

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ПО ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Аннотация. Актуальность темы данной статьи обусловлена многочисленными изменениями избирательного законодательства России преимущественно в сфере электронизации, цифровизации избирательного процесса и защиты избирательных прав. Цель работы заключается в осуществлении анализа эволюции избирательного права в России и выявлении современных направлений модернизации выборного законодательства. При помощи общенаучных методов (анализ и синтез) и специального юридического подхода автор приходит к выводу, что современные тенденции развития электоральных законов свидетельствуют о формировании очередного этапа в истории развития избирательного законодательства России, связанного с масштабным внедрением современных электоральных технологий, из-за которых актуализируются вопросы об их понятиях и видах и конституционно-правовой защите избирательных прав при их широком применении.

Ключевые слова: избирательное право, история избирательного законодательства, выборы, электронное голосование, цифровые сервисы, защита избирательных прав.

DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION OF RUSSIA ON THE PROTECTION OF ELECTORAL RIGHTS: HISTORY AND MODERNITY

Abstract. The relevance of the topic is due to the numerous changes in the electoral legislation of Russia, mainly in the field of electronicization, digitalization of the electoral process and protection of electoral rights. Purpose of the work: to analyze the history of the development of the electoral legislation in Russia and to identify modern trends in the modernization of electoral legislation. With the help of general scientific methods (analysis and synthesis) and a specially legal author, come to the conclusion that current trends in the development of electoral legislation indicate the formation of a new stage in the history of the development of electoral legislation in Russia, associated with the large-scale introduction of modern electoral technologies, in view of which questions about the concept, types of new electoral technologies and constitutional and legal protection of electoral rights with their widespread use.

Keywords: history of electoral legislation, elections, electronic voting, digital services, protection of electoral rights.

Избирательное законодательство России прошло долгий путь формирования. Каждый исторический этап его эволюции характеризовался своими особенностями и тенденциями развития, что обусловлено правовым уровнем соответствующего этапа, потребностями общественно-политической жизни и актуальными формами правления.

Анализ исторических документов и научных работ позволяет утверждать, что первые предпосылки формирования избирательного права в нашей стране относятся еще к периоду древнерусского государства. С течением времени примитивные слабо развитые институты прямой демократии трансформировались в более современные представительные органы (земские соборы, думы), появлялось правовое регулирование проведения выборов, формировались принципы периодичности, прозрачности и гласности организации избирательных кампаний, формировались механизмы защиты избирательных прав в виде электоральной ответственности. Значительным по своему содержанию этапом совершенствования избирательного права дореволюционного периода явились выборы Государственной думы в начале XX века и конституционное закрепление его важнейших принципов в советский период истории России, когда возникло единое выборное законодательство и формировались первые элементы защиты избирательных прав.

Для выборов в Государственную думу Российской империи было разработано юридическое положение. В.В. Водовозов отмечал, что «право, дарованное России законами 6 августа и 11 декабря 1905 года, создавшими Государственную думу, принадлежит к числу избирательных прав цензовых с очень неравным правом голоса ...мало быть просто человеком или гражданином, радеющим о судьбах родины, мало быть, говоря нашим официальным языком, обывателем или подданным Российской империи; необходимо принадлежать к той или иной группе или курии избирателей» [1, с. 29].

Многоступенчатый порядок избрания в Государственную думу выглядел следующим образом. Сначала в губернском избирательном собрании выборщики от съездов уполномоченных от волостей избирали из своей среды одного члена Государственной думы. Затем избирательное собрание в общем своем составе избирало из числа всех имеющих право участия в нем выборщиков остальное положенное расписанием число членов Думы. Избрание производилось закрытой подачей голосов, посредством баллотировки шарами. Городские избирательные собрания таким же образом (шарами) избирали из числа имеющих право участия в них выборщиков положенное на город число членов Государственной думы закрытой подачей голосов. Так избиралось 330 членов Думы¹.

¹ См.: Высочайше утвержденное положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года. Доступ из СПС «ГАРАНТ» (дата обращения: 28.06.2021).

Подобная избирательная система не отвечала принципам всеобщего, равного, прямого избирательного права и не обеспечивала реальное представительство интересов рабочих. Рабочие каждого предприятия, отвечающие требованиям закона, выбирали уполномоченных в губернский съезд от рабочих, последние выбирали выборщиков в губернское избирательное собрание, где и проводились выборы членов Думы, в результате устанавливались трехступенчатые выборы. «Расчет, по которому выбирались уполномоченные, нельзя назвать справедливым по отношению к рабочим: имеет ли предприятие 50, 500 или 1000 рабочих, оно выбирает во всех случаях одного уполномоченного. В предприятиях с числом рабочих свыше тысячи, рабочие избираются по одному уполномоченному на каждую полную тысячу» [2, с. 38]. Таким образом, представительство было неравнозначным.

