

## ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: ОТ ВЫБОРОВ ЦАРСКОЙ ДУМЫ К ВЫБОРАМ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** Статья посвящена 30-летию Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и одновременно — генезису избирательной системы России в начале XX века и ее эволюции в ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 года, в период диктатуры пролетариата, совершенствования данной системы на базе конституций СССР 1936 и 1977 годов, ее реконструкции в годы перестройки и коренного обновления в постсоветское время. В ней в обобщенном виде представлены демократические нормы и институты действующего избирательного законодательства Российской Федерации, внедренные в практику избирательных кампаний нового времени.*

*Автор значительное внимание уделяет особенностям функционирования главного избирательного органа страны в первые годы становления новой России, формированию ее конституционно-правового фундамента, ведущих государственных структур, а также прослеживает изменения в кадровом составе ЦИК России и стиле ее работы.*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации 1993 года, Государственная Дума, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, избирательная система, ЦИК России, избирательная кампания 1993 года, преодоление противостояния законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, стабилизация государственной и общественной жизни.*

## EVOLUTION OF THE ELECTORAL SYSTEM OF RUSSIA: FROM THE ELECTIONS OF THE TSARIST DUMA TO THE ELECTIONS OF THE CHAMBERS OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract.** The article is devoted to the 30th anniversary of the Central Election Commission of the Russian Federation and at the same time to the genesis of the electoral system of Russia at the beginning of the XX century and its evolution during the February and October revolutions of 1917, during the dictatorship of the proletariat, the improvement of this system on the basis of the constitutions of the USSR of 1936 and 1977, its reconstruction*

*during the years of perestroika and radical renewal in the post-Soviet period. It summarizes the democratic norms and institutions of the current electoral legislation of the Russian Federation, introduced into the practice of election campaigns of the new time. The author pays considerable attention to the peculiarities of the functioning of the main electoral body of the country in the first years of the formation of the new Russia, the formation of its constitutional and legal foundation, leading state structures, and traces changes in the staff of the CEC of Russia and the style of its work.*

**Keywords:** *the Constitution of Russia of 1993, the State Duma, the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, the electoral system, the Central Election Commission of Russia, the election campaign of 1993, overcoming the confrontation between the legislative and executive branches of government, stabilization of state and public life.*

История выборов в России достаточно обширна и богата, своими корнями она уходит в первые века функционирования древнерусского государства. Известно, что на территории государства, раздробленного на отдельные княжества, проводились выборы князей и других важных должностных лиц на вечевых собраниях. На северо-западных землях Новгорода и Пскова горожанами на определенный срок избирались такие должностные лица, как посадник, тысяцкий, архиепископ, старосты. В XVI–XVII веках существовала практика избрания участников земских соборов — совещательных органов сословно-представительской монархии, для обсуждения важных государственных вопросов. Наша история знает также элементы выборности при правлении Петра I и Екатерины II. В частности, согласно Манифесту императрицы от 14 декабря 1766 года из разных сословий общества была сформирована комиссия для составления нового уложения: сборника законов Российской империи. Свои требования собравшимся в Москве из разных уголков России выборным (депутатам) Екатерина II изложила в особом труде под названием «Указ комиссии о составлении проекта нового уложения» [см. подробнее: 1, с. 6–8, 31–33], чем обессмертила свое имя.

В середине XIX и начале XX веков в России был накоплен ценный опыт выборов органов земского и городского самоуправления.

Все же названные и многие другие выборы, практикуемые в общественно-политической жизни, носили локальный, частный либо разовый характер. Они не решали задачу принципиальной политической важности, последовательно выдвигаемую на протяжении XIX века прогрессивными государственными и общественными деятелями, учеными, наконец самой политической и общественной повесткой страны: формирование общегосударственного представительного органа — парламента — как законодательной ветви власти.

Такой орган в структуре государственной власти России появился только с учреждением в 1905 году Государственной думы под давлением революционных выступлений народных масс и последующими выборами ее персонального состава — депутатов — в феврале-марте 1906 года.

Выборы, олицетворяющая их организационно-правовая форма — избирательная система и парламент как система органов народного

представительства — в целом являются неразрывно связанными институтами. Образно говоря, это — звенья одной государственно-политической цепи; одно не существует без другого<sup>1</sup>.

\* \* \*

Исходя из обозначенного посыла, автор считает необходимым рассмотрение возникновения и эволюции избирательной системы России начать кратким экскурсом в процесс вызревания идеи создания общегосударственного органа народного представительства с законосовещательными функциями и ее реализации на практике государственного строительства в виде первой в России Государственной думы.

Надо сказать, что идея учреждения в том или ином варианте общегосударственного органа народного представительства вынашивалась передовыми государственными и политическими деятелями на протяжении многих десятилетий, а реализацию на практике получила только спустя сто лет после появления первого такого проекта. Пальма первенства в разработке проекта реконструкции структуры государственной власти России на принципе ее разделения на относительно самостоятельные ветви принадлежит М.М. Сперанскому, ближайшему советнику императора Александра I. Еще в 1809 году он выступил с инициативой учреждения центрального представительного органа с законодательными функциями — Государственной думы.

Известен также проект конституционного характера графа А.И. Новосельцева об учреждении двухпалатного парламента, с которым он выступил в 1815 году с согласия императора. Революционеры-декабристы также ратовали за ограничение властных полномочий царя конституцией. Например, проект конституции России, разработанный под руководством Н.М. Муравьева, предполагал разделение власти по западноевропейскому образцу, где присутствовали различные ветви власти, в том числе и орган народного представительства с законодательными полномочиями.

Были и менее радикальные проекты, среди которых следует назвать проект модернизации Государственного совета с включением в его состав выборных представителей дворянского сословия для участия в законотворческой деятельности, предложенный министром внутренних дел П.А. Валуевым в 1863 году. Спустя несколько лет с идеей создать общероссийское собрание

---

<sup>1</sup> Практическим подтверждением этой исторической аксиомы в новой России явилась подготовка, созыв и работа научно-практической конференции «100-летие выборов Государственной Думы: история и современность» 3 марта 2006 года. Ее организаторами совместно выступили Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, ЦИК России и Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. На конференции на паритетных началах были представлены доклады этих трех органов и выступления их представителей, а также Конституционного Суда Российской Федерации. В материалах форума, выпущенных отдельным изданием, был обобщен и осмыслен ценный опыт функционирования первых четырех государственных дум, современного российского парламента и формирования депутатского корпуса органов законодательной власти в различные периоды политической истории России. Конференция существенно укрепила взаимодействие законодательных и избирательных органов страны.

представителей земств с неопределенными полномочиями выступил великий князь Константин Николаевич. Был также проект графа М.Т. Лорис-Меликова, весьма похожий на предложение П.А. Валуева, в виде учреждения двух временных комиссий при Государственном совете с законосовещательными функциями, сформированных из представителей земств и городских дум.

Ни один из этих проектов не был претворен в жизнь. Вступивший на престол в 1894 году Николай II, на которого возлагались определенные надежды, высказался против подобного рода проектов, выразив убеждение в незыблемости самодержавной власти. Тем не менее, спустя десятилетие, под усилившимся давлением либеральной оппозиции и особенно массовых выступлений рабочих и других революционно настроенных слоев общества царь и его правительство вынуждены были изменить свою позицию и пойти на определенные уступки. После кровавых событий 9 января 1905 года и последующих забастовок и стачек, прокатившихся не только в столицах, но и практически по всей России, 18 февраля 1905 года царь издал достойный цитирования рескрипт, адресованный министру внутренних дел А.Г. Булыгину. В этом документе император, в частности, указывал: «Я вознамерился отныне, с божьей помощью, привлекать достойнейших, доверием народа обличенных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений» [2, с. 735]. Таким образом, речь шла о необходимости учреждения органа народного представительства с законосовещательными полномочиями. А.Г. Булыгин получил от царя задание возглавить Особое совещание для разработки законопроекта о формировании органа народного представительства.

Следует отметить, что рескрипт Николая II стал первым государственным документом, начавшим длительный и сложный процесс учреждения российского парламента. За ним последовали многие другие правовые акты, приведшие в конечном счете к созданию Государственной думы как «особого государственного установления» в составе высших государственных учреждений, наделенное правом на предварительную разработку и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение Росписи государственных доходов и расходов [3, с. 535–537].

Особым совещанием под руководством А.Г. Булыгина уже к маю 1905 года были подготовлены два документа: проекты Манифеста об учреждении Государственной думы с пояснительной запиской и Положения о выборах. В них были определены основы правового статуса Государственной думы и порядок выборов ее депутатов. Затем этот вопрос под председательством Д.М. Сольского обсуждался в Совете министров. В недрах правительства были разработаны «Мемория по делу о порядке осуществления Высочайших предъужказаний, возвещенных в Рескрипте 18 февраля 1905 года» и новая редакция проекта Манифеста об учреждении Государственной думы. Эти документы были представлены императору, который по совету графа Д.М. Сольского еще до их утверждения принял довольно разумное решение:

для рассмотрения документов, подготовленных правительством, созвать Особое совещание в составе членов Государственного совета, министров, великих князей, ученых-государствоведов и общественности. Совещание работало с 19 по 26 июля 1905 года в Петергофе под председательством самого императора. В результате работы Особого совещания 6 августа были утверждены и обнародованы тексты Манифеста об учреждении Государственной думы и Положения о выборах в Государственную думу.

Однако эти документы не были реализованы на практике, — осенью 1905 года резко обострилась политическая ситуация. Всероссийская политическая стачка и консолидация оппозиционных сил заставили царское правительство пойти на серьезное расширение политических прав и свобод населения. Манифестом царя от 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании государственного порядка» подданным были дарованы права на неприкосновенность личности, свободы совести, слова, собраний и союзов. Предусматривалось расширение круга лиц, имеющих право участвовать в выборах, за счет тех классов населения, которые были лишены избирательных прав. Подтверждалось намерение властей в намеченные сроки провести выборы в Государственную думу, расширить ее полномочия, установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог обрести силу без одобрения Государственной думы, выборным от народа предоставить возможность действительного участия в надзоре за законностью действий органов исполнительной власти [3, с. 556–557]. Суть этих мер некоторые деятели с натяжкой назвали «русской конституцией». Установления Манифеста требовали пересмотра ранее принятых документов, регламентирующих деятельность Государственной думы и порядок выборов ее депутатов.

