

А.Г. ГОЛОВИН

## ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ВЛАСТИ НАРОДОМ В СВЕТЕ ТРАДИЦИЙ И НОВАЦИЙ РОССИЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

***Аннотация.** На основе анализа исторических свидетельств и фактов автором статьи обосновывается тезис о том, что у институтов народовластия в российском государстве глубокие корни, историческая протяженность которых измеряется столетиями. Показано, что современная избирательная система России опирается на преемственность по отношению к давним традициям, при этом ее новации органично встроены в общие тренды государственного строительства, отвечают на новые вызовы и угрозы, способствуют повышению уровня гарантированности избирательных прав. Эта система адаптируется к любым неблагоприятным условиям, которые могут быть вызваны внешним санкционным давлением на страну, сложной геополитической обстановкой в мире, иными кризисными явлениями, готова стабильно функционировать в любой обстановке, обеспечивая механизм делегирования властных полномочий народом и формирование легитимных органов публичной власти. Отмечается, что стоящие перед избирательной системой задачи обуславливают необходимость дальнейшей профессионализации деятельности организаторов выборов, повышения мощного кадрового потенциала избирательных комиссий. Подчеркивается, что богатейший самобытный опыт российских демократических институтов, в обеспечении гарантий избирательных прав и стабильных механизмов делегирования народом власти заслуживает его трансляции на межгосударственный уровень с тем, чтобы он служил примером для иных демократических государств и способствовал совершенствованию международных избирательных стандартов.*

**Ключевые слова:** народовластие, учредительная власть народа, концепция делегирования власти народом, ответственное делегирование власти, избирательная система, выборы, референдум, развитие избирательного законодательства.

## DELEGATION OF POWER BY THE PEOPLE IN THE LIGHT OF TRADITIONS AND INNOVATIONS OF THE RUSSIAN ELECTORAL SYSTEM

***Abstract.** Based on the analysis of historical evidence and facts, the article substantiates the thesis that the institutions of democracy in the Russian state have deep roots, the historical duration of which is measured not in decades, but in centuries. It is shown that the modern*

---

ГОЛОВИН Алексей Геннадьевич — кандидат юридических наук, начальник отдела мониторинга законодательных инициатив и систематизации законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, г. Москва

*electoral system of Russia is based on continuity in relation to long-standing traditions, while its modern innovations are organically built into the general trends of state-building, respond to new challenges and threats, and contribute to increasing the level of guarantee of electoral rights. This system adapts to any unfavorable conditions that may be caused by external sanctions pressure on the country, the difficult geopolitical situation in the world, and other crisis phenomena, and is ready to function stably in any situation, providing a mechanism for delegation by the people in Russia and the formation of legitimate public authorities. It is noted that the tasks facing the electoral system necessitate further professionalization of the activities of election organizers, increasing the powerful personnel potential of election commissions. It is emphasized that the rich original experience of Russian democratic institutions, ensuring guarantees of electoral rights and stable mechanisms for the delegation of power by the people deserves to be transmitted to the interstate level so that it serves as an example for other democratic states and contributes to the improvement of international electoral standards.*

**Keywords:** *democracy, constituent power of the people, the concept of delegation of power by the people, responsible delegation of power, electoral system, elections, referendum, development of electoral legislation.*

Непосредственное народовластие в целом, референдум и свободные выборы как высшие формы его реализации представляют собой несомненную ценность для любого развитого демократического правового государства, имеющую конституционное закрепление и систему гарантий, воплощенную в законодательном регулировании и деятельности соответствующих государственных органов. Делегирование народом власти в рамках демократических процедур обеспечивается функционирующей в стране избирательной системой в ее широком смысле — системой урегулированных правом общественных отношений по организации и проведению выборов органов публичной власти, включающей профессиональную деятельность организаторов выборов и референдумов.

В 2023 году отмечалось тридцатилетие избирательной системы Российской Федерации. Вспоминая это, безусловно, значимое событие, стоит, на наш взгляд, подчеркнуть, что тогда речь шла о юбилее современной избирательной системы, которая прошла серьезный самобытный путь развития в постсоветский период эволюции нашей государственности. Характеризуя этот путь, Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова справедливо отметила: «Речь идет о демократии с собственным характером, своим лицом и самостоятельным нравом. В том смысле, что российское народовластие училось, но не подражало, вникало и понимало, но воспринимало исключительно посредством творческого и конструктивного переосмысления. Мы шли не по проторенной тропе, а, не ступая след в след по чужому пути, прокладывали свою дорогу, что намного сложнее» [1, с. 6].

Вместе с тем историю отечественной избирательной системы, непосредственного народовластия и электоральных институтов нельзя ограничивать лишь постсоветскими десятилетиями и современным этапом российской демократии. У институтов народовластия в нашей стране весьма глубокие

корни, историческая протяженность которых, как представляется, измеряется не десятилетиями, но столетиями. Безусловно, речь не идет о том, что в течение различных исторических этапов развития и преобразований (порой кардинальных и революционных) нашей государственности развивалась именно такая избирательная система, к которой мы привыкли сейчас. При взгляде на нее в более широком контексте становится очевидным, что имеются в виду традиции народовластия как самого по себе, так и в качестве государственно-правового феномена, пусть и понимаемого в разные эпохи через призму господствовавших идей по-разному.