За соблюдением сложного избирательного законодательства следило правительство в лице министра внутренних дел, а разрешение сомнений возлагалось на Сенат. На практике грань между правозащитными полномочиями этих органов провести было довольно сложно. Министерство внутренних дел издавало целый ряд разъяснений от своего имени, обязательность и сила которых была аналогична указаниям Сената, «однако юридическая сила их была весьма спорна, так как Положение о выборах не содержало статьи, которая бы говорила о праве министра внутренних дел опубликовывать от своего имени разъяснения»².

Существенными полномочиями по контролю за избирательным процессом обладали губернаторы, градоначальники и администрации на местах, имевшие право «требовать от подлежащих мест и лиц сведения о ходе и порядке выборов, обозревать выборные производства, давать указания к обеспечению правильного хода выборов и т.д.» Это, в свою очередь, «предоставляло неограниченное право вмешательства в выборы, в любую их стадию и во всяком положении»³.

В дальнейшем положение о выборах несколько изменялось. И лишь 3 июня 1907 года положение и продолжавшие действовать постановления предшествующих законов (о порядке выборов на некоторых окраинах) были сведены государственной канцелярией в единый текст, включенный во вторую часть первого тома Свода законов издания 1907 года. Оно действовало до 1917 года. Сложный, не отвечающий демократическим принципам избирательный процесс нуждался в трансформации. Требовалось создание единого электорального законодательства, отвечающего требованиям всеобщего, равного избирательного права с работающим механизмом защиты избирательных прав. Все это нашло отражение в советском периоде развития избирательного законодательства.

² Там же. С. 44–45.

³ Там же. С. 45.

* * *

Полноценно всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право было провозглашено в постановлении Временного правительства от 20 июля 1917 года «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание». Избирателями признавались российские граждане, достигшие 20 лет. Право быть избранным предоставлялось каждому лицу, пользующемуся правом участия в выборах⁴. Е.М. Победина указывала, что всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право «есть драгоценное достояние народа и надо пользоваться им умело и серьезно. Этим правом надо воспользоваться для того, чтобы установить лучший, свободный порядок» [3, с. 16].

В дальнейшем советский этап развития избирательной системы характеризовался отказом от ранее провозглашенных принципов всеобщего и прямого избирательного права. По Конституции РСФСР 1918 года⁵ выборы были многоступенчатыми, но из политической жизни страны исключались так называемые нетрудовые элементы и бывшие эксплуататоры, предусматривались неравные права для избирателей города и села. Выборы не предусматривали альтернативности и фактически позволяли массам только утверждать кандидатуры, отобранные соответствующим партийным комитетом [4, с. 168].

Советские ученые писали, «что неравенство в избирательных правах между рабочими и крестьянами вытекало не из принципиальных программных соображений, которые требовали бы фиксации «навсегда» этого неравенства между рабочими и крестьянами. Ленин на VIII съезде партии указывал, что ограничение это было Конституцией после того, «как они были введены в жизнь», что «причина этого ограничения, этого неравенства заключается в трудностях социалистического переустройства сельского хозяйства, а также и в слабом культурном уровне крестьян, в слабой его организации» [5, с. 55].

Предполагалось, что с поднятием культурного уровня неравенство сойдет на нет. Однако Конституция 1924 года⁶ окончательно закрепила цензовую избирательную систему с непрямыми выборами и доминированием одной партии. В этот период выборное законодательство развивалось в духе марксистско-ленинской идеологии и носило ярко выраженный «трудовой характер». Согласно советской Конституции, активным и пассивным избирательным правом пользовались все граждане, достигшие 18 лет и не экс-

⁴ См.: Постановление Временного правительства от 20 июля 1917 г. «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание». Доступ из СПС «ГАРАНТ» (дата обращения: 29.06.2021).

⁵ Конституция РСФСР 1918 г. утверждена V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР, 1918, № 51. Ст. 582.

⁶ Конституция РСФСР 1924 г. утверждена II Съездом Советов СССР от 31 января 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР, 1924, № 2. Ст. 24.

плуатирующие наемных лиц. Женщины и иностранцы, принадлежащие к трудящимся, имели те же права. Никаких ограничений для национальных меньшинств не устанавливалось [6, с. 257]. В избирательных правах ограничивались лишь несовершеннолетние, срочно осужденные без поражения в правах, отбывающие заключение в местах лишения свободы, а также иностранцы, принадлежащие к нетрудовым категориям [7, с. 61].