В целях ее реализации в декабре 1905 года в Царском Селе было созвано совещание под председательством императора. На совещании с учетом реальной политической ситуации были выработаны и 20 февраля 1906 года приняты ряд важнейших документов, которые легли в основу деятельности учреждаемых общероссийских представительных органов государственной власти: Манифест об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы, указы «О переустройстве учреждения Государственного совета» и «Учреждение Государственной думы», «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений».

Согласно указу был существенно реформирован Государственный совет, созданный еще 1 января 1810 года при императоре Александре I. Из законосовещательного органа при императоре он был преобразован в верхнюю палату парламента с законодательными функциями, получил право налагать вето на решения Государственной думы. До реформы его члены назначались непосредственно императором. Теперь Государственный совет состоял из двух равных частей: одна часть (98 членов) избиралась на 9-летний срок на основе косвенных выборов разными органами и организациями в числе,

определенном указом, другая часть назначалась непосредственно императором. Выборная часть членов Государственного совета каждые три года обновлялась на одну треть. Выборы назначались императором.

Общая численность членов Государственной думы была установлена в количестве 524 депутата. Депутаты избирались сроком на пять лет. Согласно законодательству, в компетенцию Думы входили традиционные парламентские полномочия: законодательная деятельность, утверждение бюджета и контроль за его исполнением, установление налогов, сборов и повинностей. Однако, право пересмотра основных государственных законов, регламентирующих верховную самодержавную власть, деятельность обеих палат парламента — Государственного совета и Государственной думы, Совета министров, государственные символы и другие важные вопросы принадлежали исключительно императору.

Проекты законов, одобренные Думой, рассматривались Государственным советом, который обладал правом вето. Законы, принятые обеими палатами парламента, направлялись императору на утверждение. Таким образом, окончательная судьба законов, как и ныне, решалась главой государства. Законопроекты, не принятые любой из палат парламента, считались отклоненными.

Позднее, законом от 6 июля 1908 года, депутатам Думы установили ежегодное денежное довольствие в размере 4200 рублей, которое выплачивалось ежемесячно по 350 рублей, при условии отсутствия факта пропуска заседаний палаты без уважительных причин. Причем член Думы, не принявший участие в поименном голосовании, также считался отсутствующим на заседании и лишался выплаты пособия за пропущенный день. Членам Государственного совета полагалось суточное довольствие в размере 25 рублей, а депутатам Государственной думы — 10 рублей. Одно и то же лицо не могло быть одновременно членом обеих палат парламента.

Государственный совет и Государственная дума созывались и распускались указами императора. Роспуск Думы мог последовать в любое время по усмотрению императора. За свою историю российская Государственная дума созывалась четыре раза: в апреле 1906 года (I Дума), феврале 1907 года (II Дума), ноябре 1907 года (III Дума), ноябре 1912 года (IV Дума). Она распускалась дважды: в июле 1906 года (I Дума) и июне 1907 года (II Дума). В общей сложности с перерывами между созывами Государственная дума России функционировала с 1906 по 1917 год, — всего 12 лет. Февральская буржуазно-демократическая революция и падение монархии привели к исчезновению с политической арены Государственной думы, а равно и Государственного совета и других структур прежнего режима.

\* \* \*

Избирательная система, установленная обновленным законодательством о выборах в первую Государственную думу, характеризовалась следующими основными чертами. Избиратели были разделены на четыре курии, то есть

крупные социальные группы: на землевладельцев, городских избирателей, крестьян и рабочих. Причем вторым вариантом Положения о выборах избирательные права населения были существенно расширены. Право участвовать в выборах получили мелкие землевладельцы, значительная часть городских жителей и рабочие, которые ранее были лишены избирательных прав. В итоге избирательным правом были наделены до 15 миллионов подданных Российской империи или более трети численности всего мужского населения от 25 лет и старше [4, с. 8].

Основными субъектами (инстанциями), где производились выборы депутатов Государственной думы, стали губернские, городские избирательные собрания и губернские съезды уполномоченных рабочих промышленных предприятий, на которые делегировались выборщики, избранные от выше-названных курий по сложной многоступенчатой системе. Не избиратели, а выборщики на указанных собраниях и съездах непосредственно избирали депутатов Государственной думы. Данная система напоминала выборы президента США, который до сего времени избирается не напрямую, а корпусом выборщиков, делегируемых от каждого штата.

Представительство в губернские и городские собрания, губернские съезды рабочих от различных курий было далеко не равным. Так, из курий землевладельцев один выборщик избирался в среднем от 1–2 тысяч человек, из курий городских избирателей — от 4 тысяч горожан, из курий крестьян — от 30 до 50 тысяч сельского населения, из курий рабочих — от 10 до 90 тысяч рабочих в зависимости от работающих на предприятиях промышленности данного округа. При этом корпус выборщиков формировался по многоступенчатой системе. Представители землевладельцев проходили две ступени, рабочих — три, крестьян — четыре. Только на последней ступени — на губернских собраниях и рабочих съездах, выборщики обретали право непосредственно избирать депутатов Государственной думы.

Законодательство о выборах содержало различные цензы и иные ограничения избирательных прав. Так, по куриям землевладельцев и городских избирателей были установлены цензы имущественного характера, размеры которых определялись Положением о выборах. Характерно, что тогдашнее законодательство не знало терминов «активное и пассивное избирательное право», а использовало более широкое словосочетание «право на участие в выборах». Следовательно, активное (право избирать) и пассивное (право быть избранным) избирательное право совпадали; оно было довольно высоким — 25 лет. От участия в выборах была отстранена широкая категория лиц: женщины, молодые люди до 25 лет, учащиеся, военнослужащие, бродячие инородцы, иностранные граждане, а также должностные лица исполнительной власти: губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники, их помощники, полицейские чины. Избирательных прав были лишены также различные категории осужденных, люди, находящиеся под следствием и судом, и некоторые другие подданные, совершившие порочащие поступки.

Список лиц, имеющих право голоса, составляли разные органы: городские, уездные и земские управы, а в тех губерниях, где не было земских органов, — уездные полицейские управления. В крупных городах списки избирателей составляли участковые избирательные комиссии, формируемые городскими думами из числа лиц, имеющих право голоса. Измененное Положение о выборах требовало списки избирателей «выставлять для обозрения в помещениях учреждений, составляющих эти списки». Заинтересованные лица могли подавать жалобы и заявления о неправильностях и неполноте в списках избирателей, которые разрешались уездными или губернскими комиссиями по делам о выборах.

Выборы проводились по мажоритарным избирательным округам. Конкретное число выборщиков, а равно и число депутатов, подлежащих избранию по губерниям, областям и городам, было расписано в приложениях к Положению о выборах. Согласно расписанию, намечалось к избранию всего 412 депутатов, в том числе 28 избранников от городов. Кроме того, часть депутатов избиралась по округам, расположенным на Кавказе, территориях Кубанского, Терского, Забайкальского, Уральского казачеств. В отдельные избирательные единицы было выделено православное население Люблинской и Седлецкой губерний. В Веленской и Ковельской губерниях также образовывались по два округа, один из которых представлял русское население. В Великом княжестве Финляндском четыре депутата избирались сеймом — парламентом. В итоге по России тогда предстояло избрать всего 524 депутата.

Характерно, что для руководства избирательной кампанией не был создан общегосударственный орган; действовали только участковые (в крупных городах), уездные и губернские избирательные комиссии. Губернские и уездные комиссии состояли из лиц, должностной состав которых определялся непосредственно в Положении о выборах. Эти комиссии действовали соответственно под руководством председателя окружного суда, члена окружного суда. В функции избирательных комиссий входила проверка соблюдения выборного законодательства, рассмотрение жалоб и заявлений. Общее руководство выборами было возложено на Особое делопроизводство по выборам в Государственную думу, образованное в составе Министерства внутренних дел. Общий надзор за правильным производством выборов осуществляли губернаторы, градоначальники и органы исполнительной власти.

Выборы в Государственную думу от губерний Царства Польского, областей Уральской и Тургайской, губерний и областей Сибирских, Степного и Туркестанского генерал-губернаторств и Кавказского наместничества, а также от кочевых народов проводились на основе особых актов, которые содержали немало изъятий от общих правил производства выборов, установленных для Центральной России.

Избрание как выборщиков, так и непосредственно депутатов производилось путем тайного голосования с использованием шаров, а в куриях

и городах, где численность избирателей превышала 500 человек, — посредством подачи записок, то есть избирательных бюллетеней. В крупных городах голосование осуществлялось в избирательных участках. Избиратель в бюллетене указывал фамилию, имя и отчество выборщика, за которого он голосовал. Заполненный и запечатанный в конверт избирательный бюллетень он вручал председателю участковой комиссии, который опускал его в специальный избирательный ящик. Голосование проходило с 9 до 21 часа. Однако единого дня голосования для всей России не было.

Подсчет голосов в участковых комиссиях производился на следующий день, при этом могли присутствовать и сами избиратели. Выборщик считался избранным, если получал более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. В таком же порядке избирались и депутаты Государственной думы на губернских, городских избирательных собраниях выборщиков. Правда, в 26 крупных городах избранными считались и те кандидаты в депутаты, которые получили относительное большинство голосов выборщиков.

Выборы в первую Думу состоялись в феврале-марте 1906 года. Было избрано 499 депутатов, из 524 подлежащих избранию. В Думе были представлены депутаты от пяти партий: кадетов, октябристов, трудовиков, социал-демократов и автономистов. Ни одна из них не получила абсолютного большинства голосов. Относительное большинство принадлежало партии кадетов — 179 депутатских мандатов, или 37,4 процента. Остальные партии получили от 3,3 (октябристы) до 20 (трудовики) процентов депутатских мандатов. В Думу был избран 21 беспартийный депутат.

Несмотря на усилия правящей элиты, сформировать парламент из проправительственных депутатов не удалось. Депутатский состав Думы по своей политической ориентации оказался достаточно левым. Большинство во главе с кадетами выступало за ликвидацию помещичьего землевладения и установление конституционной монархии. В результате первая Государственная дума работала всего 72 дня, — 8 июля 1906 года она была распущена императором. Одновременно были назначены выборы во вторую Думу.

\* \* \*

Выборы в Думу второго созыва прошли в январе-феврале 1907 года на основе несколько скорректированного Правительствующим сенатом Положения о выборах 1905 года. Суть изменений состояла в значительном сужении корпуса избирателей с помощью различных цензов и ограничений. В результате лишились права участвовать в выборах десятки тысяч рабочих, мелких землевладельцев и некоторые другие категории населения. Состав Думы, избранный в условиях антиправительственных революционных настроений преобладающего большинства избирателей, вопреки ожиданиям властей, оказался левее первой. Увеличили свое представительство трудовики (104 места), социал-демократы (65 мест), партия эсеров (крестьян),

впервые принявшая участие в выборах, получила 37 мест. Представители этих фракций активно критиковали деятельность правительства.