Отправной точкой для исследования отечественной демократии и избирательной системы на протяжении длительного периода развития российской государственности, по нашему мнению, может служить категория делегирования власти, которую мы рассматриваем в рамках конституционно-правовой концепции ответственного делегирования власти народом [подробнее о сути этой концепции см. 2, с. 3–10; 3, с. 34–45 и др.]. В современном понимании народ обладает учредительной властью, которую реализует, прежде всего, принимая конституцию государства.

Заметим, что уже в преамбуле Конституции Российской Федерации отчетливо, аксиоматически выражена такая учредительная власть российского народа<sup>1</sup>. И реализовав ее в этой форме, народ вводит себя в правовые рамки дальнейшего делегирования властных полномочий легитимно формируемым органам путем периодического участия в тех формах и процедурах, которые устанавливаются конституцией и законодательством.

По справедливому мнению Б.С. Эбзеева, из принципа конституционализма вытекает, что «воздействие народной воли на государство, его органы и должностных лиц возможно лишь в конституционных формах (выборы и референдумы, петиции и иные обращения и т.п.)» [4, с. 34]. Не на всех исторических этапах, естественно, превалировало такое понимание строгих конституционных рамок, однако к этому привела длительная эволюция, в том числе понимания делегирования власти, воплощаемого, в частности, посредством легитимных электоральных процедур. Таким образом, избирательная система выступает законной формой и наилучшим легальным инструментом практической реализации концепции делегирования власти народом.

Обратимся к некоторым историческим свидетельствам и фактам, иллюстрирующим высказанный тезис о давних отечественных демократических традициях.

---

<sup>1</sup> В преамбуле российской Конституции в частности сказано, что многонациональный народ Российской Федерации, соединенный общей судьбой на своей земле, утверждая гражданский мир и согласие, неизбежность демократической основы суверенной государственности России, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, принимает Конституцию Российской Федерации.

\* \* \*

Широко известно хрестоматийное высказывание византийского историка Прокопия Кесарийского о наших предках: «Эти племена, славяне и анты, не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве (демократии), и поэтому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим» [5, с. 16–17]. Естественно, речь идет не о демократических процедурах в современном их понимании, но о самом духе народоправства, который в историческом контексте как раз и свидетельствует об исконно присущих базовых элементах делегирования власти народом.

Народовластие в России не является исключительно продуктом постсоветской эпохи. Определенные демократические проявления традиционно имели немалое значение на разных этапах становления и развития российского государства с древних времен. Выборы как способ формирования органов публичной власти были известны отечественной истории достаточно давно. Избирательная система и избирательное право в нашем государстве прошли серьезный поэтапный путь развития, обусловленный эволюцией самого института выборов и превалирующих в стране взглядов на этот институт и его роль.

В раннем средневековье самой известной избирательной процедурой, отмеченной в летописях и различных документах, являлись выборы правителя. По историческим свидетельствам, первый такой акт избрания состоялся в 862 году, когда на новгородское княжение был избран и приглашен Рюрик [подробнее рассуждения об этом событии именно в контексте истории выборов в нашей стране см., например: 6, с. 6–10].

В X–XII веках большое значение на северо-западе Руси имели в достаточной степени развитые институты народовластия — народное собрание (вече), выборы глав местного самоуправления — посадников, иных должностных лиц. Наибольшее развитие демократические институты получили в Новгородской феодальной республике, знаменитой в том числе установившейся к XIII веку системой избрания (приглашения на основе волеизъявления народа) князей. Как отмечают исследователи, «принцип непосредственного участия новгородцев в управлении городом был положен в основу деятельности всех звеньев федерации (имеется в виду Новгородская феодальная республика — А.Г.), а его реализация осуществлялась через самобытный и регулярный избирательный процесс» [7].

Так же обстояли дела и в Псковской феодальной республике, где был развит вечевой строй, в частности, вече выбирало посадников, сотских старост [8]. По мнению исследователей, «выборные органы власти и управления в Новгородской и Псковской феодальных республиках играли важную роль в становлении и развитии институтов представительной и непосредственной демократии, формировании вертикали власти „снизу вверх“, зарождении системы сдержек и противовесов» [9, с. 25].

Исторические свидетельства и научные исследования дают представление о том, что народовластие на Руси в рассматриваемый период было одной из естественных форм организации публичной власти, а в последующие столетия в российском государстве имело место развитие различных избирательных процедур, что и позволяет говорить о наличии у России многовековой демократической традиции<sup>2</sup>.