Главной проблемой того периода было неправомерное лишение избирательных прав граждан, ввиду чего быстрое и своевременное рассмотрение жалоб имело огромное общественно-политическое значение⁷. Механизм восстановления в избирательных правах предусматривал возможность подачи жалобы на неправильное лишение избирательных прав. Жалобы могли быть поданы как в период подготовки и проведения выборов, так и в период между избирательными кампаниями. Главным органом надзора в отношении нижестоящих избирательных комиссий являлась Всероссийская центральная избирательная комиссия, которая вела общее наблюдение за правильным применением местными органами власти избирательного законодательства.

Только с принятием Конституции 1936 года⁸ был осуществлен переход к прямым и равным выборам [8, с. 222–223]. Основным законом страны включал отдельную главу об избирательной системе. «Выборы в Верховный Совет СССР, состоявшиеся 12 декабря 1937 года, были подлинно всеобщими, подлинно народными выборами. Из 94 138 159 человек, имевших право голоса, приняли участие в голосовании 91 113 153 человека. Т.е. 96,8 проц.» [9, с. 189].

В послевоенный период советская избирательная система достигает наивысшего этапа своего развития в 1950–1970 годы. Выборы выступали как важнейший институт всеобщего политического участия и занимали важное место в системе коммунистического воспитания [8, с. 225]. С принятием Конституции 1977 года⁹, а в дальнейшем — началом перестройки и образованием Съезда народных депутатов, вновь возродилась идея проведения альтернативных выборов. В условиях политической открытости и конкурентности на первый план стали выходить проблемы, которые долгие годы скрывались правящей партией, а в итоге привели к распаду союзного государства и коренному преобразованию общественно-политической жизни.

* * *

Новый этап развития избирательного законодательства нашей страны связывается с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году

⁷ Там же. С. 63.

⁸ Конституция РСФСР 1937 г., утвержденная Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // СУ РСФСР, 1937. № 2. Ст. 1.

⁹ Конституция РСФСР 1978 г. принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР, 1978. № 15. Ст. 407.

и формированием федерального избирательного законодательства. Конституция имела принципиальное значение для российского конституционализма. В.Т. Кабышев отмечает: «Конституция Российской Федерации 1993 года знаменовала собой особый переход к новому конституционному строю, на вершине которого — человек, его права и свободы» [10, с. 49]. Основной закон страны закрепил основополагающие права и свободы граждан, провозгласил конституционные принципы избирательного права и установил основы проведения избирательных кампаний России¹⁰.

Основной закон страны не закрепляет детального порядка проведения выборов, не содержит специального раздела, посвященного этому. На эту особенность указывает и М.В. Баглай, который говорит, что в отличие от многих других стран с относительно «молодой конституцией» в Основном законе Российской Федерации отсутствует отдельный раздел, определяющий порядок выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления [11]. И вместе с тем в развитие конституционных положений России были приняты специализированные электоральные законы. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (1995), «О выборах Президента Российской Федерации» (1995), «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (1996).

* * *

За относительно недолгую историю развития современной избирательной системы Российской Федерации неоднократно менялись законодательство, порядок и процедуры проведения избирательных кампаний. Представительные органы стали формироваться по смешанной избирательной системе, когда часть депутатов избирается на персональной, а другая — на партийной основе. Избирательные округа образуются сроком на 10 лет. Отменен порог явки на выборах и определен единый день голосования.

Многие изменения законодательства были направлены на создание более комфортных условий голосования: предусмотрены процедуры досрочного, электронного и цифрового волеизъявления, голосования в течение нескольких дней подряд. Выборы проводятся с использованием нового технического оборудования — сборно-разборных кабин, прозрачных избирательных ящиков для голосования, комплексов обработки избирательных бюллетеней, цифровых избирательных участков. Расширяются границы информирования путем развития социальных сетей избирательных комис-

¹⁰ Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.

сий всех уровней и вводятся новые формы осуществления предвыборной агитации.

Большое внимание в современном избирательном законодательстве уделяется механизмам открытости и прозрачности голосования, с данной целью на избирательных участках применяется видеонаблюдение. Для обеспечения легитимности и гласности избирательного процесса значительно расширен круг наблюдателей от политических партий, кандидатов, общественных объединений. Если вкратце, то сегодня избирательное законодательство активно развивается по определенным направлениям. На тенденции развития современного избирательного законодательства обращают внимание многие ученые-правовики.

Комментируя историю развития избирательного законодательства России, Е.И. Колюшин отмечает: «Если сравнить источники избирательного права России, практику выборов в первые постсоветские годы и в настоящее время, то, думается, можно прийти к выводу о том, что развитие институтов выборов и избирательного права происходит в борьбе двух разнонаправленных тенденций: либеральной и демократической» [12, с. 76].