Разумеется, такой состав Думы не устраивал правящий режим. И в правительстве началась работа по выработке нового избирательного закона с тем, чтобы Дума контролировалась проправительственно настроенными депутатами. Уже в мае 1907 года новый председатель Совета министров П.А. Столыпин представил императору Николаю II три варианта проекта избирательного закона. Основную роль в разработке этих проектов сыграла группа специалистов под руководством заместителя министра внутренних дел С.Е. Крыжановского, который был автором первых законодательных актов о выборах 1905 года.

Один из проектов, который давал преимущество уездным землевладельцам, устроил царя и он подписал Манифест «О роспуске Государственной думы и времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную думу», которым было утверждено новое Положение о выборах. Новые правила выборов существенно ограничили возможность представительства в Думе низших слоев населения — рабочих, мелких землевладельцев, бедных слоев горожан. Сократилось количество депутатов, избираемых из Азиатского, Кавказского регионов, Царства Польского. Были лишены избирательных прав жители многих окраин Российской империи. В результате число избирателей, наделенных правом участвовать в выборах, сократилось до 15 процентов населения России. Было уменьшено и общее число депутатов, подлежащих избранию, с 524 до 442 человек [5, с. 551].

Разгон царем II Государственной думы и принятие нового избирательного закона от 3 июня 1907 года были справедливо оценены как третьиюньский государственный переворот.

Результаты выборов в III Думу, прошедшие в сентябре-октябре 1907 года, свидетельствовали, что правящий режим добился значительного увеличения представительства в парламенте проправительственных партий и депутатов. Поэтому этот состав Думы стал единственным, который действовал до конца пятилетнего срока своих полномочий.

Выборы в IV Государственную думу проводились в сентябре-октябре 1912 года в относительно благоприятных для правительства общественно-политических условиях, когда революционное движение пошло на спад. Царская администрация действовала уверенно и нагло. По свидетельству лидера кадетов П.Н. Милюкова, власть в избирательной кампании бесцеремонно использовала административный ресурс. Все подозрительные с ее точки зрения лица отстранялись от участия в выборах. Целые категории подданных лишались избирательных прав или возможности фактического участия в выборах. Выборы нежелательных кандидатов отменялись [6, с. 649].

В составе Государственной думы IV созыва явное большинство принадлежало партиям и депутатам правой ориентации, в то время как представительство левых сил упало до минимума. Так, трудовикам досталось

всего 10 мандатов, социал-демократы (меньшевики) получили 7, фракции большевиков — 6, беспартийные — 7 депутатских мандатов.

Тем не менее из-за военных неудач на фронтах к 1915 году Дума все же заняла антиправительственную позицию. В итоге ее деятельность была прекращена на 6 месяцев (с сентября 1915 г. по февраль 1916 г.). Последняя, IV Государственная дума исчезла с политической арены России в результате Февральской революции 1917 года.

\* \* \*

Как видно, выборы в Государственную думу всех четырех созывов проводились со значительными отступлениями от принципов, сложившихся в государствах западной демократии. Они были не всеобщими, не равными, не прямыми. Соблюдалась только тайна голосования избирателей и выборщиков. Действовали цензы и ограничения, отстраняющие большую часть подданных от участия в выборах. Законодательство, регулирующее избирательную систему, было сложным, противоречивым, нестабильным и множественным. Избирательный процесс регулировали более 20 нормативных правовых актов. Сложность и многозвенность законодательства о выборах отмечали многие политики и ученые-правоведы. Крупный специалист по государственному праву Н.И. Лазаревский считал российскую систему выборов самой запутанной и несовершенной [7, с. 55]. С этой оценкой трудно не согласиться.

Тем не менее это законодательство имело и положительные стороны. Например, заслуживает одобрения тот факт, что оно запрещало участие в выборах представителям административной власти. Лица, состоящие на государственной гражданской службе, в случае избрания депутатом Думы, были обязаны оставлять занимаемую должность. Как достоинство избирательной системы следует оценить и норму, позволяющую избирателям присутствовать при подсчете голосов в городских избирательных участках, что напоминает институт наблюдателей в избирательном законодательстве Российской Федерации.

Достойна внимания современных специалистов и система уголовно-правовой защиты участников избирательного процесса. Глава IX Положения о выборах «Об ограждении свободы и правильности выборов» содержала более двух десятков составов преступлений, связанных с нарушениями законодательства о выборах, в том числе и членами избирательных комиссий и другими должностными лицами. Наказания за подобные деяния колебались от денежных штрафов до заключения в тюрьму и каторги. Сверх названных мер уголовного наказания суду предоставлялось право по определенным составам преступлений приговаривать виновных к лишению права участия в выборах в законодательные учреждения и органы местного самоуправления на срок до пяти лет, денежному взысканию до 3000 рублей, либо к удалению от должности, если виновным является должностное лицо.

Право возбуждения преследования против виновных в преступных деяниях, предусмотренных избирательным законом, принадлежало на правах потерпевшего каждому лицу, имеющему право участвовать в выборах. Оно ограничивалось тремя или шестью месяцами со дня производства выборов в зависимости от состава преступления. Дела подобной категории были подсудны мировым судьям, а преступления, за которые было положено заключение в тюрьму или более строгое наказание, окружным судам с участием присяжных заседателей.

Институт уголовно-правовой защиты избирательного процесса и прав граждан в сфере выборов в актах царского правительства был разработан весьма тщательно и разносторонне, особенно по сравнению с советским и даже постсоветским периодом, законодательство которых содержит минимальное число составов преступлений, связанных с нарушениями законов, регламентирующих выборы и референдумы.

В целом, оценивая избирательную систему Российской империи, регулирующую выборы в Государственную думу, надо исходить не из современных представлений о выборах и органах народного представительства, а из тогдашней конкретно-исторической обстановки, учитывать политические позиции авторов законопроектов, невысокий уровень политико-правовой подготовки и менталитет широких кругов населения. Несмотря на ограниченность и недостатки, система дала возможность решить ряд важных задач: приобщение значительной части населения к электоральным процессам, азам демократии и политической работе; становление партийной системы; выработка навыков парламентской деятельности и законотворчества. Учреждение общегосударственного представительного органа — Государственной думы, позволило в известной мере ограничить самодержавную власть, положило начало представительной демократии на общегосударственном уровне.

\* \* \*

Новую страницу в развитии избирательной системы России открыли выборы в 1917 году во Всероссийское Учредительное собрание. Это была наиболее масштабная и значимая избирательная кампания в критический период истории России. Главное отличие этих выборов состояло в том, что они проводились на основе совершенно новых для России принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Предполагалось, что избранный на широкой демократической основе орган народного представительства примет решения, которые будут способствовать установлению нового государственного строя и его властных структур, отвечающих чаяниям широких кругов населения, послужит инструментом достижения разумного компромисса между классами, различными социальными слоями общества и представляющими их интересы политическими партиями.

Идея созыва общенационального Учредительного собрания является следствием глубокого кризиса правящего режима, приведшего в конце концов к падению монархии. 2 марта 1917 года под давлением революционных событий и политической оппозиции в лице либерально-демократических партий, представленных в Государственной думе и отчасти в Государственном совете, а также генералитета Российской армии император Николай II отрекся от престола в пользу своего брата великого князя Михаила Александровича. Однако тот отказался принять верховную власть без ясно выраженной воли народа в лице Учредительного собрания.

В этих условиях Временный комитет Государственной думы во главе с его председателем М.В. Родзянко, образованный для разрешения вопросов об организации власти, назначил Временное правительство, которому перешла исполнительная власть на переходный период, — до формирования новых законодательных и исполнительных органов Российского государства.

6 марта Временное правительство обратилось с воззванием напрямую к гражданам России, в котором констатировалось: «Единодушный революционный порыв народа, проникнутого сознанием важности момента, и решимость Государственной думы создали Временное правительство, которое и считает своим священным и ответственным долгом осуществить чаяния народные и вывести страну на светлый путь свободного гражданского устройства... Принимая меры к защите страны от врага внешнего, правительство в то же время почитает первейшей своей обязанностью открыть путь к выражению воли народной относительно образа правления и созовет в возможно кратчайший срок Учредительное собрание на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования... Учредительное собрание издаст также основные законы, обеспечивающие стране незыблемые основы права, равенства и свободы» [8, с. 237–238].

Тем самым были определены назначение и политическая природа Учредительного собрания как российской конституанты. Оно было официально провозглашено как избранный народом общенациональный орган, единственно полномочный конституировать форму правления и государственное устройство, решать другие судьбоносные вопросы. Такая программа действий Временного правительства породила в народе большие надежды. К сожалению, этим надеждам не суждено было сбыться из-за узурпации власти партией большевиков и последующего роспуска Учредительного собрания в первый же день его работы.

Но до этих событий Временное правительство, выполняя свои обещания, форсировало вопросы организации выборов в Учредительное собрание. Выборы были назначены на 17 сентября 1917 года, а затем из-за большого объема предстоящей работы они были перенесены на 12 ноября, а созыв Учредительного собрания — на 28 ноября 1917 года.

Постановлением правительства было образовано Особое совещание для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание,

определены его состав и порядок работы. В его работе принимали участие от 60 до 110 специалистов, в том числе ученые-юристы: В.В. Водовозов, В.М. Гессен, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский и другие. Под руководством Ф.Ф. Кокوشкина Особое совещание проделало большую работу. Особенно тщательно обсуждались такие спорные вопросы, как выбор избирательной системы — мажоритарной или пропорциональной. Специалисты приводили немало доводов в пользу той или иной системы. В итоге большинством голосов участников Совещания была принята пропорциональная избирательная система с использованием связанных списков, при которой избиратель голосует за один из списков кандидатов целиком без указания приемлемых или неприемлемых кандидатов. Серьезные дебаты также развернулись о возрастном цензе и о категории лиц, подлежащих лишению избирательных прав.

Указом Временного правительства от 1 августа 1917 года по представлению Особого совещания была образована Всероссийская комиссия по делам о выборах в Учредительное собрание в количестве 15 членов. Комиссию возглавил Н.Н. Авинов. В течение августа Особое совещание и Всероссийская комиссия работали параллельно. В связи с окончанием работ, возложенных на Особое совещание, 23 сентября оно было упразднено. Дальнейшая работа по руководству избирательной кампанией была сосредоточена во Всероссийской комиссии.