Не вдаваясь в исторические подробности развития электоральных механизмов и институтов в России до середины XIX века, для наглядности остановимся на некоторых характеристиках избирательного права в Российской империи во второй половине XIX — начале XX века, когда выборы приобретают новую социальную основу, и их значение существенно возрастает.

60-е годы XIX века ознаменовались рядом общественно-политических реформ в Российской империи (эпоха Великих реформ), среди которых основное значение в аспекте электоральных институтов имели крестьянская (отмена крепостного права в 1861 г.) и земская (введение нового института местного управления — земств — в 1864 г.). Первая обусловила существенное расширение электорального корпуса, вторая — необходимость проведения выборов в земские учреждения.

Первичное правовое регулирование земских выборов было установлено Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января

---

<sup>2</sup> В уже упомянутом выше замечательном издании — книге «Очерки по истории выборов и избирательного права», — собрана интересная и наглядная информация об избирательных процедурах в тот или иной период истории, позволяющая проследить развитие самобытной демократической традиции в российском государстве. Вкратце обозначим некоторые весьма показательные примеры и рассуждения. Отметим, что электоральные процедуры в древней Руси характеризовались достаточно высокой организацией. По мнению археологов, выборы органов самоуправления внутри новгородских концов (сотен и улиц) осуществлялись не криком, а подачей своего рода прообразов избирательных бюллетеней — берестяных грамот с именами избираемых кандидатов. Вечевые избирательные процедуры завершались заключением договора с новым должностным лицом и принесением им присяги — крестоцелования [см. 7, с. 407]. Русская демократическая традиция сохраняется и в последующие века, в течение которых она не раз приходила на помощь государству в трудные для него периоды, например, во время Великой смуты. Наиболее ярким событием политической истории России в период сословно-представительной монархии стали выборы царей на земских соборах XVI–XVII веков. Документы этого времени свидетельствуют о прохождении через процедуру «изобранья» почти всех русских самодержцев — от Федора Ивановича до Софьи, Иоанна и Петра Алексеевичей [7, с. 430]. Традиция созыва избирательных соборов возникла в 1584 году, после смерти Ивана Грозного. На рубеже XVI–XVII веков избирательные соборы обеспечили преемственность государственной власти в условиях крестьянской войны и иностранной интервенции, послужили формой консолидации политических сил [7, с. 430–431]. Избирательные процедуры опосредовали и смену правящей династии: именно в результате выборов после Смутного времени вместо Рюриковичей воцарилась династия Романовых. «Понятие „баллотирование“ — т.е. голосование шарами — впервые появилось в русском политико-правовом лексиконе при Петре I» [7, с. 453]. Развитие избирательного процесса продолжилось и в период просвещенной монархии во взаимосвязи с государственными преобразованиями, проводившимися императрицей Екатериной II. В 1767 году избирательные процедуры определяют созыв Уложенной комиссии, которая должна была объединить представителей всех сословий и территорий Российской империи для составления проекта нового государственного Уложения. Названные выборы стали значительным событием в общественно-политической жизни России. «В истории избирательной кампании 1767 года мы встречаем многие элементы, характерные и для современного электорального процесса: активную борьбу кандидатов и групп сочувствующих им избирателей, оживленную агитацию, попытки опротестовать результаты выборов в суде» [7, с. 457].

1864 года и Правилами о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях от 25 мая 1864 года<sup>3</sup>. В тот период избирательная система была далека от модели, в которой реализуются принципы всеобщего и равного избирательного права. Избиратели были разделены на три курии (лат. *curia* — союз мужей) — землевладельцев, горожан — собственников недвижимого имущества и крестьян. В основе отнесения к первым двум куриям лежал установленный Положением о земских учреждениях имущественный ценз. Человек мог сам заявить о своем соответствии необходимому цензу, что позволяет говорить о наличии признаков заявительного порядка регистрации избирателей.

Избирательное право не было всеобщим в его актуальном значении. Активное избирательное право подразделялось на личное и реализуемое через уполномоченных. Личным избирательным правом — возможностью голосовать самостоятельно — обладали мужчины, достигшие возраста 25 лет. Мужчины в возрасте от 21 года до 25 лет, а также женщины, при условии что эти категории подданных соответствовали требованиям имущественного ценза для той или иной курии, могли направить на выборы для голосования своих уполномоченных, которые должны были обладать личным избирательным правом. Таким образом, один избиратель мог иметь два голоса — один личный и один по уполномочию от указанных выше лиц. Избирательное право принадлежало только российским подданным.

Бюллетени не были предусмотрены: голосование осуществлялось разными способами, наибольшее распространение среди которых получило голосование шарами. Итоги голосования заносились в выборный лист — прообраз протокола об итогах голосования.

В период контрреформ 80–90-х годов XIX века избирательные нормы были скорректированы в соответствии с общим курсом на устранение негативной с точки зрения монархической государственности несогласованности действий групп представителей разных сословий во всеобщем земстве. Обновленное избирательно-правовое регулирование (новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях император утвердил 12 июня 1890 г.) было направлено на обеспечение приоритета дворян в земских учреждениях. Однако общая модель электорально-правовых институтов осталась, по сути, прежней.