В.К. Самигуллин, М.З. Файрушина указывают: «Сложившаяся российская избирательная система — не закостенелое образование, а развивающаяся система. Ее развитию присущи две тенденции: централизация (централизм) и децентрализация (децентрализм, нонцентрализм)». Также в качестве тенденций развития современной избирательной системы они выделяют «технологизацию» избирательного процесса и «виртуализацию выборов процедур» [13, с. 36].

С.П. Коваль и М.Ю. Цветков выделяют тенденции по регулированию механизма участия политических партий в выборах. В частности, авторы указывают, что к числу первостепенных задач необходимо отнести «обеспечение гарантий политических партий в процессе формирования избирательных комиссий; упрощение процедуры выдвижения избирательными объединениями кандидатов; совершенствование механизма участия избирательных объединений в агитационной деятельности; конкретизацию системы предпочтений для избирательных объединений, представленных в законодательных органах государственной власти и представительных органах муниципальных образований; совершенствование механизма административного рассмотрения избирательных споров» [14, с. 193].

В.В. Ковалев и Н.Н. Зинченко в качестве направлений развития избирательного законодательства России выделяют «кодификацию избирательного права» и «распространение возможности дистанционного электронного голосования» [15, с. 164].

* * *

За последние годы избирательное законодательство и процедура организации и проведения выборов в России претерпели немало изменений.

Анализ последних нововведений позволяет выделить несколько направлений развития современного избирательного законодательства России: формирование новой цифровой электоральной реальности; автоматизация избирательных процедур; усиление роли избирательных комиссий в защите избирательных прав; повышение открытости и легитимности процесса голосования; формирование удобных, доступных и безопасных алгоритмов волеизъявления.

Все это позволяет выделить новый этап в истории развития избирательного законодательства России, связанный с масштабным внедрением современных избирательных технологий, с соответствующей актуализацией вопросов о понятиях и видах новых избирательных технологий и конституционно-правовой защиты избирательных прав при их широком применении.

Список литературы

1. Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и России / В.В. Водовозов. Санкт-Петербург: Брокгауз-Ефрон, 1906.
2. Катц Л.З. Наше избирательное право / Л. Катц. Москва: В.М. Саблин, 1912. X, VII [3]. 287 с.
3. Победина Е.М. Всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право / Е.М. Победина. Москва: Задруга, 1917. 16 с.
4. Шилов В.Н., Рылкина А.П. Выборы в истории России: динамика альтернативности и конкурентности // *Via in tempore*. История. Политология. 2012. № 13 (132).
5. Об изменениях советской конституции [Текст]: Сборник статей / Ком. акад. Ин-т сов. строительства и права. Москва: Изд-во и тип. изд-ва «Власть советов», 1935. Обл., 184 с.
6. А. Ангаров, П. Галанза, В. Колоколкин и Э. Петерсон. Хрестоматия по государственному устройству СССР [Текст]: Учеб. пособие для вузов / Сост. под ред. Е.Б. Пашуканиса. Москва; Ленинград: Гос. изд-во, 1928. 383 с.
7. Володарский П.Г., Терехов П.В. Избирательное право и революционная законность: (Руководство для сельсоветов и избирательных комиссий) / П.Г. Володарский, П.В. Терехов. Москва: Госюриздат, 1930 (типо-лит. им. Воровского). 104 с.
8. Заславский С.Е. Избирательная система Советского государства // Советское общество: идеи, результаты и оценки. Материалы всероссийской научной конференции. Под общей редакцией А.Б. Ананченко. 2017.
9. История государства и права СССР. Ч. 2. История Советского государства и права [Текст]: Допущ. м-вом высш. образования СССР в качестве учебника для юрид. ин-тов и фак. / [Сост. С.Н. Абрамов, Н.Г. Александров, Б.Я. Арсеньев и др.]; Под ред. проф. А.И. Денисова; Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. Москва: Юрид. изд-во, 1948 (тип. Металлургиздата). 240 с.
10. Кабышев В.Т. Конституционные ожидания и реалии новой России в XXI веке (к 25-летию Саратовского проекта Конституции России) // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2016. № 2–3.

11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 784 с.
12. Колюшин Е.И. Либеральный и демократический тренды в избирательном праве России // Правосудие. 2019. № 2.
13. Самигуллин В.К., Файрушина М.З. Основные направления развития российской избирательной системы // Право: ретроспектива и перспектива. 2021. № 1 (5).
14. Коваль С.П., Цветков М.Ю. Тенденции развития законодательства РФ, регулирующего механизм участия политических партий в выборах // Вестник КГУ. 2019. № 4.
15. В.В. Ковалев, Зинченко Н.Н. Трансформация избирательного законодательства Российской Федерации // Философия права. 2020. № 4 (95).