

# МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИИ «ЭВОЛЮЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ»

---

УДК 342

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Баранов  
Павел Петрович**

заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН,  
доктор юридических наук, профессор, заведующий  
кафедрой конституционного и муниципального права,  
Южно-Российский институт управления – филиал  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70/54)  
E-mail: pravosoznanie@gmail.com

### *Аннотация*

*Статья посвящена анализу основных проблем правового регулирования избирательных процессов в современной России. Автор рассматривает приоритетные направления совершенствования избирательных систем, способы противодействия нарушениям в ходе выборов, общие проблемы реформирования избирательного законодательства.*

**Ключевые слова:** выборы, законодательство, избирательная система, избирательные технологии, конституционно-правовое регулирование, местное самоуправление, политическая конкуренция, субъекты Российской Федерации..

Российское государство постоянно стремится сформировать в обществе представление о действующей власти, как об эффективном и, что особенно важно, легитимном механизме реализации идеи народовластия. Именно по этой причине в современной России не прекращается законодательная и иная деятельность по совершенствованию федеральных, региональных и муниципальных избирательных процедур и механизмов.

К сожалению, изучение существующих нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов показывает, что единообразного и четкого понимания категории «избирательная система» в современном российском законодательстве не существует. Этот серьезный по своей сути пробел требует своего восполнения. В юридической науке устоялось мнение, что избирательная система – это фактически сложившийся порядок организации и проведения выборов различных уровней и референдумов, урегулирован-

ный нормами избирательного законодательства.

На наш взгляд, к основным путям и направлениям совершенствования избирательных систем необходимо отнести следующие.

1. Создание реальной политической конкуренции в стране с вековыми традициями единовластия и единоначалия. Этот процесс рассчитан на долгую перспективу. Необходимо искать новые, принципиально иные способы вовлечения людей в избирательный процесс. Основная задача, наш взгляд, сводится к поиску компромисса между идеями «либеральной демократии», «суверенной демократии» и «управляемой демократии».

2. Создание общественных и государственных механизмов борьбы с так называемыми грязными «избирательными технологиями» и иными недопустимыми манипуляциями общественным сознанием.

3. Совершенствование действующего федерального, регионального и местного законодательства в рамках избирательного права и избирательного процесса.

4. Совершенствование специальных процедур, связанных с реализацией гражданами своего пассивного избирательного права.

5. Совершенствование существующей системы регистрации избирателей.

6. Совершенствование процедур формирования и функционирования избирательных комиссий различных уровней с целью улучшения эффективности их работы и повышения их независимости и самостоятельности.

7. Совершенствование организации процедуры голосования и подсчета голосов в целях повышения их гласности, открытости и прозрачности.

8. Совершенствование механизмов информационного обеспечения института выборов через различные существующие информационные каналы.

9. Совершенствование механизмов финансового обеспечения выборов различных уровней и системы финансового контроля.

10. Совершенствование процедур судебного разбирательства по делам о нарушении избирательного законодательства и привлечения виновных к ответственности.

Существующие избирательные практики свидетельствуют о том, что к различным нарушениям и использованию «грязных технологий» в Российской Федерации прибегают представители большинства политических сил и движений. В этом замечены как представители официальной оппозиции, так и представители партии власти. Мало какие региональные и муниципальные выборы обходятся без соответствующих скандалов.

Особую известность не так давно получил «скандал», связанный с проведением выборов в подмосковной Балашихе, где 25 апреля 2015г. на избирательных участках 576 и 588 были на фото и видео зафиксированы многочисленные нарушения избирательного права, в том числе: многократное голосование одних и тех же избирателей, «вбросы» избирательных бюллетеней и даже избивание независимых наблюдателей.

Среди уже ставших обыденными нарушениями избирательного законодательства Российской Федерации, на наш взгляд, следует выделить следующие:

1) подкуп избирателей;

2) всевозможные махинации со списками избирателей, например, включение в них «мертвых душ»;

3) использование административного ресурса;

4) различные и давно распространённые махинации при проведении досрочного голосования и голосования «на дому», в больницах, иных лечебных учреждениях и т.д.;

5) случаи вбросов целых пачек бюллетеней в урны для голосования, так называемые «парашюты»;

6) умышленная порча избирательных бюллетеней;

7) подделка протоколов избирательных комиссий, фальсификация итогов голосования;

8) многочисленные факты отсутствия какой-либо реакции уполномоченных органов на нарушения избирательного законодательства, бездействие избирательных комиссий, судов, полиции и прокуратуры при наличии достоверной информации о правонарушениях в ходе избирательных процедур.

В российской науке конституционного права сложилось специальное направление, которое специализируется на выработке различных предложений по реформированию и совершенствованию избирательного законодательства Российской Федерации. К наиболее масштабным предлагаемым реформам избирательного права необходимо отнести следующие.

1. Существуют предложения о включении в текст Конституции РФ специальной главы, посвященной избирательной системе и избирательному праву.

