

П Р А В О

УДК 342.81

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИИ

© 2008 г.

А.И. Горылев, А.В. Зеленев

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

gorylev@yandex.ru

Поступила в редакцию 25.07.2008

Рассматриваются особенности становления российского избирательного права, начиная с Древней Руси до нашего времени. Анализируются исторические этапы возникновения и развития институтов непосредственной демократии в нашей стране, их влияние на построение народовластия в современной России.

Ключевые слова: избирательное право, институт демократии, народовластие.

Корни избирательного права в России уходят в далекое прошлое. Уже на заре истории российского государства наблюдаются типичные формы непосредственной демократии – прообраз всякого представительства. Это выразилось в том, что во многих землях Древней Руси складывались особые учреждения – вече. В науке не существует кардинальных разногласий по поводу сущности данных учреждений. «Вече означает собрание полномочных граждан, представляющее собой орган государственной власти» [1]. Вече – это общие сходы свободных людей, принимавших участие в управлении государством [2]. На народном вече избирали высших должностных лиц государства: князей (в Новгороде – с 1136 г.), посадников (как правило, из числа военных бояр) и тысяцких. В Новгороде и Пскове избирательные права предоставлялись не только знати – феодалам, владельцам торгового капитала, но и плебсу. Выборными были и органы самоуправления пригородов улиц и концов (административно-территориальных единиц республик и городов Новгорода и Пскова), так называемые кончанские и уличанские старосты. Голосовали в новгородском вече вполне цивилизованным способом: с помощью берестяных «бюллетеней», на которых было написано имя избранника. Споры, связанные с нарушением порядка выборов решались с помощью судебных поединков – так называемого поля, проведение которого регламентировалось.

С ликвидацией политической самостоятельности Новгородской и Псковской республик

вечевые традиции Древней Руси прекратили свое существование.

Образование Московского централизованного государства связано с созданием новых властных структур. Среди наиболее значимых из них, формирование которых осуществлялось процессом избрания, следует отметить земские соборы. Земские соборы можно оценить как своеобразную форму участия населения в делах верховного управления и законодательства. Выборность большей части участников земских соборов населением дает нам основание говорить о зарождении представительной демократии в Московском государстве. Устанавливалось требование для избираемых – они должны были быть «добрыми и разумными людьми», «уметь рассказать обиды, насильства и разорение и чем московскому полниться и ратных людей жаловать и умели бы устроить московское государство, чтобы пришли все в достоинство» [2]. К избранию выборных на местах приступали по получении «призывной грамоты».

Избирательным округом являлся город с уездом, за исключением Новгорода, где избирательной единицей считалась пятина. Конечно же, каждое сословие избирало своих представителей. Обычно в грамотах воеводам предписывалось «выслать» на земский собор от дворян и служивых людей по «одному или двум» человек и от городских и посадских людей по одному же или по два человека или «сколько пригоже» [3]. Более населенные города посылали большее количество представителей. Вопрос, какой город считать «большим», а какой – «малым»,

решался воеводами или самими избирателями. Часто это приводило к тому, что от малого города на соборе присутствовало больше представителей, чем от большого (скорее всего, это зависело от числа желающих ехать в Москву: их не всегда было много, так как не предусматривалось «депутатского содержания»). По естественным причинам большее количество представителей было от Москвы. О состоявшихся выборах составлялся особый список, который собственноручно заверялся избирателями и отсылался в посольский приказ. Выборные нередко привозили с собой «наказы» от избирателей, в которых излагались различного рода пожелания. Кроме выборных в соборах в обязательном порядке также участвовали некоторые высшие должностные лица: 1) члены освященного собора – высшее духовенство: патриарх, митрополиты, епископы, архимандриты, игумены; 2) члены боярской думы: бояре, окольничие, думные дворяне, думные дьяки; 3) придворные чины за исключением стольников, стряпчих, дворян московских и жильцов [1].

К сожалению, в нашей стране сословное представительство в виде земских соборов не смогло постепенно перерасти в представительство всего населения (в таком виде сословное представительство послужило бы в качестве прообраза парламентаризма). Во второй половине 50-х годов XVII века соборы перестали созываться. В развитии России начинается новый этап – становление абсолютной монархии.

Некоторые ограниченные признаки представительства прослеживались во времена Екатерины II. В соответствии с Грамотой на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. [4] дворяне наделялись правом объединяться в губернские дворянские общества, созывать съезды и участвовать в них, избирать судебных заседателей и предводителей дворянства. Дворянские собрания проводились один раз в три года в зимнее время по дозволению генерал-губернатора или губернатора для производства выборов.