Избирательная система по выборам в Учредительное собрание была установлена нормативно-правовым актом: специальным Положением о выборах. Ввиду сложности его подготовки и неотложностью регулирования отдельных вопросов избирательной кампании Положение разрабатывалось в течение нескольких месяцев (с марта по сентябрь 1917 г.) и принималось Временным правительством. Кроме Положения, избирательная система регулировалась рядом других нормативных актов. Среди них в первую очередь следует назвать Наказ о применении раздела первого Положения о выборах в Учредительное собрание и Инструкцию по применению третьего раздела этого документа, который регулировал порядок выборов в армии и во флоте.

Основные положения комплекса нормативных правовых актов, регламентирующих систему выборов в Учредительное собрание сводятся к нескольким моментам. Выборы проводились на основе принципов всеобщего (без различия пола), равного, прямого избирательного права и тайного голосования с применением пропорционального представительства политических партий и групп избирателей. Правом избирать и быть избранным пользовались граждане, достигшие 20 лет. Отменялись все ранее существовавшие избирательные цензы, кроме возрастного. Следовательно, круг избирателей был существенно расширен прежде всего за счет женщин, военнослужащих и других категорий населения. Права голоса были лишены: осужденные за определенные преступления — до истечения трех лет по отбытии наказания; несостоятельные должники — до истечения трех лет со дня признания

судом таковыми; военнотружущие — дезертиры и лица, совершившие другие воинские преступления, если со дня отбытия наказания не прошло трех лет; члены царствовавшего в России дома Романовых. В выборах не участвовали также лица, признанные в установленном порядке безумными или сумасшедшими, а также глухонемые и находящиеся под опекой.

Положение устанавливало перечень избирательных округов, в основном совпадавший с губернским и областным делением. Для военнотружущих были образованы пять фронтовых избирательных округов и два округа русских войск, действовавших за пределами России.

По одному избирательному округу было образовано на Балтийском и Черноморском флотах. В общей сложности выборы проводились в 82 избирательных округах, в том числе в 73 гражданских и в 9 — военных. Поскольку границы гражданских округов в основном совпадали с губернским и областным делением, по числу населения избирательные округа сильно различались.

Избирательные округа были многомандатными. Количество членов Учредительного собрания, подлежащих избранию от каждого округа, устанавливалось в особом порядке. Всего предстояло избрать 820 депутатов, в том числе 730 — от гражданских и 90 — от воинских избирательных округов [8, с. 323–325; 5, с. 580].

Подробно регламентировались традиционные вопросы: составление списков избирателей, порядок образования, должностной состав и компетенция каждого звена избирательных комиссий — всероссийской, окружных, столичных, уездных, городских и участковых. Характерно, что Положение предусматривало включение в состав избирательных комиссий (за исключением всероссийской) одного лица от каждой группы избирателей, заявившей кандидатский список и указавшей своего представителя, подлежащего включению в состав данной комиссии на правах ее члена. Эта норма, как и некоторые другие, принята к применению постсоветским законодательством Российской Федерации.

Положение имело отдельную главу о кандидатских списках, где было зафиксировано, что выборы в Учредительное собрание проводятся посредством подачи голосов избирателей за один из заявленных кандидатских списков. Указанные списки подлежали заявлению в окружную избирательную комиссию группами избирателей не позднее чем за 30 дней до дня выборов. Каждый список должен был содержать подписи не менее ста лиц, пользующихся правом на участие в выборах в данном округе. Никаких иных требований к выдвижению кандидатских списков закон не предъявлял, кроме предусмотренного законом надлежащего оформления. Группы избирателей, заявившие кандидатские списки, не позднее чем за 15 дней до дня выборов могли подавать в окружную комиссию заявления о соединении предлагаемых ими списков, что напоминало образование избирательного блока в современном понимании, хотя в законе понятие «избирательный блок» отсутствовало.

Таким образом, право заявления, то есть выдвижения кандидатских списков, принадлежало группам избирателей. Никаких иных субъектов права выдвижения списков кандидатов Положение не предусматривало. Не регламентировались число членов и состав указанных групп избирателей.

Институт регистрации заявленных группами избирателей кандидатских списков тогда не существовал. Все поданные в установленном порядке списки кандидатов подлежали лишь нумерации окружной комиссией по мере поступления. Проблемы с приемом (по ныне действующему законодательству — с регистрацией) практически не возникали. Забегая вперед, отметим, что ныне регистрация выдвинутого политической партией списка кандидатов образует одну из самых трудных и сложных проблем для партий, претендующих на депутатские мандаты. По данному вопросу возникает немало споров, нередко доходящих до ЦИК России и суда.

Собственно, выборы членов Учредительного Собрания (подачи голосов) производились в помещениях участковых избирательных комиссий. Избирательные участки образовывались в каждом округе городскими, поселковыми, а в сельской местности — уездными комиссиями и подлежали утверждению окружными комиссиями. В стране было сформировано около 112 тысяч избирательных участков и, следовательно, образовано столько же участковых избирательных комиссий, которые традиционно располагались в достаточно добротных и просторных государственных и общественных зданиях, выделяемых городской, поселковой и земской управами.

В соответствии со статьей 63 Положения к выборам местные управы «доставляли каждому избирателю не позднее чем за семь дней до дня выборов избирательные записки (избирательные бюллетени. — *Р.Б.*) по одной на каждый заявленный кандидатский список и именное удостоверение».

Голосование производилось по следующей процедуре. По прибытии в избирательный участок (помещение для голосования) избиратель, взяв с собой ранее врученные избирательные записки и удостоверение, представляет одному из членов участковой избирательной комиссии свое именное удостоверение и получает от него пустой конверт установленного формата, затем направляется в закрытое помещение (кабину), где вкладывает в конверт одну из имеющихся у него избирательных записок, за который он отдает свой голос, и заклеивает конверт. Затем возвращается в зал, где работают члены участковой комиссии, и передает конверт председателю комиссии, который на его глазах опускает конверт в избирательный ящик. Голосование избирателя на этом считается завершенным. В Положении о выборах подчеркнуто: подача избирательной записки производится избирателем лично.

Таким образом, голосование было простым и доступным каждому. От избирателя не требовалось делать какие-либо записи (отметки) в избирательной записке (бюллетене). Голосование проходило в течение трех дней в установленные законом часы. Несмотря на напряженную ситуацию в стране, явка избирателей на выборы была достаточно высокой. По официальным

данным в них приняло участие 82,8 процента избирателей, внесенных в списки [8, с. 24].

Избирательные комиссии по определенной законом процедуре производили подсчет голосов и устанавливали результаты выборов на своей территории. На основе протоколов, поступивших от окружных избирательных комиссий, Всероссийская комиссия по делам о выборах подводила общие итоги выборов и составляла список лиц, избранных членами Учредительного собрания. Всего было избрано 767 депутатов.

Победу одержала партия социалистов-революционеров (эсеров), которая получила 39,7 процента голосов. Второе место заняла партия большевиков, за которую отдали голоса около 21 процента избирателей, остальные партии получили от одного процента (народные социалисты или энесы) до 14,3 процента (социалисты) голосов избирателей [8, с. 26].

Характерна эволюция позиции большевиков и Советского правительства по отношению к Учредительному собранию. В начале она была вполне позитивной. Созыв этого общегосударственного представительного органа народа входил в так называемую «программу минимум» РСДРП(б), принятую еще в 1903 году на ее II съезде. 27 октября 1917 года Совет народных комиссаров принял постановление, в котором подтвердил, что выборы в Учредительное собрание должны быть произведены в назначенный срок — 12 ноября, и призвал все Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и солдатские организации на фронте «напрячь все усилия для обеспечения свободного и правильного производства выборов ... в назначенный срок» [8, с. 349]. Эту позицию поддержал и высший орган Советской власти — Всероссийский центральный исполнительный комитет.

Но после подведения итогов выборов, результаты которых были, мягко говоря, не в пользу партии большевиков [например, историк Э. Карр оценил результаты выборов «как сокрушительный вотум недоверия» Советскому правительству. См.: 9, с. 104], позиция партии и советских органов к Учредительному собранию резко изменилась.

Начались процессы отзыва неудобных членов Учредительного собрания (кадетов, правовых эсеров, меньшевиков) на основе принятого по инициативе В.И. Ленина декрета ВЦИК от 21 ноября 1917 года «О праве отзыва делегатов» [8, с. 355]. Постановлением СНК от 29 ноября 1917 года были смещены члены Всероссийской по вопросам выборов в Учредительное собрание комиссии в связи с отказом последних работать совместно с комиссаром по вопросам выборов чекистом М.С. Урицким, назначенным Советом народных комиссаров. В обиходе большевики избранный демократическим путем общегосударственный орган народного представительства пренебрежительно называли не иначе, как «учредиловкой».

Но все же Совнарком 20 декабря 1917 года принял постановление, которым назначил срок открытия Учредительного собрания на 5 января 1918 года при наличии кворума в 400 членов. Это постановление правительства ВЦИК

особой резолюцией признал «самым целесообразным способом обеспечить в кратчайший срок созыв Учредительного собрания» [8, с. 357].

Однако, как показали последующие события, это были не более чем организационно-политические маневры большевиков. Уже на следующий день — 6 января 1918 года, декретом ВЦИК Учредительное собрание распускается по мотивам его отказа «признать Октябрьскую революцию и советскую власть» [8, с. 357]. Таким образом, был проигнорирован данный историей шанс на национальное примирение, переход к новому государственному устройству России на легитимной демократической основе, ее эволюционное развитие без бесплодной классовой борьбы, террора, многомиллионной эмиграции и трагедии гражданской войны.

Хотя проект конституанты 1917 года в виде Учредительного собрания на практике не состоялся, усилия Временного правительства по разработке Положения о выборах в Учредительное собрание и опыт проведения самой масштабной всенародной избирательной кампании в истории России не пропали даром. Избирательная система 1917 года стала достоянием потомков и составляет важную часть истории института выборов в России. Законодательство и организация выборов в Учредительное собрание являются предметом внимания ученых и практиков электорального дела, а отдельные их элементы используются в законодательной деятельности современными парламентариями и организаторами выборов.

\* \* \*

Советскую избирательную систему можно разделить на три периода, которые образуют советские конституции 1918, 1936 и 1977 годов. Каждому периоду соответствовало свое избирательное законодательство, отражающее социально-экономические и политические особенности переживаемого этапа.