2. Некоторые ученые вообще предлагают законодательно закрепить особый статус избирательной власти как самостоятельной ветви власти, наравне с законодательной, исполнительной и судебной.

3. Предлагается сосредоточиться на разработке специального законодательного акта – Избирательного кодекса Российской Федерации.

Такие предложения можно охарактеризовать как предложения глобального характера и стратегического значения. Однако эти и иные подобные инициативы должны в первую очередь нести свежее и принципиально новое рациональное зерно. В противном случае такая стратегия приведет лишь к очередной порции систематизации уже существующей нормативной базы и увеличению количества вовлеченных в процесс чиновников различного ранга.

Большая же часть предложений ученых носит так называемый «тактический» характер. На этих предложениях остановимся более подробно

Во-первых, у действующих ученых возникают серьезные сомнения в целесообразности процедуры досрочного голосования на выборах всех уровней, а также голосования на дому и вне помещений для голосования с внесением соответствующих поправок в ФЗ от 12.06.2002 г. №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и иные нормативно-правовые акты. Такая жесткая постановка вопроса вытекает из «традиционной» непрозрачности и зависимости данных избирательных процедур от пресловутого административного ресурса и различных коррупционных схем. Кроме того, активно обсуждается общий запрет образования избирательных участков в местах временного пребывания граждан – больницах, роддомах, местах временного содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Во-вторых, в целях продолжения борьбы с различными «грязными» технологиями необходимо, на наш взгляд, внести некоторые изменения в Уголовный кодекс РФ (ст. 141 и ст. 142), ужесточив наказание за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, фальсификацию итогов голосования и т.д.

В-третьих, можно поддержать ряд инициатив, предложенных учеными в целях совершенствования избирательного процесса.

Среди таких инициатив наиболее рациональными выглядят следующие:

1) обязанность члена избирательной комиссии ставить на выдаваемых им избирательных бюллетенях свою подпись, «ФИО» и время его выдачи;

2) ведение в оборот специального «паспорта избирателя».

Анализ избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации показывает, что региональное избирательное законодательство в части формирования законодательных органов власти зачастую старается копировать основные элементы избирательной системы, применяемые на выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации.

Представляется, что в избирательное законодательство субъектов Российской Федерации можно было бы внести некоторые дополнения.

1. Вид избирательных округов и их количество следовало бы определять и закреплять специальным региональным законом, что сделано далеко не во всех субъектах Российской Федерации.

2. В случае выдвижения кандидатов на одном уровне выборов следовало бы ввести запрет на использование их изображений в агитационных материалах на другом уровне выборов, на котором они не являются кандидатами.

3. Следовало бы исключить для избирателей возможность голосования в зависимости от места жительства в рамках различных избирательных систем на одних выборах.

Приходится только сожалеть, что до сих пор так и не решен вопрос о введении специального судебного института для оперативного решения «проблем» в ходе осуществления предвыборных процедур и непосредственно выборов. К настоящему времени так и не реализована идея о реальной уголовной ответственности за «административное вмешательство» в процесс свободного волеизъявления граждан Российской Федерации на любом этапе избирательного процесса.

Окончательно так и не разрешена ситуация с партийными списками, когда часть заявленных кандидатов используется в качестве так называемых «паровозов». Речь идет

о пресловутой проблеме «замещения вакантных депутатских мандатов».

По-прежнему, на наш взгляд, требуют переосмысления основные принципы создания и функционирования избирательных комиссий, порядок проверки подписных листов и подсчета голосов, а также определения результатов голосования.

Следовало бы также максимально ограничить введение различных барьеров для различных блоков и объединений политических партий, отменить большую часть оставшихся дискриминационных фильтров для объединений политического характера, ввести практику проведения обязательных и полноценных предвыборных теледебатов, увеличить срок агитационного периода избирательных кампаний и др.

Нужно помнить и о проблеме проведения «референдума в Российской Федерации». На уровне субъектов Российской Федерации референдум используется крайне редко, гораздо реже, чем возникают соответствующие поводы. На уровне местного самоуправления институт референдума все чаще заменяется «выявлением мнения», итог которого, как правило, предрешен. Что же касается федерального уровня, то тут институт референдума последние десятилетия не используется вообще. Речь, конечно, не идет о том, чтобы институты непосредственной демократии применялись изо дня в день, но и доводить до такой ситуации, когда население просто начинает о них забывать, также нельзя.

На сегодняшний день большую популярность получило укрепление легитимности губернатора через процедуру досрочной отставки и переизбрание на всеобщем голосовании. Губернатор Архангельской области, объявивший Президенту РФ о добровольном уходе, стал уже седьмым (после руководителей Иркутской, Ленинградской, Омской, Костромской, Смоленской областей и Камчатского края). Как заявил в этой связи Пресс-секретарь Президента РФ ожидается, что это последний губернатор, который принял решение о досрочном сложении полномочий. Таким образом, число предвыборных отставок уже не сможет приблизиться к прошлогоднему рекорду, когда их было 13. Одной из причин сложившейся практики выступает

тот факт, что «федеральная власть» в большинстве случаев сама «подталкивает» губернаторов к «перевыборам», и в этом есть, конечно, своя политическая логика. Власть пытается уравнивать статус уже избранных губернаторов и тех, кто был назначен до возвращения выборов.