Активным и пассивным избирательным правом наделялись мещане (так официально называли горожан) мужского пола. Лишались избирательных прав граждане, осужденные судом или имеющие «явный порок».

Городские обыватели формировали выборным путем органы городского самоуправления – общую и шестигласную городские думы. От каждого из городских участков (округов) каждый из шести разрядов городского населения выбирал сроком на три года по одному

гласному (обладавший правом голоса депутат). Они и составляли общую городскую думу. На данном этапе эволюции избирательное право было сословным правом-привилегией отдельных слоев населения.

Новый этап – «эпоха великих реформ» Александра II. В этот период изданы демократические (с известной оговоркой) акты, установившие порядок избрания в земские и городские органы самоуправления, суд присяжных и мировой суд. Для кандидатов на выборные должности устанавливались цензы: возрастной, имущественный, образовательный, оседлости. Так как основной целью реформ являлась модернизация социально-политической системы Российской империи, избирательное право стало более демократичным.

Выборы в земские учреждения проходили на началах сословности, имущественного и возрастного ценза, многостепенности для крестьян, закладывая тем самым в организацию этих представительных органов закладывались элементы неравенства. «Гласных» – депутатов в уездное земское собрание (распорядительный орган) – выбирали в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях, утвержденным 1 января 1864 г. [5]. Впоследствии это Постановление стало правовой основой организации и деятельности органов земского самоуправления и на избирательных съездах уездных землевладельцев, городских обществ, сельских обществ.

Положение 1864 г. включало в избирательный корпус не все население, а лишь тех, кто соответствовал установленным законом требованиям. В отличие от дореформенного периода, ими было наделено мужское население независимо от сословной принадлежности. Положение закрепляло круг лиц, лишенных избирательных прав. К таковым относились: лица, не достигшие 25-летнего возраста; находящиеся под уголовным следствием или судом; опороченные по суду или общественному приговору; иностранцы, не присягнувшие на подданство России (ст. 17) [6]. При этом дифференцировались размеры имущественных цензов для представителей различных сословий и социальных групп: от 15 тысяч рублей оценки недвижимого имущества; от 6 тысяч рублей размера годового оборота капитала у депутатов уездных избирательных съездов; до 500 рублей оценки облагаемой налогом собственности у депутатов городских избирательных съездов; для депутатов от сельских обществ имущественный ценз не устанавливался.

Необходимо также отметить, что для депутатов от сельских обществ была введена система многоступенчатых выборов:

1. Формирование волостного схода путем выборов от сельских сходов.

2. Избрание уездных гласных от сельских обществ выборщиками, направленными волостными сходами из своей среды.

Следующий этап развития избирательного права и формирования избирательной системы непосредственно связан с созданием системы представительных учреждений, состоявшей из Государственной думы и Государственного совета. 6 августа 1905 года, в разгар первой русской революции, император Николай II издал высочайший манифест об учреждении законосовещательной Думы, акт «Учреждение Государственной думы» и положение «О выборах в Государственную думу».

Выборы в Государственную думу предполагалось проводить на основе цензового представительства. Первым избирательным законом стало Положение о выборах в Государственную думу, утвержденное 6 августа 1905 г. [5]. Для выборов в Думу создавались три курии: землевладельческая, городская и крестьянская. Для участия в выборах по первым двум куриям устанавливался достаточно большой земельный (для землевладельческой курии – от 100 до 650 десятин земли) или имущественный ценз. Для крестьян (кроме жителей Сибири и Польши) ценза не вводилось, но устанавливалась сложная четырехстепенная система выборов: сельские сходы выбирали десятидворников, те на волостных сходах – уполномоченных, а последние на уездных съездах уполномоченных от волостей (у казаков – от станиц) – выборщиков [7]. Выборщики каждой губернии, избранные всеми куриями, собирались на губернское избирательное собрание, где каждая курия должна была выбрать определенное законом число членов Государственной думы.

Революционные события 1905 года, захлестнувшие всю страну, не позволили сформировать «законосовещательную» Думу. Пойдя на уступки революционному движению, 17 октября 1905 года император Николай II вынужден был издать манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», которым населению были дарованы «основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» [9]. Было создано также Особое совещание под председательством С.Ю. Витте, которое подготовило проект указа «Об изменении положения о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г.» и проект правил «О выборах в Государственную думу от рабочих на предприятиях фабрично-

заводской, горной и горнозаводской промышленности» [8]. Совещание заседало в начале декабря 1905 г., и уже 11 декабря император подписал новый, более демократичный избирательный закон.

