

**Abstract**

*The scientific article is devoted the analysis of the basic problems of legal regulation of the selective processes in modern Russia. The author considers priority directions of enhancement of electoral systems, methods of counteraction to infringements during elections, shared problems of reforming of the selective legislation.*

**Keywords:** *elections, the legislation, an electoral system, the selective technologies, konstitutionno-legal adjustment, local government, a political competition, subjects of the Russian Federation.*

УДК 342.81

## **ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В МЕХАНИЗМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**Крусс**

**Владимир Иванович**

доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой теории права,  
Тверской государственной университет  
(170042, Россия, г. Тверь, ул. Благоева, д. 5. кв. 72)  
E-mail: t-prava@yandex.ru

**Аннотация**

*В статье обосновывается необходимость отказа от элементов политической риторики в научных суждениях о российской избирательной системе. С позиций конституционного правопонимания соответствующие исследования должны иметь своей целью содействие оптимизации механизма обеспечения основных избирательных прав и свобод граждан.*

**Ключевые слова:** *Конституция РФ, избирательные права и свободы граждан, избирательная система.*

Проблема дуализма предмета научной юриспруденции, сравнительно недавно актуализированная в отечественной науке теории государства и права, в целом успешно решена [1, с. 3 – 9]. Это обстоятельство не всегда учитывается в отраслевых секторах правоведения. Особенно досадно наблюдать проявления недооценки методологического указания на необходимость подходить ко всем государственно-политическим явлениям сквозь призму понятия права, последовательно создавать юридический концепт действительности и, тем самым, содействовать практическому воплощению правового идеала государственности, в науке конституционно права. Именно конституционное понятие права и адекватное современным правовым реалиям конституционное правопонимание [2, с. 21 – 46] призваны обеспечивать полноту научного суверенитета правоведения. На деле же необходимая «демаркационная линия» между суждениями собственно

правовыми, с одной стороны, и политологическими, политическими по сути, с другой стороны, зачастую не замечается либо сознательно игнорируется. Так находит свое выражение претензия риторики нонконформизма, доходящего до политической оппозиционности. В иницируемой подобным образом – конституционной по определению – дискуссии столь же мало предосудительного, сколько и значимого для науки права.

Показательно в обозначенном отношении то напряженно-заинтересованное внимание, какое уделяется проблематике несовершенства российского избирательного законодательства и перманентно-спорадических попыток его «усовершенствования». В данной работе мы затронем проблему изоморфизма российской избирательной системы и попытаемся подчеркнуть различия восприятий и оценок, обусловленных подходом к избирательной системе как к инструменту легитимации (легитимации) публичной демократической власти либо как к элементу

(сложному агрегатному ресурсу) обеспечения неотчуждаемых – политических преимущественно (хотя и не только их) – прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Научных исследований отображающих приверженность второму из обозначенных подходов не много, и трудно признать их исчерпывающими. Так, А.А. Макарец обращает внимание на связь природы института муниципальных выборов с процессом реализации двух групп конституционных прав. С одной стороны, это избирательные права граждан, направленные на формирование органов публичной власти, с другой стороны, названный институт имеет непосредственную связь с правами на осуществление местного самоуправления [3]. Данное представление нуждается в уточнении и контекстуальном расширении.

Подтверждение конституционного значения права граждан на осуществление местного самоуправления проведено доктринально-нормативными установлениями Конституционного Суда РФ [4]. Однако рамки соответствующего восприятия характеризуют фундаментальную связь института демократических выборов с концептом всеобъемлющего народного суверенитета. Практическим выражением последнего выступает конституционное правоупотребление как реализация возможности граждан, их объединений и организаций участвовать (как непосредственно, так и через своих представителей) в управлении делами государства и, соответственно, в осуществлении власти народа (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ). Причем значение конституционного понятия «управление делами государства» распространяется на все части ст. 32, проецируется, в том числе, и на участие в выборах, где граждане пользуются конституционно конкретизированными по содержанию избирательными правами (ч. 2 и 3 ст. 32) [5, с. 294 – 295]. В механизме конституционно-правового обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина выборы, таким образом, являются необходимым, но сугубо институционально-техническим элементом, который может «настраиваться» законодателем тем или иным образом в зависимости от широкого круга социально-политических факторов и

обстоятельств исходя из представления, что в опосредуемых правах «выражается как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти» [5, с. 296; 6].

