводстве прежних социальных, экономических, политических и культурных структур. Повторение оказывается лишь неким интеллектуальным актом, желанием найти идеал в прошлом и воспроизвести его в реальности. Это приводит к снятию тех различий, которые присутствуют в современном обществе и его историческом образе. Тем самым общественное сознание уводится в сферу мифа, лишается адекватного видения мира и понимания тех процессов, которые напрямую связаны с развитием общественных отношений.

В России выборы приобрели особую политическую значимость в начале XX в., когда широким кругам населения было предоставлено право принимать участие в формировании высшего представительного органа — Государственной Думы, учреждение которого было провозглашено в ходе революционных событий 1905–1907 гг.

Избирательное право этого периода характеризуется тщательным подбором круга избирателей. Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г. предусматривало категории населения, которые лишались избирательных прав, — женщины, молодежь до 25 лет, студенчество, военнослужащие. Не могли участвовать в выборах и кочевые народы. Значительные ограничения избирательных прав предусматривались для национальных меньшинств: в законе указывалось, что Государственная Дума должна быть «русской по духу». Были введены имущественные цензы. Закон подробно перечислял, какое имущество и какие доходы нужно иметь, чтобы получить право голоса. Отсутствие этих условий исключало участие в выборах. Устранению неугодных правящему режиму категорий населения способствовало установление куриальной системы выборов. Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1906 г. подразделяло население на три курии: уездные землевладельцы, городские избиратели, крестьяне. Впоследствии была введена рабочая курия. Это сохранилось и в последующих избирательных законах. Каждая курия избирала определенное число выборщиков, которые потом избирали депутатов Государственной Думы. Число выборщиков не соответствовало числу социальных групп населения.

Установление такого порядка соответствовало сохранению оптимального баланса сил в российском парламенте того времени. Из общезначимых моментов отмечают: становление партийной системы, выработка навыков парламентской деятельности, законотворчества и электорального участия

\* SHEMELIN A.V. POLITICAL-LAW FUNDAMENTALS OF FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF ELECTIONS IN RUSSIA

населения, появление легальных средств массовой информации, формирование системы, направленной на обеспечение избирательных прав жителей России (3, 12–13). Наряду с этим сами выборы не были всеобщими. Исключались женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие и ряд национальных меньшинств. Не были выборы и равными. Один выборщик приходился в земледельческой курии на 2 тысячи избирателей, в городской — на 4 тысячи, в крестьянской — на 30 тысяч, в рабочей — на 90 тысяч. Также выборы не были прямыми, двустепенными, а для рабочих и крестьян трех- и четырехстепенными (10, 133).

Следует обратить внимание и на оценку самого избирательного процесса, в частности, в воспоминаниях консервативно настроенного депутата С.Н. Булгакова: «Особенности теперешних выборов — их организованность, притом нового типа, не справа и не слева, но сверху; бюрократия, приглядевшись к новому оружию, научилась владеть им и приспособила его к своим нуждам. Организация эта подготовлялась с двух сторон, от представителей светской власти — губернаторов, и духовной — епархиальных архиереев, руководимых инструкциями из предвыборного бюро при св. Синоде. Я наполовину не верил газетным сообщениям об организации выборов до тех пор, пока своими глазами не увидел, с какой бесцеремонностью и с каким неуважением к праву и самой идее выборов велась эта кампания в нашей губернии: здесь были применены все средства — запугивания со стороны начальства, исключение из выборов в последний момент, правительственные эмиссары, правительственные кандидаты» (2, 719).

В самом выборе формы представительного собрания в виде Думы скрывалось противоречие. По мнению Д.А. Крылова, Дума никогда не планировалась в качестве парламента. Она по большей мере напоминала смесь из боярских и городских Дум с расширенными полномочиями. Опорой для режима было действующее правительство, которое назначалось и распускалось царем, а не Думой (8, 25). Следует признать, что создание и последовавшее восстановление Государственной Думы в 1903 г. не может рассматриваться в качестве механического воспроизводства прошлого. Хотя повторение инсценировано на уровне бессознательного свободного понятия или представления, но оно не познано, как утверждает Ж. Дилез (5, 29). В этом случае, скорее всего, следует иметь в виду текущие процессы в развитии самого государства, а не линейное воспроизводство тех или иных институтов.