Согласно закону было предусмотрено, что Дума образовывалась из депутатов, избираемых населением Российской империи. Все избиратели делились на четыре курии, не равные по числу предоставляемых им голосов: землевладельческую, городскую, крестьянскую и рабочую. Новый избирательный закон значительно расширял представительство населения в Государственной думе. Например, рабочая курия создавалась в каждой губернии. Право голосовать получили рабочие предприятий с числом рабочих (мужчин) от 50 до 1000 человек; они выбирали по одному уполномоченному. Крупные предприятия избирали по одному уполномоченному на каждую полную тысячу рабочих (мужчин). Уполномоченные всей губернии собирались на губернское собрание уполномоченных от рабочих, на котором выбирали выборщиков. По городской курии в число избирателей были включены мелкие ремесленники, квартиронаниматели и чиновники-пенсионеры.

Демократизацию избирательного закона следует оценивать как несомненное продвижение к парламентаризму. Но в то же время новый закон предполагал, что из общего числа выборщиков в Государственную думу (7211 человек) помещики и крупная буржуазия имели 4249 выборщиков, или 58%. Один голос помещика был равен трем голосам буржуазии, 15 голосам крестьян и 45 голосам рабочих [10]. Очевидно, что неравенство избирателей сохранялось.

Выборы в Государственную думу первого созыва прошли в соответствии с указанным законом в феврале-марте 1906 г. По составу она была достаточно левой и повсеместно проявляла свою независимость от правительства. Об этом говорят многочисленные попытки Думы (как первого, так и второго созыва) решить аграрный вопрос путем разработки различных проектов аграрной реформы, которые всякий раз отвергались правительством. Независимость Думы закончилась после роспуска ее первого и второго созывов и издания нового избирательного закона 3 июня 1907 года.

Новый закон сводил избирательные права широких масс населения к минимуму. Почти на 33% возросло число выборщиков от помещиков, на 56% уменьшилось количество выборщиков от крестьян. Единая городская курия была разделена на две. В первую курию входили

представители крупной и средней промышленной и торговой буржуазии, помещиков, богатые чиновники, владельцы значительного недвижимого имущества в городах и т.д., а во вторую – представители мелкой буржуазии: мелкие владельцы недвижимой собственности, квартирантсидатели, ремесленники, чиновники и т.п. Права избирателей по второй городской курии были урезаны. Только семь городов получили право самостоятельно выбирать членов Думы (по избирательному закону от 6 августа 1905 года их было 21) [11]. В целом избирательные права по новому избирательному закону получили только 15% населения России.

Государственный совет формировался несколько иначе. Он состоял не только из выборных депутатов, но и из членов по назначению (назначал император): количество членов по назначению не могло превышать общего числа членов по выборам. Состав членов по назначению пересматривался ежегодно 1 января. Избрание членов Государственного совета отличалось от выборов депутатов Государственной думы – оно производилось от 5 курий: 1) губернских земских собраний; 2) дворянских обществ; 3) православного духовенства; 4) академии наук и университетов; 5) совета торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ. Как видно уже из названий курий, в основу избрания части членов Государственного совета был положен корпоративный принцип, в отличие от сословного принципа избрания депутатов Государственной думы.

Таким образом, организация и система выборов в Государственную думу была построена на началах куриально-сословного представительства, многостепенности выборов, мажоритарной избирательной системы, цензовых ограничений. Но в то же время мы расцениваем реформу избирательного законодательства начала XX века в России как реальный шаг к демократии, к всеобщему, прямому, равному избирательному праву при тайном голосовании. Нужно учитывать, что избирательное право самых демократических стран на определенном этапе было цензовым. Нигде оно не возникало сразу как всеобщее, равное и прямое. Были различные переходные, промежуточные стадии, и не всеобщее, в нашем понимании, право оценивалось как таковое. Безусловно, Россия в то время переживала подобный период.

Новый этап в развитии избирательного права начинается после Февральской революции с издания утвержденного Временным правительством Положения о выборах в Учредительное собрание.