Важной вехой в развитии выборов и избирательного права в российском государстве стали выборы в имперскую Государственную думу. Новые реалии общественно-политической и экономической обстановки в России в начале XX века породили определенные изменения в подходах к организации электоральных процессов, хотя куриально-цензовая система косвенных выборов сохранилась.

---

<sup>3</sup> В общих чертах аналогичные электоральные правила были предусмотрены для городских учреждений Положением о городском общественном управлении 1870 года.

На том этапе отечественной истории также зародились некоторые немаловажные новые избирательные институты, применяемые и развиваемые по сей день. Для осуществления некоторых специальных функций создаются комиссии по делам о выборах разных уровней. Положением о выборах в Государственную думу предусматривалось согласие кандидатов на избрание. Также устанавливалось, что в случае избрания в Думу, лица, замещающие государственные должности, должны были сложить свои полномочия. Важным новшеством стало введение, наряду с шарами, повсеместно применяемыми для голосования, избирательных записок для курий землевладельцев и горожан — прообраза избирательных бюллетеней. Их форма была произвольной, вплоть до рукописной. Зачастую избирательные записки изготавливались не государством, а партиями, включавшими в них фамилии своих кандидатов. С нынешних позиций распространение среди избирателей таких записок можно рассматривать как предвыборную агитацию. На выборах избиратель подавал избирательную записку той партии, которую он поддерживал.

Голосование проводилось в один день с 9 до 21 часа. Еще одной процедурой, применяемой и в современной избирательной системе, стало предъявление избирателям пустого ящика для голосования перед началом голосования с последующим его опечатыванием. Таким образом, законодатель того периода вводил правовые механизмы защиты от возможных фальсификаций. Электорально-правовые институты эволюционировали по мере усложнения общественных отношений в сфере выборов.

\* \* \*

В ряду важных источников избирательного права начала XX века следует упомянуть разработанное в 1917 году Положение о выборах в Учредительное собрание [см. 10, с. 136–184]. К определяющим с точки зрения прогрессивности избирательного права новациям названного Положения относятся: предоставление избирательных прав женщинам и военнослужащим (шаг весьма смелый и оригинальный в то время в общемировом масштабе); применение пропорциональной избирательной системы; дополнительная регистрация вновь прибывших на территорию избирательного участка избирателей после окончания составления списка избирателей (зарождение дополнительного списка); применение закрытых кабин для голосования, предназначенных для обеспечения тайны голосования; запрет на проведение агитации в местах голосования; начало стандартизации формы избирательных бюллетеней.

В период избирательной кампании по выборам в Учредительное собрание распространение получила предвыборная агитация с использованием печатных агитационных материалов, — вывешивались плакаты, раздавались листовки и тому подобное. В целом правовое регулирование и практику избирательной кампании по тем выборам можно назвать весьма прогрессивными для рассматриваемого периода.

Революционные преобразования октября 1917 года принесли серьезные перемены и в электорально-правовую сферу. Избирательное законодательство в первые годы существования советской власти, официально отвергнувшей имперские законы и государственные органы, было недостаточно развито. На этот счет существуют различные точки зрения.

С одной стороны, можно считать, что в то время формирование путем выборов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, провозглашенных основными полномочными органами государственной власти, происходило стихийно, и говорить о наличии надлежащей правовой базы такого формирования в рассматриваемый период нельзя [см. подробнее 7, с. 601–606]. С другой стороны, западные исследователи указывали на то, что практическая необходимость заставила большевиков использовать многие формы, характерные для исчезнувшего «буржуазного» государства. «Лидеры большевиков, — писал Дж. Б. Карсон, — не имели опыта в управлении делами государства и в некоторой степени были зависимы от административного персонала, разбирающегося в механизмах правления. Зависия и от терминологии политических институтов, разработанных в „допролетарском“ обществе, большевики еще более зависели от форм, в которых осуществляли свою деятельность специалисты-управленцы прошлого», поэтому «модель советских управленческих институтов может быть в определенной степени найдена в институциональной структуре Российской империи» [11, р. 1].

Исходя из сопоставительного анализа избирательной системы первых лет существования советского государства и имевших место ранее электоральных институтов Карсон пришел, в частности, к выводу о том, что иерархия Советов и Съездов, сочетающая черты прямой и косвенной избирательных систем, была смоделирована на основе прочно устоявшейся российской традиции. Концепция подобной электоральной системы восходит, по меньшей мере, к конституционным проектам М.М. Сперанского, разработанным во времена правления Александра I. Кроме того, он отмечал, что данная система очень похожа на систему косвенных выборов в централизованные территориальные администрации во Франции при Наполеоне, и французский принцип, согласно которому каждый вышестоящий орган может отменить любое действие и решение нижестоящего, также был воспринят советской системой, в которой существовала строгая субординация [11, р. 14]. Подобные рассуждения опять-таки позволяют говорить о наличии традиций и определенной преемственности, соблюдаемой даже при коренных изменениях государственного строя и идеологии.