Логичнее всего было бы предположить, что первообразом для современной российской истории, с известными оговорками, должна была стать модель Земского собора или народного вече. Приходится учитывать, что Земские соборы выступали в качестве сословно-представительных органов совещательного характера.

Всеобщие, прямые, равные выборы при тайном голосовании впервые в России были предусмотрены Положением о выборах в Учредительное собрание, утвержденным Временным правительством в июле — сентябре 1917 г. (9, 725–761). В соответствии с Положением к выборам допускались все россий-

ские граждане обоего пола, достигшие на день голосования 20 лет. Был установлен петиционный порядок выдвижения списков кандидатов избирателями от групп граждан численностью не менее 100 человек. По своему характеру Положение было одним из наиболее демократичных документов своего времени не только в России, но и в Европе. В первую очередь это касалось допуска к голосованию женщин и более низкой возрастной планки. Отличительной особенностью правового акта стало требование о проведении выборов на основе пропорциональной системы, которая почти не применялась в тот период времени в европейских странах.

Интерес представляет дискуссия, проведенная Особым совещанием по проекту Положения. В ходе дискуссии сторонники мажоритарной системы изложили через известного юриста В.В. Водовозова свою позицию, акцентировав внимание на простоте и понятности процедур. Достоинство этой системы, по их мнению, состояло в том, что она предполагала непосредственное волеизъявление населения при избрании кандидатов: «При выборах по этой системе большинство избирателей знает избираемого не только как представителя данной политической платформы, но и как личность. Эта личная связь избирателя и избираемого повышает авторитетность этого последнего и обеспечивает ему доверие населения». Тогда как при пропорциональных выборах «производится насилие над волею избирателей, поставленных в необходимость выбирать лишь между определенными списками, и таким образом умаляется влияние воли избирателей; очевидно, что при таких условиях население фактически принуждено уступить свои права партийным комитетам и подчиняться гегемонии партий» (6, 680).

Противоположную точку зрения представлял Н.И. Лазаревский, считавший, что тесная связь между депутатами и избирателями, действительно имеющая место при избрании кандидатов по одномандатным округам, оказывает негативное влияние, так как такой депутат, становясь представителем небольшой местности и ее мелких интересов, оказывается заложником у местного населения. А сама связь депутатов с населением принимает комические формы, вплоть до исполнения заказов на поиски кормилиц. Тем самым снижается «умственный и политический уровень парламента» (6, 660). По мнению Н.И. Лазаревского, мажоритарная система, давая преимущество большинству, почти аннулировала голоса меньшинства, тогда как «пропорциональная система и меньшинству уделяет представительство, в какой это соответствует его численности» (6, 681).

В итоге дискуссии приоритет был отдан пропорциональной избирательной системе. Такое решение соответствовало интересам партий и включало механизм по формированию новой формы государства как парламента-президентской республики. Характерно, что возврат к монархическому принципу допускался, исходя из тактических или конъюнктурных соображений (4, 13).

Для производства выборов в соответствии с Положением были образованы различные виды избирательных округов: 51 губернский и 10 областных,

столичные и 9 особых округов. Избирательные округа делились на участки.

Разгон в 1918 г. Учредительного собрания знаменовал собой отказ от идеи парламентаризма.

Конституция РСФСР (1918 г.), принятая после Октябрьской революции 1917 г., провозгласила совершенно иные принципы избирательного права. Активным и пассивным избирательными правами были наделены граждане РСФСР обоюбого пола, достигшие ко дню выборов возраста 18 лет, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п. Право избирать и быть избранным получили военнослужащие. Однако и здесь был большой круг ограничений: не могли избирать и быть избранными: лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала и т.п.); частные торговцы; монахи и служители церкви; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений; члены царствовавшего в России дома; душевнобольные лица; лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом.

Помимо указанных ограничений действовал и квотный подход. В высший орган власти Всероссийский съезд Советов формировался из представителей городских Советов и губернских съездов Советов. Первые поставляли одного депутата от 25 тысяч избирателей, вторые — одного депутата от 125 тысяч жителей.

Контрольные функции возлагались на НКВД, осуществлявший наблюдение за своевременным созывом губернских, уездных и волостных съездов Советов, правильностью выборов в Советы и на съезды Советов; рассматривал жалобы на действия избирательных комиссий, делегировал своих представителей на заседания Советов и съезды Советов, наблюдал за осуществлением других политических прав и свобод трудящихся.