Новый избирательный закон радикально отличался от прежнего по ряду позиций, а именно: самому низкому в мире возрастному цензу для избирателей – 20 лет (Великобритания, США, Франция – 21 год, Бельгия, Германия, Испания – 25 лет); избирательные права предоставлялись российским гражданам без различия пола; избирательными правами наделялись также военнослужашие; отменялись имущественные цензы, цензы оседлости и грамотности; уничтожались ограничения в избирательных правах по принципам национальности и вероисповедания.

В соответствии со ст. 1 Положения избирательное право стало всеобщим и равным. Отстранялись от участия в выборах лишь признанные в установленном порядке безумными или сумасшедшими, а также глухонемые, находящиеся под опекой. Лишались избирательных прав осужденные; несостоятельные должники – «злонамеренные банкроты»; военнотружашие-дезертиры либо осужденные за ряд других воинских преступлений; члены царствующего в России дома.

В основе выборов лежала пропорциональная система, т.е. принцип избрания депутатов по партийным спискам, в соответствии с процентом поданных за список голосов, в отдельных же округах в порядке изъятия из общего правила применялась мажоритарная система.

Порядок голосования устанавливался тайный, как правило посредством избирательных бюллетеней («записок»), в исключительных случаях посредством «баллотировки шарами или другими заменяющими их знаками». При этом хотелось бы отметить, что избирательное право в России на этом этапе было самым демократичным в мире, что обусловлено прежде всего его всеобщностью и равенством, низким возрастным цензом, отсутствием имущественного ценза и ценза оседлости.

История Учредительного собрания закончилась, так и не успев начаться. После победы Февральской революции большевики активно использовали лозунг созыва Учредительного собрания. Сам октябрьский переворот ими проводился в том числе и под девизом защиты Учредительного собрания от правительства буржуазии, которое якобы отказалось от проведения выборов (хотя дата созыва Собрания была уже определена Временным правительством – 28 ноября 1917 года). Большевики созвали Учредительное собрание в начале 1918 года, но, не проработав и дня, оно было ими разогнано. Проблема власти в тот период была уже полностью решена – она всецело перешла в руки большевиков, выборы как институт непо-

средственной демократии для них потерял всякую актуальность.

После Октябрьской революции на протяжении длительного периода времени роль гражданина на выборах сводилась главным образом к выражению полного одобрения и поддержке *единственного* кандидата, выдвинутого правящей коммунистической партией. Все это сказало не только на массовом сознании, но и на настроениях работников партийного и советского аппаратов и самих депутатов. Распространились безразличное отношение к личности кандидата и одновременно не лишённая оснований уверенность, что голосование против единственного кандидата есть демонстрация недоверия к власти вообще.

Лишь во второй половине 80-х годов ситуация стала постепенно изменяться. Реформы политической системы в первую очередь затронули необходимость возрождения института выборов. Первым практическим шагом на пути к избирательной реформе стал проведенный в 1987 году эксперимент в ходе выборов в местные Советы народных депутатов, допускающий наличие альтернативных кандидатов. В феврале 1987 года Президиум ВС РСФСР в соответствии с партийными решениями принимает указ «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» и Постановление Президиума ВС РСФСР «О проведении в порядке эксперимента выборов в местные Советы народных депутатов РСФСР по многомандатным избирательным округам». Согласно Постановлению президиумам верховных советов автономных республик, исполкомам областных и краевых советов предлагалось в ходе выборов в местные советы провести эксперимент на территории одного из районов. Эксперимент по выборам в районные, городские (городов районного подчинения), поселковые и сельские советы охватил 5% районов страны.

Отметим изменения, которые вносились в избирательное законодательство. Помимо формирования многомандатных округов, существенная особенность выборов 29 марта 1987 года состояла в том, что на собраниях по выдвижению кандидатов в депутаты предоставлялась возможность рассматривать, как правило, не одну, а несколько кандидатур по избирательному округу. Также в избирательных бюллетенях теперь предусматривалось указание, кроме обычных данных, места работы, должности или занятия кандидата в депутаты, что давало возможность более детально рассматривать социальный состав депутатского корпуса.

Внесенные в Закон о выборах в местные советы изменения расширяли возможности насе-

ления участвовать в подготовке и проведении выборов, а именно:

- представители в состав избирательных комиссий могли выдвигаться первичными общественными организациями и их органами: органами общественной самодеятельности по месту жительства населения (сельскими, уличными, домовыми комитетами), советами женщин, ветеранов войны и труда, районными потребительскими обществами и т.д.;
- расширялись функции участковых избирательных комиссий. Избирательные комиссии получали больше прав по вопросам рассмотрения заявлений граждан о неточностях в списках избирателей;
- законодательство впервые предусмотрело и установку кабин для голосования, так чтобы каждый голосующий обязательно прошел через них и только потом опускал бюллетень в избирательную урну.