Начало нормативному регулированию выборов в Советской России положила Конституция РСФСР, утвержденная V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года<sup>4</sup>, которая установила структуру органов, формируемых выборным путем. Она содержала специальный раздел, посвященный

---

<sup>4</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.



выборам и избирательным правам граждан, — раздел четвертый «Активное и пассивное избирательное право», — регламентировавший основы избирательной системы страны<sup>5</sup>. Электоральные отношения, складывавшиеся в советском государстве до принятия следующей Конституции, были основаны на указанных конституционных нормах и на нормах ряда постановлений Всероссийских съездов Советов.

Конституция России 1925 года<sup>6</sup> устанавливала практически идентичные закрепленным в первой Конституции перечни лиц, наделенных избирательными правами и тех, кто был лишен этих прав. Практика лишения избирательных прав и наличие достаточно широкого круга «лишенцев», как их в то время называли, были традиционными для рассматриваемого периода и служили механизмом защиты интересов рабочего класса и предотвращения прохождения в выборные органы «буржуазных элементов»<sup>7</sup>.

В рассматриваемый период механизмы делегирования власти народом претерпели трансформацию, сообразную политическим и идеологическим установкам. Например, на стадии выдвижения процедуры отбора кандидатов в выборные органы практически контролировались, прямо или косвенно, по государственным или партийным каналам. Формальное выдвижение имело место на собраниях избирателей, но подготовка к голосованию включала в себя публичное обсуждение и отбор кандидатов. Списки кандидатов предлагались партийными ячейками, профсоюзами и рядом других организаций. После нескольких лет практического применения этой системы

---

<sup>5</sup> Согласно ст. 64 Конституции РСФСР 1918 года «правом избирать и быть избранными в Советы пользуются независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п., следующие обоюбого пола граждане Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, коим ко дню выборов исполнилось восемнадцать лет: а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли; б) солдаты советской армии и флота; в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах „а“ и „б“ настоящей статьи, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность». Таким образом, для первой Конституции РСФСР было характерно прямое перечисление категорий граждан, наделенных избирательным правом.

<sup>6</sup> Собрание законоданий РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

<sup>7</sup> Вместе с тем административная практика пошла по пути создания «исключений из исключений», которые были необходимы. Эта необходимость диктовалась, во-первых, тем, что дореволюционные «враждебные» элементы постепенно исчезли и когда-то нежелательные группы населения были инкорпорированы в социалистическое общество, а во-вторых, экономическими потребностями периода нэпа. Если член профсоюза был лишен избирательного права за принадлежность к одному из исключенных классов, он мог обратиться в Центральную избирательную комиссию с просьбой восстановить его в избирательных правах. Если крестьянин в период уборки урожая болел, он мог воспользоваться наемным трудом для сбора урожая. Лицо, обычно занятое сельским хозяйством, могло воспользоваться наемным трудом в случае необходимости вести хозяйство в тот период, когда оно было занято в избираемом органе. Это не влекло лишения избирательных прав. Существовал еще ряд подобных «исключений из исключений». Даже в отношении групп, лишенных избирательного права за контрреволюционную деятельность, исключения были возможны. Хотя все служившие в Белой армии в Гражданскую войну были лишены избирательных прав, лица, которые были призваны в Белую армию солдатами (но не лица, являвшиеся офицерами), могли голосовать. Лица, работавшие в религиозных организациях на технических работах и не исповедовавшие религию, также допускались к голосованию.

подготовка была настолько хорошо скоординирована, что зачастую все субъекты выдвижения предлагали списки, содержащие одни и те же фамилии, причем их количество точно соответствовало количеству вакантных мест, которые распределялись. В такой ситуации альтернативы для избирателей не было, им ничего не оставалось, кроме как единогласно поддержать эти списки (по сути, один список).

Новые конституции СССР и РСФСР — конституции «победившего социализма» — были приняты в 1936 и 1937 годах соответственно. Конституция РСФСР 1937 года включала главу XII «Избирательная система», положения которой во многом принципиально отличались от норм ранее действовавших Основных законов. В ее статье 138 (как годом ранее в Конституции СССР) впервые были закреплены основополагающие субъективные (то есть относящиеся к субъективным избирательным правам граждан) принципы избирательного права: принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании<sup>8</sup>. Статьи 141 и 142 Конституции РСФСР закрепили важные положения об избирательных правах женщин и военнослужащих: женщины пользовались правом избирать и быть избранными наравне с мужчинами; граждане, состоявшие в рядах Красной армии, пользовались правом избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами (здесь следует обратить внимание на преемственность по отношению к новациям Положения о выборах в Учредительное собрание 1917 года, о которых говорилось выше). При этом следует отметить, что всеобщее избирательное право в рассматриваемый период связывалось с обязательным вотумом.