Следует отметить, что по Конституции 1918 г. избирательными правами обладали не только советские граждане, но и иностранцы, проживающие на территории России и принадлежащие к рабочему классу или крестьянству.

Конституция СССР, принятая в 1936 г., отказалась от указанных ограничений, отстранив от участия в выборах лиц, не являющихся гражданами СССР, несовершеннолетних, а также осужденных судом с лишением избирательных прав (последнее ограничение

было отменено лишь в 1958 г.). Произошли изменения в процедуре проведения выборов: многостепенные выборы вышестоящих звеньев представительных органов власти были заменены прямыми. По Конституции прямому избранию гражданами на общегосударственном уровне подлежал состав Верховного Совета СССР, состоявший из двух палат, в союзных и автономных республиках избирался однопалатный Верховный Совет, на местном уровне гражданами избирались депутаты областных, краевых, городских, окружных, районных и сельских Советов. Избранию граждан также подлежали народные судьи и народные заседатели районных (городских) народных судов, что было закреплено на уровне Конституции в ст. 109 (7, 5–30). На всех уровнях выборы осуществлялись по мажоритарной системе абсолютного большинства. Выборы считались состоявшимися, если в них приняло участие большинство от внесенных в списки избирателей, а избранным считался тот, за кого проголосовало более половины всех зарегистрированных избирателей.

В целом для избирательного права советского периода характерны следующие особенности: в Конституции были детально регламентированы не только принципы избирательной системы, но и порядок проведения выборов как на федеральном, так и на республиканском и местном уровнях. Эффективность выборов была достаточно высока, однако в то же время избирательные кампании проходили, как правило, формально, а итоги выборов зачастую были заранее предрешены.

Множественность коллизий и факторов указывают на то, что политико-правовая система в большей степени зависит от политических, социальных и экономических явлений. И в этих условиях вполне справедливо рассматривать новейший этап истории России с 1993 г., как некой условной точки, с которой начала утверждаться современная политическая система, оформляться демократические конституционные нормы и формироваться система избирательного права. Именно особенности формирования избирательного права и электорального процесса наглядно демонстрируют специфику новых отношений. Этап развития политико-правовой системы заканчивается в 1999 г., когда последующая трансформация российской государственности предопределила смену системы взаимоотношений.

## Литература

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов и факультетов / М.В. Баглай. М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1998. 752 с.
2. Булгаков С.Н. На выборах. Из дневника / С.Н. Булгаков // Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи: (Воспоминания современников. Материалы и документы) / Авторы проекта и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко. М. : РЦОИТ, 2008. 864 с. С. 718–724.
3. Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи: (Воспоминания современников. Материалы и документы) / Выборы в I–IV Государственные думы. Авторы проекта и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко. М. : РЦОИТ, 2008. 864 с.
4. Выстропова А.В. Парламентское право России : учеб. пособие / А.В. Выстропова. Волгоград : Издательство ВолГУ, 2001. 92 с.
5. Дилез Ж. Различие и повторение / пер. с франц. Н.Б. Маньковской, Э.П. Юровской. СПб. : ТОО ТК «Петрополис», 1998. 384 с.
6. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. / Институт выборов в истории России. М. : Норма, 2001. 784 с.
7. Конституция (Основной закон) СССР / Конституция (Основной закон) // Конституция (Основной закон) СССР и Конституции (Основные законы) союзных и автономных советских социалистических республик. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. С. 5–30.

8. Крылов Д.А. Русская дума: понятие и смысл 100 лет спустя / Д.А. Крылов // Российский парламентаризм: история и современность : сб. статей. Чита : Заб. гос. гум.-пед. ун-т, 2006. 142 с. С. 18–26.
  9. Положение о выборах в Учредительное собрание / Положение о выборах // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. М. : Норма, 2001. 784 с. С. 725–761.
  10. Семашкин Б.Д., Стрельникова С.В. Парламентаризм в России / Б.Д. Семашкин, С.В. Стрельникова // Российский парламентаризм: история и современность : сб. статей. Чита : Заб. гос. гум.-пед. ун-т, 2006. 142 с. С. 132–135.
-