В соответствии с новым законодательством в экспериментальных районах выборы в соответствующие Советы состоялись, в отличие от прежнего порядка, не по одномандатным, а по многомандатным избирательным округам. В Постановлении отмечалось, что число кандидатов должно, как правило, превышать число мандатов по избирательному округу. Всего по этим округам подлежало избранию более 94 тысяч народных депутатов СССР.

Изменения избирательного процесса происходили не только в экспериментальных избирательных округах. На многих предвыборных собраниях выдвигалось и обсуждалось более одной кандидатуры, а иногда по несколько кандидатов в депутаты.

Избирательный эксперимент с многомандатными округами устранял излишнюю социальную напряженность и известный дискомфорт для кандидатов, связанный с предвыборной конкуренцией, поскольку предоставлял им шанс стать хотя бы резервным депутатом. Была также создана психологическая обстановка, которая являлась новой как для электората, так и для представителей власти.

Следующим этапом на пути формирования демократических представительных органов государственной власти стали выборы народных депутатов СССР 26 марта 1989 года. На XIX Всероссийской конференции КПСС, которая проходила с 28 июня по 1 июля 1988 года, в ходе острых дискуссий была принята резолюция «О демократизации советского общества и реформе политической системы». В ней, в частности, говорилось о том, что избирательная

система нуждается в существенном обновлении, и намечались основные пути этого обновления. Это обеспечение неограниченного выдвижения кандидатур, широкое и свободное их обсуждение, включение в избирательные бюллетени большего числа кандидатов, превышающего количество мандатов по избирательному округу, строгое соблюдение процедуры выборов, регулярная отчетность депутатов и возможность их отзыва.

На сессии Верховного Совета СССР 1 декабря 1988 года принимаются законы СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР».

Одна из важнейших гарантий демократизации избирательной системы – конституционное закрепление возможности выбора депутатов в одномандатных избирательных округах из нескольких кандидатов, другими словами, проведение выборов на конкурентной основе.

Согласно закону число кандидатов в народные депутаты не ограничивалось, каждый участник собрания по выдвижению кандидатов в депутаты мог предлагать для обсуждения любые кандидатуры, в том числе и свою. Основным законом также гарантировалось, что в избирательные бюллетени может быть включено неограниченное число кандидатов (статья 100 Конституции СССР).

Впервые конституционной нормой стало выдвижение кандидатов в депутаты собраниями избирателей по месту жительства. Собрание считалось правомочным, если на нем присутствовало 500 избирателей, проживающих на территории избирательного округа.

Принципиально важное и необходимое нововведение, существенно демократизирующее избирательный процесс – закрепление права кандидата в депутаты выступать с программой своей будущей деятельности (закон о выборах, статья 45). Но если кандидат предлагает изменить систему государственных органов, то это уже нарушение законодательства о выборах, и, соответственно, кандидат мог быть привлечен к судебной ответственности. Сразу же начало работать Положение о предвыборной программе. Меняется характер предвыборной деятельности кандидатов в депутаты. Теперь в их распоряжении команды (до десяти человек) из доверенных лиц, которые могут вести диалог с избирателями, агитировать за кандидата. По сути дела, советское общество впервые после многих десятилетий своей истории имело дело с возрождающейся политической борьбой.

В законе о выборах появляется и статья 7, по которой на заседаниях избирательных комис-

сий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, подсчете голосов на избирательном участке, определении результатов выборов по округу и подведении общих итогов выборов, вправе присутствовать представители трудовых коллективов, общественных организаций, собраний избирателей, доверенные лица, а также представители печати, телевидения, радио. Таким образом, расширялась открытость в деятельности избирательных комиссий, появляется общественный контроль за подсчетом голосов.

Начало 1989 года ознаменовалось первыми более-менее свободными выборами в СССР. Процесс демократизации, охвативший в то время страну, шел неравномерно. Доля избирателей, принявших участие в выборах, была неодинакова в разных районах страны. 26 марта 1989 года прошли основные выборы, а в апреле и мае довыборы и повторные голосования в ряде избирательных округов.