Способы установления действительной воли избирателей на выборах зависят от вида избирательной системы, которая, во всяком случае, должна обеспечивать реальность избирательных прав. Соответственно, для ученого-конституционалиста актуальны только два модуса восприятия законодательства, отражающего (закрепляющего) модели избирательных систем: конституционализация и конституционная модернизация. Первый из них решающим образом соотношен с правоустанавливающими выводами и правовыми позициями Конституционного Суда РФ [7, с. 104 – 119]; второй – обязывает к возможно более взвешенному учету тех же элементов правовой системы как методологически ориентирующего фактора. Другим словами, любое законодательное решение должно, во-первых, исключать сомнения в утрате избирательной системой качества конституционности и, во-вторых, обнаруживать связь с намерением законодателя полнее учесть специфику реалий, сопряженных с конституционным правоупотреблением. За рамками этих ориентиров конституционно-правовой диалог беспредметен и потому так часто подменяется безысходной политической полемикой. Такими приметам отмечены многие критические суждения, связанные с действительно не отличающимися устойчивостью пристрастиями российского законодателя к пропорциональной избирательной системе.

Конституционный Суд РФ неоднократно давал оценку конституционности конкретных решений законодателя, связанных с легализацией пропорциональной избирательной системы, и никогда не ставил под сомнение ее соответствующее качество как таковой. Не стоит поэтому драматизировать даже известный вывод Центризбиркома РФ о том, что применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах может «поставить под сомнение» принцип пропорциональности распределения депутатских мандатов в немногочисленных

избирательных округах [8]. Пропорционально распределить пять мандатов между пятью избирательными списками (пример Центризбиркома) можно одним единственным способом, но это вовсе не означает того, что именно так и надо поступать во всех случаях, независимо от количества поданных голосов. Конституционные принципы «ставить под сомнение», разумеется, нельзя. Однако нужно учитывать, что действенность этих принципов определяется их множеством и системной целостностью. Нельзя утверждать значимость одного конституционного принципа в ущерб другому (например, принципу конституционного равенства избирательных прав [9, с. 301]), продолжающему действовать независимо от того, «помним» мы о нем или нет. Показательно, как законодатель старается сохранить ресурс пропорциональности в теперь уже смешанном избирательном формате, снижая его гарантированный «сектор» вдвое (от 50 % до 25 %) для выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта РФ [10].

Тем более странно, когда в подобных аффектах неизбежных коллизий конституционных принципов находят «фактические нарушения избирательных прав граждан» [11, с. 39]. Понятием «нарушение прав человека» ученым-юристам следует оперировать чрезвычайно взвешенно, памятуя о том, насколько размыт и девальвирован его конституционно-правовой смысл на уровнях обыденного и политически ангажированного восприятия.

С конституционализацией пропорциональной избирательной системы связана и проблема обеспеченности протестного голосования. Впервые Конституционный Суд РФ указал на допустимость выражения воли избирателей посредством голосования против всех в Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П [12]. Последующая, чрезвычайно насыщенная история этого сюжета «замыкается» на изменениях, внесенных Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ [13], которые знаменовали «триумфальное» возвращение соответствующей возможности в практику проведения выборов депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Для техниче-

ского обеспечения такой возможности в избирательные бюллетени включается строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») с расположенным справа от нее пустым квадратом. При этом выборы будут признаваться несостоявшимися, если «протестная» строка отразит наибольшее число голосов избирателей.

В литературе не замедлили появиться позитивные отклики, доходящие до призывов распространить такое «проявление диспозитивности» на выборы всех уровней власти, поскольку речь идет об «эффективном способе реализации протестных отношений и улучшения качества функционирования публичной власти» [14, с. 10 – 11]. Соответствующие надежды возлагаются, в частности, на проект Федерального закона № 360863-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». Между тем, например, в отзыве Центризбиркома РФ на данный проект приводятся вполне здравые и хорошо известные аргументы против его принятия. Это: 1) вероятность весьма обременительной для бюджета (тем в более контексте текущего кризиса) необходимости организации повторного голосования; 2) вряд ли имеющая убедительное решение проблема справедливого распределения протестных голосов между остальными участниками выборов; 3) критическая оценка института голосования «против всех» в итоговом докладе миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ о выборах Президента РФ; 4) отказ от подобной избирательной опции большинства вполне демократических государств [15].