Однако следует помнить, что «досрочником» в соответствии с действующим законодательством может стать не только вполне «успешный» губернатор, но и руководитель, откровенно испортивший отношения с региональными и местными элитами и чувствующий слабость своих позиций. А для таких повод к досрочным выборам – это в первую очередь не дать должным образом подготовиться к выборам своим потенциальным противникам. При этом в большинстве случаев ушедший в отставку остается в качестве исполняющего обязанности. Именно по этой причине представители партии коммунистов начинают поднимать вопрос о необходимости внесения изменений в действующее избирательное законодательство с целью введения специального запрета на участие в последующих выборах для лиц, по собственному желанию сложивших с себя полномочия.

Сегодня, когда в большинство субъектов Российской Федерации все же вернулись прямые выборы губернаторов, Президент РФ, как и десять лет назад, обладает очень широкими полномочиями для отправки губернатора в отставку. В соответствии с действующим законодательством даже выбранный на прямых выборах губернатор вынужден просить об отставке у Президента РФ. Кроме того, слишком широкие формулировки пункта «г» ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - «утрата доверия Президента Российской Федерации, ненадлежащее исполнение своих обязанностей, иные случаи», позволяют Президенту отправлять в отставку все-таки всенародно избранного губернатора.

В соответствии с изменениями от 4 июня 2014г. в ст. 6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» была возвращена графа «против всех», но только для местных выборов. При этом комментарии самих законодателей по поводу этой «избирательности» звучат очень странно. В частности, упоминается тот факт, что на местных выборах «все друг друга знают», однако разве можно о чем-то подобном говорить в, например, городе с миллионным населением. Одновременно по логике комментариев самого законодателя людям все равно как и за кого голосовать на региональных и федеральных выборах, потому что они все равно «близко» никого не знают, и есть там графа «против всех» или нет уже не важно, а, кроме того, как продолжают пояснять свое решение законодатели, и поле для выбора там побольше. Также весьма спорное утверждение.

Таким образом, в целом поддерживая инициативу с возвращением данной графы «против всех», отметим, что логика в таком половинчато-субъективном решении, на наш взгляд, совершенно отсутствует.

На сегодняшний день прямые выборы мэра остались всего в паре десятков городов Российской Федерации. Фактическая «отмена» прямых выборов мэра в России произошла практически незаметно для массового общественного сознания. В 2014 г. законы, отменяющие прямые выборы главы муниципального образования, приняли около десяти субъектов Российской Федерации. В 2015 г. эта тенденция сохранилась. Попытки населения муниципальных образований вынести данный вопрос на местный референдум безрезультатны, так как данный вопрос в соответствии с действующим законодательстве на местном референдуме рассматриваться не может. Органы власти субъекта поспешно и стремительно принимают законы, «отменяющие» прямые выборы мэра, объясняя свои решения необходимостью объединения насе-

ления, его консолидации, необходимостью не пропустить во власть «случайных людей» и «потенциальных коррупционеров», а также, что особенно интересно, необходимостью противодействия «активным пройскам западных спецслужб». Таким образом, идея местного самоуправления в России в очередной раз была скомпрометирована и не только самим фактом практически полной отмены прямых выборов мэров, но и в большей степени тем, как это решение принималось, а принималось оно без учета мнения непосредственно населения.

Представляется, что ситуация в Ростове и Ростовской области чуть лучше, чем в целом по России. Так, в соответствии с Областным законом «О местном самоуправлении в Ростовской области» мэр все еще может избираться на муниципальных выборах либо избираться представительным органом муниципального образования из своего состава. Однако в Уставе Ростова-на-Дону возможность избирать мэра на прямых выборах уже отсутствует. Глава города Ростова-на-Дону избирается из своего состава городской Думой (он же – Председатель городской Думы), а Глава администрации города назначается городской Думой по результатам конкурса на замещение указанной должности. И все же даже такая ситуация выглядит, на наш взгляд, более «достойной», чем прямой запрет на уровне законодательства субъектов РФ.

В заключение хотелось бы отметить, что автор статьи постарался выделить и проанализировать только некоторые наиболее важные пути совершенствования избирательных систем в Российской Федерации. Автор надеется, что его предложения помогут в какой-то мере активизировать работу ученых и практиков в этом направлении.

---

**Baranov Pavel Petrovich**, Doctor of Law, Professor, the head of the department of the constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: pravosoznanie@gmail.com

#### WAYS OF ENHANCEMENT OF ELECTORAL SYSTEMS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**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