После Октябрьской революции 1917 года, когда государственная власть в центре и на местах перешла в руки Советов рабочих, крестьянских, солдатских депутатов, руководимых партией большевиков, избирательная система России претерпела серьезные изменения. Политическую суть этих изменений весьма точно выразил В.И. Ленин словами о том, что государство диктатуры пролетариата и, соответственно, его избирательная система «неизбежно должно быть по-новому демократическим (для пролетариев и немущих вообще) и по-новому диктаторским против буржуазии» [10, с. 35].

А один из важнейших документов Октябрьской революции — Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа — гласил: «...эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти» [11, с. 199].

В первые месяцы после революции Советы формировались без четкой правовой регламентации на основе революционного правосознания и путем стихийной самоорганизации. Они представляли разные, в основном ранее угнетенные социальные слои, но параллельно шел процесс их большевизации

путем вытеснения из Советов представителей других партий правого и буржуазного толка. Но период неупорядоченного развития Советов был недолгим. Первая Советская Конституция — Конституция РСФСР, принятая 10 июля 1918 года V Всероссийским съездом Советов, положила конец стихийным процессам формирования Советов, установив новую систему органов государственной власти. Она была представлена Всероссийским съездом Советов, областными, губернскими (окружными), уездными (районными), волостными съездами Советов, городскими, сельскими Советами и избираемыми ими из своего состава исполнительными органами в лице Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК), областных, губернских, уездных, волостных, городских, сельских исполнительных комитетов, которые были всецело ответственны и подотчетны избравшим их съездам и Советам депутатов.

Для общего управления делами РСФСР ВЦИК образовал Совет народных комиссаров — правительство и народные комиссариаты для руководства отдельными отраслями управления. Эти органы общего и отраслевого управления подчинялись Всероссийскому съезду Советов и ВЦИК, а народные комиссариаты, кроме того, — Совнаркому.

Конституция РСФСР содержала четвертый раздел под названием «Активное и пассивное избирательное право», в котором были закреплены принципы и нормы, регламентирующие основы выборов представительных органов государственной власти — Советов.

Был значительно снижен возрастной ценз — до 18 лет. Более того, местным Советам представлялось право и далее снижать возрастную норму, правда, с утверждения центральной власти. Правом избирать и быть избранными наделялись граждане РСФСР и иностранцы, проживающие в России, независимо от пола, вероисповедания, национальности, оседлости и других признаков. Однако при этом вводился так называемый «трудовой» ценз, по которому в выборах могли участвовать только трудящиеся, а именно — лица, добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, в том числе и занятые домашним хозяйством; крестьяне и казаки-земледельцы, не нанимающие других лиц с целью извлечения прибыли; военнослужащие армии и флота; граждане, входившие в вышеуказанные категории, но утратившие трудоспособность.

Конституция лишала избирательных прав довольно широкий круг лиц. К так называемым «лишенцам» относились лица: использующие наемный труд с целью извлечения прибыли; живущие на нетрудовые доходы, — на проценты с капитала, доходы с предприятий, иные нетрудовые поступления; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи, другие служители религиозных культов; сотрудники бывшей полиции и жандармерии, охранных отделений; члены царствовавшего в России дома; душевнобольные, а равно и лица, состоящие под опекой; осужденные за корыстные и порочащие преступления.

Общее число лиц, лишенных избирательных прав, в 1923 году составило в городах 8,2, а в сельской местности — 1,4 процента избирателей. К 1934 году эти цифры практически сравнялись и составили около 2,5 процента избирателей [5, с. 613]. Этот дискриминационный элемент советской избирательной системы был отменен только с принятием Конституции СССР 1936 года.

Выборы, как и при царе, остались многоступенчатыми: для городских избирателей они имели две ступени, а для сельских жителей — четыре. На каждый съезд, начиная с уездного до Всероссийского съезда Советов, депутаты избирались по установленной норме — то есть, из представителей нижестоящих Советов. Образно говоря, каждый Совет был «Советом Советов». Исключение составляли городские и сельские Советы, избираемые непосредственно избирателями. Нормы представительства в вышестоящие Советы от городских и сельских жителей были неравными. Так, согласно статье 25 Конституции состав Всероссийского съезда Советов избирался по расчету 1 делегат от 25 000 городских избирателей, а губернских съездов — по расчету 1 делегат от 125 000 сельских жителей. Подобного рода неравное представительство от городов и сел имело место и при формировании нижестоящих съездов Советов. Таким способом обеспечивалась ведущая роль рабочего класса в органах государственной власти.

Конституция СССР, принятая в 1936 году, упразднила громоздкую систему съездов Советов и учредила стройную иерархию представительных органов государственной власти в виде Верховного Совета СССР, верховных Советов союзных и автономных республик, Советов депутатов трудящихся краев, областей, автономных областей, национальных округов, районов, городов и сельских административно-территориальных единиц (станций, деревень, хуторов, кишлаков, аулов).

Новая Конституция в корне изменила действующую избирательную систему, установив, что выборы во все звенья Советов депутатов трудящихся «производятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ст. 134). В последующих статьях Конституция раскрывала содержание указанных принципов избирательной системы. Были названы и субъекты, наделенные правом выставлять кандидатов в депутаты: коммунистические партийные организации, профессиональные союзы, кооперативы, организации молодежи, культурные общества. Это был разрыв оков диктатуры пролетариата, переход на общепринятые принципы формирования органов представительной власти, сложившиеся в демократических странах.

Непосредственно после принятия Конституции началась работа по созданию более подробной правовой базы новой советской избирательной системы, развивающей нормы Основного закона прежде всего применительно к предстоящим выборам Верховного Совета СССР. У истоков реформы избирательной системы на этом этапе стояла комиссия Политбюро

ЦК ВКП(б) в составе заведующего отделом сельского хозяйства ЦК ВКП(б) Я.А. Яковлева (председатель), Председателя ЦИК СССР М.И. Калинина, секретаря ЦИК СССР И.А. Акулова, прокурора СССР А.Я. Вышинского, министра юстиции СССР Н.В. Крыленко, председателя СНК Украинской ССР А.П. Любченко и заведующего отделом агитации и пропаганды ЦК ВКП(б) А.И. Стецкого.

Комиссия плотно поработала над первоначальным проектом «Положения о выборах в Верховный Совет СССР», предложенным ЦИК СССР. После тщательного рассмотрения в соответствующих партийных и советских инстанциях проект Положения был окончательно утвержден постановлением ЦИК СССР на его четвертой сессии седьмого созыва 9 июля 1937 года.

Выборы в Верховный Совет СССР были назначены на 12 декабря 1937 года. В стране развернулась избирательная кампания большого политического значения. В установленные Положением сроки были образованы избирательные округа по выборам в Совет Союза и Совет Национальностей и избирательные участки, сформированы центральная, окружные и другие избирательные комиссии, подготовлены и вывешены для всеобщего обозрения списки избирателей. С большим патриотическим подъемом проходили собрания избирателей по предприятиям и организациям, посвященные выдвижению кандидатов в депутаты, проводилась их регистрация окружными избирательными комиссиями. Затем развернулась массовая агитационная кампания в поддержку кандидатов в депутаты. Эти вопросы вкупе с техническими проблемами избирательной кампании предварительно рассматривались и разрешались в соответствующих партийных органах и только затем оформлялись государственными и общественными структурами.

Весьма острым моментом избирательной кампании стала проблема: быть ли выборам конкурентными? Вначале конкурентность выборов рассматривалась как нечто неизбежное. Об этом высказывались члены Политбюро ЦК ВКП(б) А.А. Жданов, М.И. Калинин и другие партийные и государственные деятели. Однако ближе ко дню выборов в обращении ЦК ВКП(б) ко всем избирателям был выдвинут тезис, что партия идет к выборам в едином блоке коммунистов и беспартийных, что предполагает регистрацию в избирательных округах и последующее размещение в избирательных бюллетенях лишь одного кандидата в депутаты, представляющего интересы, по мнению организаторов выборов, как коммунистов, так и беспартийных. Под бдительным контролем партийных органов эта установка проводилась в жизнь всеми избирательными комиссиями.

Первые выборы по новой советской избирательной системе повсеместно прошли с большим подъемом как праздник социалистической демократии и дали невиданные результаты: в голосовании приняло участие 96,8 процента избирателей; за кандидатов в депутаты Совета Союза было отдано

98,6 процента, Совета Национальностей 97,8 процента голосов избирателей. Всего в Верховный Совет СССР было избрано 1143 депутата, в том числе 569 — в Совет Союза, 574 — в Совет Национальностей [5, с. 632].

В 1938 и 1939 годах состоялись выборы в Верховные Советы союзных, автономных республик и местные Советы депутатов трудящихся на основе республиканских положений о выборах, скроенных по образу и подобию союзного Положения, но учитывающие специфику республиканских «парламентов» и различных звеньев местных представительных органов. Эти выборы завершили становление единой системы Советов депутатов трудящихся — политической основы СССР (ст. 2 Конституции 1936 года) на новом этапе развития Советского государства.

Последующие выборы во все звенья Советов проходили в установленные Конституцией сроки за исключением периода Великой Отечественной войны. В послевоенные годы были внесены некоторые точечные изменения в избирательное законодательство: срок полномочий местных Советов был увеличен с двух до четырех лет; несколько увеличен возрастной ценз для депутатов Верховных Советов — союзного до 23 лет, союзных и автономных республик — до 21 года; в виде исключения было разрешено голосование вне избирательного участка избирателей, находящихся в отдаленных труднодоступных местах; расширен круг участников выборов за счет граждан, находящихся за пределами СССР; разрешено регистрировать в качестве избирателей лиц, находящихся под следствием, но не содержащихся под стражей. Практика лишения избирательного права по приговору суда была отменена в 1958 году.

Конституция СССР 1977 года принципиальных изменений в действующую избирательную систему не внесла. Все же следует отметить следующие новшества: срок полномочий Верховных Советов был увеличен с 4 до 5 лет, а срок полномочий местных Советов — сокращен до двух с половиной лет. Для депутатов Верховного Совета СССР был снижен возрастной ценз с 23 до 21 года. Права участия в выборах лишилась только одна категория: умалишенные, признанные таковыми в установленном порядке. Субъектами права выдвижения кандидатов в депутаты Советов являлись трудовые коллективы, а также собрания военнослужащих по воинским частям. Был установлен запрет на избрание гражданина более чем в два Совета, но с оговоркой «как правило». Порядок выборов в Советы Конституция предписывала регулировать на уровне правового акта высшей юридической силы — закона.