В составе Съезда появились депутаты, представляющие социальные группы, которых не было ни в одном из прежних созывов Верховного Совета: священнослужители, сельские арендаторы, руководители арендных коллективов и кооперативов. Социальный состав нового депутатского корпуса подтверждал, что разрядочный принцип формирования представительных органов власти уходил в прошлое.

Таким образом, избирательные кампании 1987 и 1989 годов стали этапами на пути к формированию на демократической основе высших представительных органов государственной власти. Избирательный эксперимент 1987 года имел большое психологическое значение. Он разрушал устоявшиеся догмы (выборы без выбора), открывал возможность для свободного обсуждения вопросов избирательной системы. В то же время многоступенчатая система выдвижения кандидатов в депутаты позволяла правящей элите отсеивать негодных кандидатов. Выборы 1989 года проходили уже в другой обстановке. Нарбатывалась практика выдвижения нескольких кандидатов на один депутатский мандат, формирования избирательных союзов, выдвижения и обоснования программ кандидатов в депутаты. Выборы показали советским людям, что от их голоса и мнения во многом зависит путь, по которому пойдет страна.

На современном этапе развития нашего государства избирательное право прочно заняло свою нишу в общей системе права Российской Федерации и уже имеет свою политическую и юридическую историю развития и совершенствования.

В рамках весьма ограниченного периода исторического времени, начиная с 90-х годов,

произошли структурные изменения всех составных элементов – институтов и процедур, юридических норм и ценностей, учреждений и гарантий, обеспечивающих реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В настоящее время избирательное право в Российской Федерации рассматривается как *комплексная отрасль права*, охватывающая нормы различной отраслевой принадлежности: конституционного, административного, информационного, финансового и других отраслей права – и направленная на комплексное обеспечение конституционного права избирать и быть избранными. При этом нормы соответствующих отраслей права (гражданского, уголовного, административного) действуют в сфере отношений, регламентируемых избирательным правом, преломляясь в призме избирательного законодательства (например, договорные отношения при осуществлении предвыборной агитации). В свою очередь, избирательное право использует соответствующие процессуальные механизмы с целью создания эффективных гарантий защиты прав участников избирательного процесса и правомерной реализации этих прав, а также для реализации ответственности участников за совершенное ими правонарушение.

Сегодня Российская Федерация располагает структурированным по всем составным элементам и институтам материальным и процессуальным правом, которое определяет: а) основные принципы и гарантии реализации активного и пассивного избирательного права граждан; б) порядок организации и проведения выборов – их назначения, выдвижения и регистрации кандидатов; в) правила информирования избирателей и ведения предвыборной агитации; г) правила финансирования избирательных кампаний, создания и расходования избирательных фондов; д) порядок голосования, подсчета голосов избирателей и определения результатов выборов; е) порядок разрешения избирательных споров, юридической ответственности участников избирательного процесса; ж) порядок защиты и восстановления нарушенного избирательного права.

В этом процессе можно выделить ряд основных этапов становления современного избирательного права и законодательства Российской Федерации:

1) период перестроечного советского избирательного права и законодательства (1989–1991 гг.);

2) период переходного постсоветского избирательного права и законодательства (1992–1994 гг.);

3) период регулярного парламентского избирательного права и законодательства (1995 г. – по настоящее время) [12].

Как отмечает Ю.А. Веденеев, основные этапы формирования системы современного избирательного права и законодательства Российской Федерации привязаны к четырем электоральным циклам по выборам депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и президента Российской Федерации соответственно: 1995–1996 гг.; 1999–2000 гг.; 2003–2004 гг. и 2007–2008 гг. [13].

Анализ действующего российского избирательного законодательства показывает, что реформирование институтов избирательного права было подчинено определенному алгоритму – в каждом из означенных периодов законодатель вначале устанавливал в базовом федеральном законе материальные и процедурные, информационные и финансовые гарантии избирательных прав граждан, а затем раскрывал их технологическое содержание в специальных избирательных законах о выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и президента Российской Федерации.

Общими итогами концептуальной, публичной и юридико-технической работы в области реформирования избирательной системы Российской Федерации являлись, как правило, пакеты законопроектов о внесении изменений и дополнений в основные федеральные законы по вопросам организации выборов на федеральном и региональном уровнях.

При этом фундаментальную роль в формировании всего корпуса избирательного права играл и играет федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который является рамочным актом, устанавливающим общие условия проведения выборов в России. Данный федеральный закон фактически определяет общий электоральный правовой стандарт, применяемый при проведении выборов как на федеральном, так и на региональном уровне.