Исследователи отмечают также расширение полномочий избирательных комиссий. Если ранее эти комиссии были ответственны за регистрацию избирателей и исключение лиц, лишенных избирательных прав, а также проводили собрания избирателей, на которых имели место выдвижение кандидатов и их отбор, то в новой системе к их компетенции были отнесены регистрация кандидатов, подготовка бюллетеней, избирательных участков и подсчет голосов, а также выдача мандата избранному депутату [11, р. 67–68].

Конституции СССР 1977 года и РСФСР 1978 года — конституции «социалистического общенародного государства» — также содержали специальные главы, посвященные избирательной системе, что, на наш взгляд, заслуживает

---

<sup>8</sup> Из Конституции РСФСР 1937 года исчезло большинство категорий «лишенцев». Выборы депутатов были всеобщими: все граждане РСФСР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имели право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав. Выборы депутатов были равными. Этот принцип раскрывался через два элемента: 1) каждый гражданин имел один голос; 2) все граждане участвовали в выборах на равных основаниях. Выборы во все Советы депутатов трудящихся, начиная от сельского и городского Совета вплоть до Верховного Совета РСФСР, были прямыми.

положительной оценки<sup>9</sup>. Их нормы закрепляли те же принципы избирательного права, которые были провозглашены на предыдущем этапе развития советской государственности. При этом был существенно расширен круг электорально-правовых вопросов, регламентированных непосредственно на конституционном уровне. Выборы депутатов во все Советы народных депутатов производились на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; контроль за волеизъявлением избирателей не допускался. Все граждане РСФСР, достигшие 18 лет, имели право избирать и быть избранными, за исключением лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными. Исчезло упоминание о лицах, осужденных судом с лишением избирательных прав.

В Основном законе появилась норма о предвыборной агитации. Было провозглашено, что гражданам РСФСР и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению и радио. Вместе с тем практика советских выборов не позволяет говорить о реально обеспеченной свободе предвыборной агитации и политической дискуссии.

Другая новая норма Конституции в общем виде определяла специальную роль и состав избирательных комиссий. Устанавливалось, что проведение выборов в Советы обеспечивают избирательные комиссии, которые образуются из представителей общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям.

Принято считать, что на всех рассмотренных выше этапах избирательный процесс в советском государстве не был в подлинном смысле демократическим. Установленные процедуры выдвижения кандидатов фактически одним субъектом — Коммунистической партией вместе с организациями-сателлитами, односторонность и неразвитость реальной предвыборной агитации сделали выборы практически безальтернативными. В то же время нельзя отрицать, что избирательному праву и избирательному процессу в советском государстве уделялось значительное внимание, а электоральные институты продолжали эволюционировать.

Шаги в направлении большей демократизации избирательного права и процесса в стране были предприняты во второй половине 1980-х годов. Как отмечает В.И. Лысенко, «первый шаг в деле реформирования избирательной

---

<sup>9</sup> Такой подход при подготовке и принятии текстов основных законов советского периода демонстрирует, что выборам и избирательной системе придавалось конституционное значение, а систематизация соответствующих положений в рамках специальных глав была обоснованным решением. Вопрос о сохранении такой конституционной традиции поднимался и при подготовке и обсуждении проекта российской Конституции. Б.С. Эбзеев вспоминает: «В 1993 году мне довелось быть участником рабочей группы Конституционного совещания по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Мы тогда долго обсуждали вопрос о том, как нам быть с избирательным правом и избирательной системой. Все советские конституции традиционно имели соответствующие главы. А в разрабатываемом проекте Конституции такой главы не было. Я тогда настаивал на том, чтобы хотя бы основные принципы организации выборов получили отражение в Конституции, но понимания не добился» [12, с. 53].

системы был сделан в 1987 году, когда в бывших союзных и автономных республиках Союза ССР выборы в некоторые звенья местных Советов были проведены в порядке эксперимента по многомандатным избирательным округам с избранием двух и более основных, а также резервных депутатов» [13, с. 9]. Первыми выборами в масштабе всей страны, проведенными на началах альтернативности, считаются выборы народных депутатов 1989 года. С.А. Авакьян подчеркивает, что «на выборах народных депутатов СССР в 1989 году, народных депутатов России и местных Советов в 1990 году уже использовался принцип состязательности — т.е. не только теоретически было возможно, но и фактически выдвигалось несколько (а то и очень много) кандидатов на одно депутатское место» [14, с. 10].

Таким образом, в XX столетии отечественная электоральная система прошла путь от многоступенчатых косвенных выборов при наделении избирательными правами лишь части населения до прямых демократических выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспеченных действенной системой государственно-правовых гарантий реализации избирательных прав граждан. При этом основная часть современной демократической эволюции избирательного права и электоральных институтов пришлась на постсоветский этап развития российской государственности<sup>10</sup>.