Отдельно отметим ссылку Центризбиркома РФ на Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 года № 10-П [16], в котором определено дискреционное полномочие федерального законодателя вводить/не вводить в избирательные бюллетени графу для голосования «против всех», но при условии соответствующего такому решению – конституционно-правового – упорядочения предвыборной агитации. Понятно, что у кандидата «против всех» всегда найдутся и свои «идейные сторонники» и спонсоры, однако в

ситуации реального конституционализма народ должен знать и таких «своих героев», и меру их готовности инвестировать в успех задуманного политического предприятия «свои кровные» накопления. Вполне оправданно, поэтому, в Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [17] проведена идея повышения уровня необходимой и достоверной электоральной (демократической) поддержки (состоятельности) избирательных объединений, претендующих на участие в выборах народных депутатов. Последующие изменения в данном Законе (ред. от 24.11.2014 г. [18]), косвенным образом подтверждают этот тренд, обеспечивая транспарентность тех «политических инвестиций», которые во многом создают «демократическую популярность» претендентов на политическое лидерство и властные регалии.

Главный же доктринальный вывод Конституционного Суда РФ применительно к протестному голосованию состоит в том, что само по себе любое законодательное решение вопроса относительно соответствующей графы в избирательном бюллетене не только конституционно, но и не связано с ограничениями избирательных прав граждан, поскольку не препятствует их участию в выборах и сохраняет возможность достоверно выразить свою электоральную волю.

Электоральная воля, впрочем, может оказаться выражением и такого правосознания, глубина деформаций которого уже не позволяет характеризовать его как конституционное. В этой связи отметим другую, «малоприметную» новеллу Федерального закона № 146-ФЗ, утверждающую конституционную аутентичность любого знака, внесенного избирателем в тот самый «пустой квадрат» в бюллетене. Можно предположить, что нововведение это направлено на предупреждение произвольных оценок при подсчете голосов. Не секрет, однако, какими графическими знаками отдельные российские граждане зачастую выражают свое отношение к политическим реалиям, претендентам на публичное властвование и власть предрержащим. Отныне любые сомнения членов избирательных комиссий по данному вопросу должны быть исключены: бюллетень делает действитель-

ным любая отметка. Нам представляется это неоправданным. Демократические выборы и представительство не могут быть предметом конституционных диффамаций. Касаемо же банальной сентенции: «Не важно, как проголосовали, важно, как посчитают», – то и она продиктована дефицитом конституционного правопонимания. Отчасти терпимые в контексте политико-публицистической риторики, подобные «многозначительные» ремарки приобретают значение злоупотребления правом в публичных высказываниях, связанных с политическими притязаниями и участием.

В заключение еще раз проясним свою позицию. Мы вполне признаем конституционные принципы идеологического и политического многообразия (ч. 1 и 3 ст. 13 Конституции РФ) и вовсе не склонны недооценивать риски стагнации политических элит. Полагаем также излишним напоминать рекрутам несистемной оппозиции народную мудрость о тщетности упреков по отношению к тому, что призвано отображать политические пристрастия (т.е. – иллюзии) масс. Мы хотим только, чтобы наука конституционного права осознала, что в любой, самой сложной общественно-политической ситуации, сохранение ее идентичности, – дело рук самой науки конституционного права. И ничье более.

### Литература

1. См., например: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999.
2. См., например: *Крусс В.И.* Теория конституционного правопользования. М., 2007.
3. *Макарецев А.А.* Выборы между реформами российского избирательного законодательства: избирательная кампания по выборам мэра г. Новосибирска (январь - апрель 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
5. *Бондарь Н.С., Крусс В.И.* Ст. 32 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М., 2013.

6. Отдельно отметим использование Конституционным Судом РФ такой категории, как «система правового регулирования избирательных прав».
7. См., в частности: Крусс В.И. Понятие, актуальность и формы конституционализации права // Вестник ТвГУ: серия «Право». 2012. № 19.
8. Постановление ЦИК России от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3 «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. 2002. № 11.
9. Принципы избирательного права получают реализацию прежде всего через избирательные права граждан, функционально «сливаются» с ними. Так, Конституционный Суд РФ неоднократно конкретизировал правовые, организационные, информационные способы и средства гарантирования избирательного равенства. См.: Бондарь Н.С., Крусс В.И. Ст. 32 Конституции РФ.
10. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.
11. Шугрина Е.С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) // Местное право. 2011. № 3.
12. СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.
13. СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2931.
14. Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.
15. URL: <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения – 22 мая 2015 г.).
16. СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.
17. СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
18. СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.