Ранее действовавшие варианты и редакции федерального закона о гарантиях (1997 и 1999 гг.) в качестве предмета правового регулирования рассматривали основные гарантии реализации конституционного активного и пассивного избирательного права, универсальные принципы и общий порядок участия граждан в демократическом избирательном процессе.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рендуме граждан Российской Федерации» 2002 г. конкретизировал сами избирательные права, порядок их реализации, правоприменительные процедуры. Институты избирательного права, определенные в данном законе, касаются практически всех аспектов избирательного процесса в целом: во-первых, реализации субъективного избирательного права на отдельных его стадиях; во-вторых, организации и проведения выборов (образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей, выдвижение кандидатов и их регистрации, информирование избирателей и предвыборной агитации, порядок голосования и определение результатов выборов); в-третьих, юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах.

По существу, имеет место процесс постепенного превращения данного федерального закона (гарантийного законодательства) в общий нормативный акт прямого действия с детальным регулированием отдельных стадий и процедур в части организации и проведения всех видов выборов – на федеральном и региональном уровнях.

В результате основные разделы федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» механически воспроизводятся в федеральных законах о выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и выборах президента Российской Федерации, а также избирательных законах субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в течение практически десяти лет, в период с 1994–1995 гг. по 2003–2005 гг., весьма скромный по своим юридическим масштабам и политической роли институт, связанный с правом голоса граждан и их электоральной правосубъектностью, постепенно оформился в весьма сложный межотраслевой комплекс норм и институтов, гарантий и процедур, претендующий стать и быть политической конституцией страны.

Выборы из формальной, точнее, административной процедуры голосования в советское время превратились в незаменимый политический институт, составляющий одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Волеизъявление граждан, выраженное в форме электоральных предпочтений, стало неотъемлемой частью механизма публичной власти и управления.

На современном этапе развития избирательной системы Российской Федерации, понимаемой в широком смысле как система норм и институтов, учреждений и ценностей, избирательное право по своему содержанию и смыслу представляет юридическую форму и способ взаимодействия гражданского общества и государства.

Несмотря на имеющиеся недостатки современного российского избирательного законодательства, по нашему мнению, главным итогом, с момента принятия ныне действующей Конституции РФ 1993 года, стало формирование в Российской Федерации избирательной системы, основанной на всеобщем, равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании. Дальнейшее совершенствование избирательного права в РФ должно быть направлено на повышение уровня представительности законодательных органов как на федеральном, так и региональном уровне, чтобы избежать политического абсентеизма граждан.

Список литературы

1. Грибовский В.М. Древнерусское право. Вып. 1. СПб., 1915. С. 57.
2. Тимофеев А.Г. История государственной власти в России. СПб., 1907. С. 5.
3. Сыромятников Б.И. Лекции по истории русского государственного права. М., 1909. С. 532.
4. Российское законодательство X–XX вв. Т. 5.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Отд. I. СПб., 1830. Т. XXXIX. № 40457.
6. Циркуляр министра внутренних дел г.г. начальникам губерний от 1 декабря 1864 г. // Земские учреждения. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие. СПб., 1865. № 190. С. 91.
7. Калинычев Ф.И. Государственная дума в России. М., 1957. С. 36.
8. Калинычев Ф.И. Государственная дума в период первой русской революции (1905–1907 годов). М., 1965. С. 14.
9. Хрестоматия по истории государства и права. Дореволюционный период. М., 1990. С. 436.
10. Васильева Н.И. и др. Первая российская революция и самодержавие (государственно-правовые проблемы). Л., 1975. С. 57.
11. Мироненко К.Н. Манифест 17 октября 1906 года // Учебные записки ЛГУ. Серия юридических наук. Вып. 10. М., 1958. С. 72.
12. Шейнис В.Л. Избирательное законодательство – проблемы разработки и принятия // www.indem.ru/idd2000/conf/conf1idx.htm
13. Веденев Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. 2006. № 6.

SOME PECULIARITIES OF THE MAKING OF THE ELECTORAL LAW IN RUSSIA*A.I. Gorylev, A.V. Zelenov*

Some peculiarities of the making of the Russian electoral law are considered, from the times of the Ancient Rus to the present. Historical stages of the emergence and development of immediate democracy institutes in this country and their influence on the building of democracy in modern Russia are analysed.