\* \* \*

1993–1994 годы стали временем принятия решения о модели построения системы избирательного законодательства в Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, была предусмотрена необходимость регулирования федеральных выборов законом. Это предопределило принятие 6 декабря 1994 года базового и рамочного избирательного закона — Федерального закона № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>11</sup>. Принятие этого законодательного акта предшествовало созданию самостоятельных, но основанных на его положениях специальных федеральных законов о выборах депутатов Государственной

---

<sup>10</sup> С началом процессов распада Советского Союза и оформления России в качестве самостоятельного государства, предполагавшего, в частности, установление обновленной системы властных институтов, формируемых в том числе на выборной основе, возникла необходимость в разработке актов, закрепляющих новые электоральные правила. В 1991 году были предприняты шаги к созданию законодательной базы выборов новых властных институтов в России. Принимаются законы РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР» и от 24 октября 1991 года № 1803-1 «О выборах главы администрации»; в 1992 году следует ряд изменений в Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР». Все это происходило в русле общего процесса адаптации сложившейся системы законодательства к меняющимся политико-правовым реалиям, который не всегда давал положительные результаты. Осознание невозможности всестороннего правового регулирования выборов в новой России с концептуально новыми подходами к их проведению с помощью существующих нормативных актов послужило причиной постановки на уровне федеральных органов государственной власти вопроса о необходимости разработки новой правовой базы электоральной демократии в стране.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

Думы Федерального Собрания Российской Федерации и о выборах Президента Российской Федерации, а также соответствующих ему избирательных законов субъектов Российской Федерации, то есть той системы избирательного законодательства, которая в несколько трансформировавшемся виде<sup>12</sup> существует и в настоящее время.

Многие электоральные институты существенно эволюционировали, претерпели изменения или даже исчезли за десятилетия, прошедшие с принятия названного первого Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>13</sup>.

Анализ изменения норм законодательства и развития правоприменительной практики в электоральной сфере за последние годы показывает, что *российская избирательная система продемонстрировала мощный потенциал адаптации к любым новым вызовам и угрозам, способность реагировать на меняющиеся внешние условия, оставаясь при этом, что особенно важно, верной неизблемому приоритету гарантированности избирательных прав граждан и самобытному пути своего совершенствования.*

Назовем лишь некоторые решения, наглядно иллюстрирующие этот тезис. Введение и постепенное улучшение функционала дистанционного электронного голосования (ДЭГ) [16, с. 3–13] как следование трендам развития информационного общества и предоставления государством гражданам удобных для использования публичных сервисов<sup>14</sup>. Закрепление возможно-

<sup>12</sup> Пришедшие на смену названному закону 1994 года базовые рамочные законы объединили в себе нормы, устанавливающие систему государственно-правовых гарантий реализации как избирательных прав, так и прав граждан при проведении референдумов всех уровней в Российской Федерации.

<sup>13</sup> Например: были предусмотрены, затем отменены, а позже возвращены как один из возможных вариантов (наряду с его избранием депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации) прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; был осуществлен переход от смешанной паритетной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к полностью пропорциональной, а затем — обратный переход к смешанной паритетной системе (225 депутатов — по пропорциональной избирательной системе по федеральным спискам кандидатов, 225 депутатов — по мажоритарной избирательной системе по одномандатным избирательным округам); был предусмотрен и активно использовался в электоральной практике институт избирательных блоков (как создаваемого на конкретных выборах добровольного союза избирательных объединений), впоследствии отмененный; была предусмотрена, позднее отменена, а затем возвращена в качестве возможной для выборов в органы местного самоуправления форма голосования «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов»); была предусмотрена, а затем отменена такая форма поддержки выдвижения кандидатов (списков кандидатов) как избирательный залог; существенно эволюционировал в сторону расширения институт избирательных цензов (то есть условий, с обязательным наличием которых закон связывает возможность реализации избирательных прав) в части пассивного избирательного права — последовательно вводились новые категории граждан, не имеющих права быть избранными. Каждое из названных решений было обусловлено комплексом правовых, политических, организационных причин и факторов. Хороший системный обзор причин, предпосылок и целей многих подобных решений законодателя представлен, например, в работе В.Н. Плигина [15, с. 202–243].

<sup>14</sup> Обратим внимание, что, на наш взгляд, это решение законодателя в электоральной сфере в полной мере соответствует имеющей в настоящее время приоритетное значение и большие перспективы развития концепцией «Государства для людей», внедряемой в разные сферы государственно-общественного диалога Правительством Российской Федерации, которая в научных исследованиях справедливо рассматривается как элемент новой культуры (и даже философии) государственного управления в России (см. об этом подробнее, например, в работе А.А. Спиридонова [17]).

сти трехдневного голосования на выборах и вариативного подхода к местам проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах) — как реакция, в частности, на ситуацию пандемии новой коронавирусной инфекции и следование приоритету сохранения здоровья граждан, а также предоставление избирателям более широких возможностей по реализации активного избирательного права в удобные им даты и время. Безусловно, нельзя не упомянуть и о комплексе правовых и организационных мер и решений, обусловленных необходимостью обеспечения безопасности избирателей и членов избирательных комиссий при проведении выборов и референдумов на территориях, где имеются угрозы военного и террористического характера (в том числе о регулировании особенностей проведения выборов, референдума при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, военного положения).