В 1970–1980-е годы регулярно проводились выборы в Верховные и местные Советы в установленные Конституцией сроки. Они проходили организованно при высокой явке избирателей, близкой к 100 процентам. Также активно поддерживались избирателями кандидаты в депутаты как партийные, так и беспартийные. Сбои были редкими и погоды не делали. На избирательные кампании мобилизовывались большие людские и материально-финансовые

ресурсы государства. Все избирательные действия проводились с тщательной подготовкой в определенные Положением сроки. Установленные законом субъекты активно выдвигали кандидатов. Предвыборные собрания проводились организованно под контролем партийных комитетов. Формировались весьма представительные избирательные комиссии всех уровней, каждая из которых в рамках своей компетенции активно работала. Велась устная и печатная агитация в поддержку зарегистрированных кандидатов.

Было все, но не было главного, что делает выборы выборами, — альтернативных кандидатов в депутаты с собственными предвыборными программами. По-прежнему на одно депутатское место выдвигался и регистрировался только единственный кандидат, представляющий так называемый блок коммунистов и беспартийных, хотя избирательное законодательство не ограничивало число выдвигаемых и включаемых в избирательный бюллетень кандидатов.

Такую практику советское общество терпело десятилетиями. Она не вызвала открытых протестов. Большинство избирателей безропотно воспринимало практику неконкурентных выборов, проводимых по воле властей. Коммунистическая партия как огня боялась так называемой свободной игры политических сил и не допускала конкуренции среди кандидатов. Фактически выборы играли роль вотума доверия внутренней и внешней политике, проводимой партией и правительством. Собственно, такую же оценку результатам выборов давали сами руководители КПСС и Советского государства, только в иных формулировках.

Но время брало свое. Уже в конце 1980-х годов, в период развернувшейся по инициативе части руководства КПСС перестройки, в отдельных избирательных округах появились альтернативные кандидаты, пробивал себе дорогу принцип состязательности выборов. Вскоре этот демократический прорыв был закреплен в конституциях республик и в избирательных законах<sup>2</sup>.

Подытоживая краткий анализ законодательства о выборах и практику проведения избирательных кампаний в советский период, следует отметить, что отсутствие на протяжении десятилетий альтернативных кандидатов при проведении выборов депутатов представительных органов государственной власти было ахиллесовой пятой советской избирательной системы при всех ее достоинствах.

\* \* \*

В начале 1990-х годов в связи с необходимостью формирования нового парламента — Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления началась напряженная работа по коренной реконструкции

<sup>2</sup> См. напр., ст. 96 Конституции РСФСР 1978 года с последующими изменениями и дополнениями. М.: «Советская Россия», 1991; ст. 36 закона Татарской АССР «О выборах народных депутатов Татарской АССР» от 4 ноября 1989 года. Казань: Таткнигоиздат, 1989.

действующей избирательной системы. Начало этим мероприятиям положили указы Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400<sup>3</sup>, от 1 октября 1993 года № 1557<sup>4</sup>, от 11 октября 1993 года № 1626<sup>5</sup>, которыми были утверждены положения о выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также рамочный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ<sup>6</sup>.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, в отличие от ранее действовавших конституций, не содержала главы об избирательной системе. В результате правовое регулирование выборов оказалось всецело в компетенции Федерального Собрания в рамках его текущего законодательства. Это обстоятельство привело к беспрецедентной в истории России нестабильности законодательства, регламентирующего избирательную систему.

Базовый Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан, распространяющийся на выборы всех видов и уровней, принимался дважды. Второй, расширенный его вариант, регулирующий и институт референдума, принятый в 1997 году, радикально пересматривался неоднократно. В него вносились сотни изменений и дополнений. Правда, не все из внесенных поправок носили принципиальный характер. Поскольку этот закон имеет рамочный характер, изменения неизбежно влекли за собой приведение в соответствие с ним всех других федеральных и региональных избирательных законов. Тем самым законодательство в сфере выборов стало фактически перманентным.

Следует обратить внимание также на то, что с 1993 года практически каждые выборы депутатов Государственной Думы, Президента, а равно и выборы в органы государственной власти и местного самоуправления субъектов Российской Федерации проводились на основе нового закона, в лучшем случае по кардинально переработанному ранее действующему закону о выборах в конкретный орган (конкретные органы) публичной власти. При этом по усмотрению законодателя использовались различные избирательные системы: мажоритарная система абсолютного либо относительного большинства, пропорциональная система с различными порогами допуска избирательных объединений к распределению депутатских мандатов, либо смешанная (мажоритарно-пропорциональная) система. Причем, указанные избирательные системы нередко менялись. Таким образом, как в центре, так и в субъектах Российской Федерации, шел поиск оптимального варианта избирательной системы для формирования того или иного звена органов

<sup>3</sup> САПР РФ. 1993. № 39, ст. 3597.

<sup>4</sup> САПР РФ. 1993. № 41, ст. 3994.

<sup>5</sup> Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. № 4. С. 3.

<sup>6</sup> САПР РФ. 1994. № 33, ст. 3406.

публичной власти в рамках процедур, установленных федеральным рамочным законом. При этом законодатель стремился учитывать национальные, региональные особенности и менталитет населения.

\* \* \*

В постсоветский период в России был осуществлен комплекс мер по совершенствованию избирательной системы с тем, чтобы в национальном законодательстве получили воплощение демократические нормы и передовые избирательные технологии, выработанные международным сообществом. В последние 20–30 лет разработан теоретически, закреплен законодательно и реализован в электоральной практике широкий круг мероприятий по демократизации институтов российской избирательной системы. Усилиями федерального центра, региональных властей, политической и правовой науки за сравнительно короткий срок была создана принципиально новая законодательная база и организационная основа выборов и референдумов на всех трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

В результате избирательных реформ, которые осуществлялись перманентно и последовательно в течение трех десятилетий, произошли коренные изменения порядка проведения выборов и референдумов. Существенные изменения претерпели правовые и организационные основы образования и деятельности избирательных комиссий. ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, составляющие верхнее звено системы избирательных органов, территориальные (районные, городские) и даже участковые комиссии получили статус постоянно действующих государственно-общественных органов.

По сравнению с советским периодом демократизация избирательной системы выразилась, в частности, в следующих мероприятиях:

- учреждении государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума два раза в год (по состоянию на 1 января и 1 июля), которая вменена в обязанность глав администраций муниципальных образований, исполнительных органов государственной власти и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Причем процедуры учета избирателей, участников референдума автоматизированы в системе ГАС «Выборы»;

- значительном расширении избирательного корпуса страны за счет предоставления избирательных прав лицам, содержащимся в следственных изоляторах и в специальных больницах, а также иностранным гражданам (при проведении муниципальных выборов), постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования;

- существенном упрощении порядка выдвижения кандидатов, вплоть до возможности самовыдвижения;

- введении института подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвинутого кандидата (списка кандидатов), которые

в 2012 году существенно скорректированы в сторону снижения числа необходимых подписей;

- допущении наряду с государственным (муниципальным) финансированием и частного финансирования избирательных кампаний и формировании на этой основе избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений;

- расширении круга представителей интересов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений в лице членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, доверенных лиц и наблюдателей и наделении их контрольными полномочиями;

- введении конкурентных, состязательных выборов, то есть такого порядка, когда на одно депутатское место, на одну выборную должность должны претендовать не менее двух кандидатов, списков кандидатов (при проведении выборов по пропорциональной или смешанной избирательной системе). Исключение из этого порядка возможно только при проведении повторного голосования на выборах Президента Российской Федерации, глав субъектов Федерации и глав муниципальных образований;

- установлении смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и предоставлении их законодательным органам права самостоятельно устанавливать избирательную систему для региональных и муниципальных выборов в пределах прав, предоставленных федеральным законом;

- введении двухтуровой мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства при выборах Президента Российской Федерации, глав субъектов Федерации и муниципальных образований. А во втором туре указанных выборов применяется система относительного большинства;

- более подробном правовом регулировании института информационного обеспечения выборов, включая предвыборную агитацию и, в частности, обязательности предвыборных дебатов перед выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания;

- детальном регламентировании процедуры различных видов голосования: на избирательном участке, вне помещения участковой комиссии, досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям, электронного голосования, а также голосования по почте, если такой вид голосования предусмотрен законом субъекта Российской Федерации;

- установлении институтов членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей на выборах, в том числе и международных (иностраных) наблюдателей;

- расширении гласности, прав наблюдателей, а также представителей средств массовой информации;

– модернизации административного и уголовного законодательства, устанавливающего ответственность за правонарушения и преступления в сфере выборов и референдумов, порядка их применения, которая выразилась в установлении десятков новых составов административных правонарушений, расширении уголовной ответственности в указанной сфере. За годы реформ количество статей КоАП Российской Федерации, устанавливающих ответственность за правонарушения в сфере выборов, референдумов увеличилось с нуля до 34 статей, содержащих 46 составов административных правонарушений. Уголовный кодекс дополнен двумя новыми статьями, ранее действовавшие его статьи усовершенствованы редакционно, а в целом этот Кодекс содержит 9 составов преступлений, связанных с выборами и референдумом [12, с. 135–136].

Соответствующее развитие получило и процессуальное законодательство, регламентирующее порядок применения юридической ответственности в электоральной сфере. Самой крупной мерой в этом плане явилось принятие и введение в действие в 2015 году Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве<sup>7</sup>.

Демократизация российской избирательной системы отразилась и в других нововведениях, полный анализ которых ограничен рамками журнальной статьи.

На основе постоянно корректирующейся в соответствии с потребностями жизни избирательной системы в постсоветской России подготовлены и проведены более десятка федеральных, несколько сотен региональных и муниципальных избирательных кампаний по выборам представительных и исполнительных органов публичной власти. Их результаты подтвердили ее соответствие современному уровню развития государства и общества, мировой практике демократических выборов. Этот факт неоднократно находил отражение и в заключениях международных наблюдателей.

Наиболее убедительным доказательством успехов новой России в сфере непосредственной и представительной демократии, правовой идеологии выборов являются факты заключения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан в государствах-участниках СНГ (г. Кишинев, 7 октября 2002 года), а также подготовки и представления в органы Совета Европы проекта Европейской Конвенции о стандартах выборов, осуществленные по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации при поддержке Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы.

О признании реального вклада России в разработку современных международных избирательно-правовых норм свидетельствуют и материалы международных конференций организаторов выборов Центральной и Восточной Европы, прошедшие в Москве в 2002 и 2006 годах. На этих конфе-

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. ст. 1391; 2016. № 1, ст. 45; № 7, ст. 906.