---

**Kruss Vladimir Ivanovich**, doctor of legal Sciences, Professor, head of the Department of theory of law of GOU VPO «Tver state University» (22, St. 2nd Griboyedov, Tver, 170022, Russian Federation). E-mail: t-prava@eandex.ru

## ELECTORAL SYSTEM IN THE MECHANISM OF THE CONSTITUTIONAL PROVISION OF HUMAN RIGHTS

### *Abstract*

*The article substantiates the need to abandon elements of political rhetoric in scientific judgments about the Russian electoral system. From the standpoint of constitutional law interpretation relevant studies should be aimed at facilitating the optimization of the mechanism of provision of basic electoral rights and freedoms of citizens.*

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation, electoral rights and freedoms, the electoral system.*

### References

1. См., например: Nersesyants V.S. *Obschaya teoriya prava i gosudarstva: Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov*. М., 1999.
2. См., например: *Kruss V.I. Teoriya konstitucionnogo pravopol'zovaniya*. М., 2007.

3. *Makarcev A.A.* Vyборы mezhdru reformami rossiyskogo izbiratel'nogo zakonodatel'stva: izbiratel'naya kampaniya po vyboram mera g. Novosibirsk (yanvar' – aprel' 2014 g.) // SPS «Konsul'tantPlus».
4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 30 noyabrya 2000 g. № 15-P // SZ RF. 2000. № 50. St. 4943.
5. *Bondar' N.S., Kruss V.I.* St. 32 Konstitucii RF // Kommentariy k Konstitucii Rossiyskoy Federacii / Pod red. V.D. Zor'kina. 3-e izd., peresmotr. M., 2013.
6. Otdel'no otmetim ispol'zovanie Konstitucionnym Sudom RF takoy kategorii, kak «sistema pravovogo regulirovaniya izbiratel'nyh prav».
7. Sm., v chastnosti: *Kruss V.I.* Ponyatie, aktual'nost' i formy konstitucionalizacii prava // Vestnik TvGU: seriya «Pravo». 2012. № 19.
8. Postanovlenie CIK Rossii ot 25 dekabrya 2002 g. № 167/1419-3 «O Metodicheskikh rekomendaciyah po vyboru vida proporcional'noy izbiratel'noy sistemy pri podgotovke proekta zakona subjekta Rossiyskoy Federacii o vyborah deputatov zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoy vlasti subjekta Rossiyskoy Federacii» // Vestnik Centrzbirkoma RF. 2002. № 11.
9. Principy izbiratel'nogo prava poluchayut realizaciyu prezhdе vsego cherez izbiratel'nye prava grazhdan, funkcional'no «slivayutsya» s nimi. Tak, Konstitucionniy Sud RF neodnokratno konkretiziroval pravovye, organizacionnye, informacionnye sposoby i sredstva garantirovaniya izbiratel'nogo ravenstva. Sm.: *Bondar' N.S., Kruss V.I.* St. 32 Konstitucii RF.
10. Federal'niy zakon ot 2 noyabrya 2013 g. № 303-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii» // SZ RF. 2013. № 44. St. 5642.
11. *Shugrina E.S.* Mestnoe samoupravlenie i proporcional'naya izbiratel'naya sistema: dobrososedstvo ili protivostoyanie? (Obzor zaklucheniya, napravlennoy v Konstitucionniy Sud Rossiyskoy Federacii po delu ob ispol'zovanii proporcional'noy izbiratel'noy sistemy na municipal'nom urovne) // Mestnoe pravo. 2011. № 3.
12. SZ RF. 1998. № 25. St. 3002.
13. SZ RF. 2014. № 23. St. 2931.
14. *Prudentov R.V.* Metody regulirovaniya protestnyh otnosheniy: tendencii razvitiya v poslednie gody // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 10.
15. URL: <http://www.cikrf.ru/> (data obrascheniya – 22 maya 2015 g.).
16. SZ RF. 2005. № 47. St. 4968.
17. SZ RF. 2014. № 8. St. 740.
18. SZ RF. 2014. № 48. St. 6636.

УДК 32. 019

## О ПРЕДПОЧТЕНИЯХ НАСЕЛЕНИЯ В ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВ КАНДИДАТОВ В СОВРЕМЕННЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ

***Понеделков***

***Александр Васильевич***

заслуженный деятель науки РФ,  
доктор политических наук, профессор,  
заведующий кафедрой политологии и этнополитики,  
Южно-Российский институт управления – филиал  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54)  
E-mail: [ponedelkov@uriu.ranepa.ru](mailto:ponedelkov@uriu.ranepa.ru)

### ***Аннотация***

*В статье отражены оценки населением современных региональных политических элит и кандидатов в региональные политические элиты в качестве индикатора, отражающего состояние внутренней безопасности регионов.*