рениях обсуждались проблемы по выработке общеевропейского документа о стандартах демократических выборов.

За истекшие 30 лет Россия сделала большой шаг по совершенствованию институтов собственной избирательной системы и внесла заметный вклад в подготовку кодификации избирательно-правовых норм для государств СНГ и Европы в целом.

Констатируя наши бесспорные достижения в развитии непосредственной и представительной демократии, необходимо видеть и остающиеся серьезные проблемы в этой весьма чувствительной сфере государственно-правовой жизни. Имеющие место недостатки в работе отдельных избирательных комиссий в организации избирательного процесса, разрешении жалоб участников выборов, а равно и других государственных и муниципальных органов, задействованных в организации выборов, а также судов общей юрисдикции, разрешающих избирательные споры, справедливо вызывают недовольство политических партий и значительной части избирателей. Их преодоление предполагает совершенствование не столько законодательства, сколько правоприменительной практики, полного и точного исполнения предусмотренных законом избирательных процедур. А это зависит от уровня квалификации, профессионализма и компетентности организаторов и участников избирательного процесса. В преодолении негативных явлений в электоральной сфере, как и везде, решающую роль играет человеческий фактор.

Разумеется, это не значит, что представительная и избирательная системы, а также регламентирующее их законодательство не нуждаются в модернизации. Еще не все демократические принципы и нормы выборов, работы избирательных комиссий, представительных и исполнительных органов государственной власти нашли отражение в российском законодательстве и практике государственной деятельности. Так, до сих пор остается нереализованной фундаментальная норма Всеобщей декларации прав человека 1948 года, воспроизводимая и развитая в других авторитетных международных документах более позднего времени, о том, что «воля народа, выраженная свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, должна быть основой власти и законности любого правительства», хотя эти и другие подобного рода вопросы ставились даже на уровне парламента и главы Российского государства. Понятно, что вопрос не простой. Для его решения требуется изменить нормы Конституции о форме правления.

Другой назревшей проблемой является отсутствие федерального избирательного кодекса, закона о Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Несмотря на многолетнюю дискуссию и даже на разработку и внесение в Государственную Думу обширного проекта Избирательного кодекса Российской Федерации, решение этого вопроса тормозится парламентом. При этом не будет лишним заметить, что в условиях федеративного государства речь может идти об избирательном кодексе, регулирующем только федеральные выборы.

Шагом назад от демократии явилось введение косвенных выборов при формировании представительных органов и глав муниципальных образований. Это регресс — то есть возврат к первым годам советской власти.

Можно назвать немало других важных вопросов, лежащих в сфере правового регулирования непосредственной демократии: актуальными остаются проблемы расширения круга государственных органов, избираемых путем всеобщих выборов, а также круга субъектов, наделенных правом выдвигать кандидатов, отмены коммерческого элемента, то есть частного финансирования выборов, необоснованных преференций парламентских партий в избирательном процессе, восстановление института избирательных блоков и другие.

Для решения подобных вопросов расширения и углубления демократических институтов ныне имеются все условия, требуется лишь политическая воля Федерального Собрания и других руководящих структур Российского государства.

\* \* \*

Поскольку автору волею судьбы пришлось принимать непосредственное участие в организации и проведении мероприятий ЦИК России первого и второго составов в качестве ее члена и в связи с 30-летием избирательной системы постсоветской России и представляющих ее органов, в завершение статьи позволю себе поделиться воспоминаниями об основных моментах формирования и деятельности первого состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, несмотря на то, что мне уже приходилось обращаться к этой теме [13, с. 5–13].

Учреждение ЦИК России происходило в условиях крайнего политического напряжения в государстве и обществе, вызванного противостоянием законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, приведшего к изданию антиконституционного, с формальной точки зрения, Указа Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400. В указе были намечены срочные меры по преодолению кризиса властей. Главными из них были введение в действие Положения о федеральных органах исполнительной власти на переходный период, учреждение нового парламента — Федерального Собрания Российской Федерации в лице его палат Совета Федерации и Государственной Думы, и проведение парламентских выборов, назначенных на 12 декабря 1993 года.

Для организации выборов депутатов палат Федерального Собрания предусматривалось образование центральной избирательной комиссии. Всем государственным органам и должностным лицам вменялось в обязанность оказывать необходимое содействие избирательным комиссиям, пресекать любые акты и действия, направленные на срыв выборов, от кого бы они ни исходили.

Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 1993 года № 1505 была образована Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в составе председателя, заместителя председателя и 19 членов. Комиссию возглавил руководитель одной из палат Верховного Совета РСФСР, бывший директор профтехучилища из Ростовской области Н.Т. Рябов, а его заместителем был назначен кандидат юридических наук А.В. Иванченко, прошедший школу государственной службы в аппаратах президиумов Верховных Советов РСФСР и СССР. В состав ЦИК России вошли представители 20 субъектов Российской Федерации, предложенные их руководящими органами. Этим же Указом Президента было утверждено Положение о Комиссии, которое легло в основу ее деятельности.

ЦИК России, не мешкая, приступила к работе. Ее первое заседание состоялось уже 1 октября 1993 года. Согласно первоначальным документам, ЦИК России учреждалась для организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы, что нашло отражение в ее полном наименовании.

Но вскоре в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года № 1626 и от 15 октября 1993 года № 1633 функции ЦИК России получили серьезное расширение, — на нее были дополнительно возложены задачи по организации и проведению выборов депутатов Совета Федерации и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации.

В состав Комиссии были подобраны и назначены опытные кадры с высшим юридическим образованием или с ученой степенью в области права, занятые большей частью в органах законодательной и исполнительной власти, правопорядка и юстиции. Каждый из них на своем участке работал инициативно, ответственно и компетентно. Среди наиболее активных членов Комиссии следует назвать начальника Омской высшей школы милиции, кандидата юридических наук В.С. Карпунова, который вместе с заместителем главы администрации Тюменской области В.А. Багиным успешно контролировал вопросы финансирования выборов; заведующего юридическим отделом Владимирского областного совета В.И. Емельянова, заведующую кафедрой конституционного права Воронежского государственного университета, кандидата юридических наук Т.Д. Зражевскую, директора юридической фирмы из Санкт-Петербурга, кандидата юридических наук С.П. Краснянского, который был впоследствии делегирован Комиссией на встречу с президентом Чеченской Республики Дж. Дудаевым, президента Саратовской областной нотариальной конторы Л.Е. Ткаченко, начальника юридического отдела администрации Магаданской области, курировавшую избирательные объединения, А.И. Тур и, конечно, А.Г. Белобородова и И.П. Фомичева, исполнявших обязанности членов ЦИК России на штатной основе. Профессионализмом и активностью отличались и другие члены Комиссии.

Мне, как сотруднику редакции газеты «Известия Татарстана», поручили работу по связям со средствами массовой информации и кураторство пресс-службой Аппарата Комиссии, которой руководил П.П. Шеншин, непосредственно контактировавший с председателем ЦИК России Н.Т. Рябовым.

Поскольку сроки избирательной кампании были сжатыми, а ЦИК России параллельно вела работу по трем направлениям (выборы в Государственную Думу, Совет Федерации, подготовка к всенародному голосованию по проекту Конституции), члены Комиссии работали весьма напряженно, часто и подолгу находились в командировках в Москве и субъектах Российской Федерации. Размещались они в гостинице бывшего Управления делами ЦК КПСС «Октябрьская» на Плотниковом переулке, 12, — в десяти минутах ходьбы до офиса Комиссии, расположенного в одном из высотных зданий на улице Новый Арбат (бывший проспект им. Калинина).

Кроме председателя, его заместителя и вышеназванных Белобородова и Фомичева другие члены Комиссии исполняли свои обязанности на общественных началах, не порывая с основной работой, должностью по месту своего жительства. Однако это обстоятельство практически не сказывалось на уровне их деятельности. Все чувствовали судьбоносный характер сложившейся обстановки, важность своих служебных обязанностей, и поручения руководства Комиссии выполняли качественно и в срок.

Будучи командированными в Москву, члены ЦИК России почти каждый рабочий день начинали с совещания у председателя Комиссии с участием руководящих работников Аппарата. Заслушивались краткие сообщения ответственных работников о ходе подготовки к выборам, подробно рассматривались текущие и перспективные вопросы согласно календарному плану избирательной кампании, предстоящего всенародного голосования по проекту Конституции. Члены Комиссии и работники ее Аппарата получали конкретные задания контрольно-организационного и творческого характера, связанные с подготовкой проектов постановлений, инструкций и других документов, регламентирующих отдельные избирательные действия.

Тогда в полной мере соблюдался принцип коллегиальности в работе Комиссии. Келейные совещания руководящей тройки, где в обход большинства членов ЦИК России принимались решения, еще не вошли в практику. При обсуждении конкретных вопросов предложения, замечания, инициативы членов ЦИК России воспринимались руководством благосклонно и реализовывались без бюрократических проволочек. Поддерживались и поощрялись обоснованные инициативы. Н.Т. Рябов умел создавать и поддерживать деловую и творческую атмосферу и коллегиальность в работе.

Практиковались командировки членов Комиссии совместно с работниками Аппарата в субъекты Российской Федерации в целях проверки хода избирательной кампании, оказания организационной и правовой помощи окружным и другим нижестоящим избирательным комиссиям. Совместно

с работниками Организационно-методического и Правового управления мне довелось побывать не только в центральных регионах, но и в таких отдаленных субъектах Федерации, как Чукотский автономный округ, Сахалинская область, республики и области Северного Кавказа. Проводимая нами работа воспринималась членами избирательных комиссий, руководителями регионов, работниками, задействованными в избирательном процессе, с пониманием и благодарностью.

Центральная избирательная комиссия практиковала зональные совещания с руководителями и ответственными работниками региональных комиссий, государственных органов, где обсуждались актуальные вопросы федеральной избирательной кампании и задачи местных структур. Помнится, что такие совещания успешно, с большой пользой проходили в Урало-Поволжском регионе (в г. Уфа), в районах Сибири и Дальнего Востока (в г. Омск), в южных республиках и областях (в г. Ростов-на-Дону) и других регионах. Федеральных округов тогда еще не существовало. Они были образованы в первые же месяцы президентства В.В. Путина в 2000 году. Не были учреждены и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, их роль в известной мере исполняли так называемые головные (окружные) комиссии, определенные представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации по предложению ЦИК России.

Активная работа проводилась не только на местах, но и в федеральном центре. Мне и моим коллегам довелось плотно поработать совместно с руководителями и специалистами ВГТРК и редакций других федеральных СМИ по созданию проекта Положения о порядке использования средств массовой информации избирательными объединениями и кандидатами в депутаты при проведении агитации в ходе выборов в Федеральное Собрание Российской Федерации, которое было утверждено постановлением ЦИК России от 1 ноября 1993 года № 18. Этот документ сыграл большую роль в упорядочении процессов информационного обеспечения и предвыборной агитации, проводимой представителями избирательных объединений и кандидатами в депутаты Государственной Думы и Совета Федерации.

Необходимо отметить большую работу, проделанную В.С. Карпуновым, В.А. Багиным совместно с начальником Планово-финансового отдела Т.А. Петронавичус по подготовке инструктивных писем о денежных средствах избирательных комиссий, избирательных фондов избирательных объединений, кандидатов в депутаты Совета Федерации и Государственной Думы и об учете их расходования, а также Положения о контрольно-ревизионной службе при ЦИК России.

Членами Комиссии совместно с соответствующими подразделениями Аппарата были подготовлены несколько десятков организационных и нормативных документов, конкретизирующих отдельные институты и нормы положений о выборах депутатов палат Федерального собрания. Таким образом, за короткий срок была создана надежная методическая и нормативная

база деятельности избирательных комиссий и других участников избирательного процесса.

Комиссия и ее Аппарат работали как единое целое в тесном взаимодействии и контакте, помогая друг другу. Без Аппарата деятельность ЦИК России представить невозможно, особенно ее первого состава, когда подавляющее большинство членов Комиссии работали на общественных началах. Вклад Аппарата в организацию выборов депутатов Федерального Собрания и всенародного голосования по проекту Конституции был значимым и весомым на всех этапах этой крупной политической кампании.

Аппарат ЦИК России последовательно возглавляли В.А. Загуляев, И.В. Галушко и Ю.С. Орлов. Эти весьма квалифицированные, опытные руководители внесли большой вклад в работу Центральной избирательной комиссии, умело контролировали и направляли работу многочисленных подразделений и служб Аппарата, обеспечивали их слаженное функционирование. К сожалению, ни один из них по тем или иным причинам в этой должности не проработал даже года.

В управлениях и отделах в большинстве своем трудились образованные и квалифицированные кадры, прошедшие хорошую школу в центральных и местных органах государственной власти, правоохранительных структурах. Хорошо запомнился деловой стиль работы и контактность таких руководителей подразделений, как В.Я. Шебунова, В.А. Климов, В.А. Малышев. В самом начальном периоде становления ЦИК России как федерального государственного органа значительную роль играл В.В. Мокеев, возглавляя организационно-аналитические структуры Аппарата. Он хорошо использовал опыт, накопленный в городском, областном звене органов исполнительной власти, а затем в аппаратах Верховных Советов СССР и РСФСР. К тому же В.В. Мокеев отличался внимательным и уважительным отношением к окружающим независимо от чинов и рангов, что, как правило, высоко ценится в любом коллективе.

В годы становления ЦИК России члены Комиссии испытывали определенные трудности в условиях работы: они не имели определенных рабочих мест (кабинетов), индивидуальных телефонов, тем более консультантов-помощников. Мобильные телефоны выдавались только руководителям Комиссии. Нам не всегда удавалось своевременно получать от хозяйственников и финансистов полагающиеся услуги. Пожалуй, единственной привилегией членов Комиссии было право вызова служебного автомобиля с водителем для необходимых поездок в пределах Москвы и области. Эти и другие проблемы были положительно решены только в годы, когда действовала уже Комиссия второго и последующих составов.

День выборов и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года я встретил в Москве и проголосовал в отведенном для нас избирательном участке. Помню тот пасмурный зимний день, который открыл светлые горизонты для государственно-политической

жизни огромной страны. Впервые в истории России была принята Конституция прямым народным голосованием. Одновременно были избраны депутаты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального собрания — нового парламента Российской Федерации. Эти акты народной воли вывели страну из тупика политического кризиса, положили начало цивилизованному функционированию российского парламента, других государственных и общественно-политических и социально-экономических структур на основе новой Конституции и комплекса законов, принятых Федеральным Собранием.

Непосредственно после подведения итогов этой беспрецедентной политической кампании председателю ЦИК России Н.Т. Рябову удалось решить ряд крупных организационных и правовых вопросов становления новой избирательной системы и ее органов. По представлению ЦИК России Президентом Б.Н. Ельциным был издан Указ «О мерах по совершенствованию избирательной системы Российской Федерации» от 20 декабря 1993 года № 2227<sup>8</sup>. Согласно Указу Комиссия, созданная для организации и проведения выборов в Государственную Думу и Совет Федерации, в 1993 году получила статус постоянно действующего федерального государственного органа, возглавляющего систему избирательных комиссий, образуемых для проведения федеральных и региональных выборов органов государственной власти и референдумов, с новым наименованием «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации». Для размещения ЦИК России и ее Аппарата был выделен офис в комплексе зданий бывшего ЦК КПСС по адресу: Москва, ул. Ильинка, 10. По инициативе Комиссии Федеральным Собранием были приняты два важных закона, непосредственно затрагивающих статус ЦИК России как государственного органа, призванного организовать выборы Президента, Государственной Думы и федерального референдума: Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года «О референдуме Российской Федерации»<sup>9</sup> и базовый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>10</sup>. В разработке проектов этих актов непосредственное участие принимали члены ЦИК России и службы ее Аппарата.

В конце сентября — начале октября 1994 года отмечалась годовщина функционирования Комиссии. По этому поводу ее члены были собраны в Москве. Они с большим подъемом участвовали в мероприятиях, посвященных итогам первого года работы нового избирательного органа страны. В организации и проведении этих мероприятий большую роль сыграли Н.Т. Рябов, А.В. Иванченко и тогдашний секретарь ЦИК России — руководитель Аппарата И.В. Галушко.

<sup>8</sup> Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. № 10. С. 3–4.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1995. № 42, ст. 3921.

<sup>10</sup> Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1994. № 5. С. 4.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в феврале-марте 1995 года состоялось формирование второго состава ЦИК России тремя федеральными органами государственной власти, представляющими две ветви власти: Президентом, Советом Федерации, Государственной Думой по равным квотам — по 5 человек. Этот порядок назначения членов ЦИК России, установленный 30 лет тому назад, действует и поныне.

21 марта 1995 года было созвано первое заседание нового состава Комиссии. Она была более компактной и состояла из 15 человек. С этого дня, успешно выполнив свои задачи, сошел с государственной арены первый состав ЦИК России, оставив заметный след в политической истории нашей страны.

Течение времени неумолимо. Ныне работает уже восьмой состав Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, сформированной в феврале-марте 2021 года. В истекшие 30 лет главный избирательный орган страны последовательно возглавляли Н.Т. Рябов, А.В. Иванченко, А.А. Вешняков, В.Е. Чуров. С марта 2016 года на этой ответственной должности работает известный государственный деятель Э.А. Памфилова. Ее приход к руководству ЦИК России заметно стабилизировал работу избирательных комиссий. Без серьезных нарушений законодательства были проведены выборы Президента Российской Федерации в 2018 году и дважды, в 2016, 2021 годах, — депутатов Государственной Думы, многочисленные избирательные и референдумные кампании в субъектах Российской Федерации. В 2021 году Э.А. Памфилова Президентом России повторно назначена членом Центральной избирательной комиссии и коллегами по ЦИК России тайным голосованием избрана председателем Комиссии на второй срок.

С 2016 года на должности заместителя председателя Комиссии трудится опытный государственный деятель, профессор Н.И. Булаев. В состав Комиссии входят люди высокой квалификации, обладающие большим опытом руководящей работы. Среди них четыре доктора, два кандидата наук, три заслуженных юриста, один заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Отечественное законодательство не содержит ограничений сроков пребывания в составе ЦИК России. Из 15 членов Комиссии впервые назначены 7 человек, второй раз — 5, третий раз — 2 и седьмой раз — 1 человек; представитель КПРФ профессор Е.И. Колюшин, который в составе Комиссии работает с 1995 года.

Должен заметить, что за три десятилетия функционирования ЦИК России в восемь ее составов назначено (избрано) 129 членов, из них повторно — 35 человек, в том числе дважды — 23, трижды — 7, четырежды — 4 и 7 раз — один человек. При этом имели два случая повторного назначения (избрания) после многолетнего перерыва. Речь идет о С.А. Даниленко (члене Комиссии третьего и шестого составов) и И.Б. Борисове (члене Комиссии пятого и восьмого составов).

Действующий состав ЦИК России и ее Аппарат плодотворно трудятся. В 2024 году предстоит кампания по выборам Президента России, а в 2026 году — депутатов Государственной Думы. Кроме того, ежегодно проходят выборы депутатов законодательных (представительных) органов, высших должностных лиц в значительной части субъектов Российской Федерации, а также выборы в органы местного самоуправления. Впереди много работы. Пожелаем главному избирательному органу страны успешно организовать и провести эти важные политические кампании на основе демократических принципов и традиций, заложенных в российском законодательстве и практике работы предыдущих составов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

### Список литературы

1. Борзаковский П.К. Императрица Екатерина Вторая Великая. М.: Панорама, 1991.
2. Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи (Воспоминания современников. Материалы и документы). М.: РЦОИТ, 2008.
3. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. под общей редакцией А.А. Вешнякова. М.: Норма, 2001.
4. Вешняков А.А. Выборы в первую Государственную думу — первый опыт демократизации Российского государства // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск; 100-летие выборов Государственной Думы: история и современность. Материалы научно-практической конференции 3 марта 2006 года. М., 2006.
5. Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга — Москва: Фонд «Символ»; РЦОИТ, 2002.
6. Милоков П.М. Воспоминания. От третьей Думы к четвертой // Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи. М.: РЦОИТ, 2008.
7. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Норма, 1999.
8. Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М.: РОИИП, 2009.
9. Карр Э. История Советской России. Кн. 1: Большеви́стская революция. М., 1990.
10. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е, Т. 33. М., 1969.
11. Конституция общенародного государства. М.: Политиздат, 1978.
12. Биктагиров Р.Т. Совершенствование демократических институтов избирательного права Российской Федерации в постсоветский период (1993–1996) // Электоральный суверенитет в глобальном мире. Материалы международной конференции, Москва 17 сентября 2016 года. М.: Ключ-С, 2016.
13. Биктагиров Р.Т. Становление ЦИК России: начало пути // Гражданин, выборы, власть. 2018. № 3.