Почти каждое нововведение на первоначальном этапе вызывает заметные, а у кого-то порой и острые реакции, порождает дискуссии как в экспертной среде, так и в научном и профессиональном сообществе, но это естественный процесс, сопровождающий претворение в жизнь тех или иных новаций. Высказываемые кем-либо опасения и риски не должны восприниматься обществом как негативная оценка избирательной системы, — они лишь сигнализируют о том, что могут быть найдены пути дальнейшего совершенствования. Как мы с И.Б. Борисовым и А.В. Игнатовым отмечали на примере ДЭГ, «важная задача государства — просчитать и минимизировать риски, связанные с внедрением технологий дистанционного электронного голосования. Решению этой задачи должны способствовать комплексные научные исследования соответствующей проблематики, ориентированные на выработку обоснованных правовых и организационных подходов к максимальному обеспечению действенных гарантий прав граждан в сфере такого голосования» [18, с. 31]. Подобный взвешенный подход важен при диалоге по любой вызывающей различные оценки «донастройке» отечественной избирательной системы.

\* \* \*

Комплексный взгляд на традиции и новации отечественной избирательной системы через призму концепции делегирования власти народом, представленный в настоящей работе, позволяет в обобщенном виде изложить следующие соображения.

*Во-первых*, в нашей стране само народовластие и обеспечивающая его избирательная система имеют богатые самобытные давние традиции; элементы демократии, делегирования народом власти правителям и формируемым властным органам были присущи в той или иной степени самому духу нашего общества в разные исторические эпохи. Ввиду этого современная избирательная система России в своей демократической основе опирается на преемственность по отношению к таким традициям.

*Во-вторых*, многочисленные современные новации российской избирательной системы, включая те, что обусловлены развитием информационно-коммуникационных технологий, органично встроены в общие тренды государственного строительства, развития системы гарантий прав человека и гражданина, обеспечения удобства предоставляемых государством сервисов для пользователей (в данном случае — избирателей), отвечают на современные вызовы и угрозы, соответствуют тенденциям развития информационного общества и в целом *способствуют повышению уровня гарантированности избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*.

*В-третьих*, современная избирательная система России адаптирована к любым возможным неблагоприятным условиям, которые могут быть вызваны внешним санкционным давлением на страну и недружественными действиями тех или иных государств, сложной геополитической обстановкой в мире, иными кризисными явлениями, подобными, например, памятной пандемии новой коронавирусной инфекции и так далее. Она готова стабильно функционировать в любой обстановке, обеспечивая механизм делегирования властных полномочий народом и формирование легитимных органов публичной власти.

*В-четвертых*, комплексные государственно и общественно значимые задачи, стоящие перед избирательной системой, в том числе перед системой избирательных комиссий в Российской Федерации, по нашему убеждению, обуславливают необходимость *дальнейшей профессионализации деятельности организаторов выборов, повышения и так уже весьма мощного кадрового потенциала избирательных комиссий*. В этом аспекте заслуживает особого внимания научно-образовательная составляющая в части расширения подготовки высокопрофессиональных кадров для избирательной системы, увеличения спектра научных исследований в сфере избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации, обучения избирательным технологиям. Важны также программы, направленные на повышение электорально-правовой культуры в обществе в целом, развитие электорального правосознания и, на что необходимо обратить особое внимание в контексте настоящей работы, — *воспитание личного ответственного отношения граждан страны к участию в процессе делегирования народом власти избираемым должностным лицам и формируемым органам публичной власти* (нельзя не согласиться с И.Б. Гасановым и Б.С. Эбзеевым в том, что выборы любого уровня власти должны быть «делом ответственности не только организаторов и участников выборов и отдельных более или менее активных сегментов электората, но и всего социума, как гарантия достойной жизни и всестороннего развития общества» [подробнее см. 19, с. 11]).

*В-пятых*, считаем, что богатейший самобытный опыт российских демократических институтов и процедур, законодательного регулирования и практики организации и проведения выборов и референдумов, обеспечения

гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, в целом обеспечения стабильных механизмов делегирования народом власти в стране заслуживает его *трансляции на межгосударственный уровень* с тем, чтобы он служил в некоторой степени образцом и примером для других демократических государств, а также способствовал дальнейшему совершенствованию международных избирательных стандартов и подходов в рамках наблюдения к оценкам проводимых в разных странах избирательных кампаний.

### Список литературы

1. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд. Монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018.
2. Головин А.Г. Категория свободных выборов в рамках конституционно-правовой концепции делегирования власти народом // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 4.
3. Головин А.Г. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1.
4. Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Государство и право. 2016. № 4.
5. Прокопий Кесарийский. О славянах и антах [Текст] // Хрестоматия по истории СССР. Том I. С древнейших времен до конца XVII века / под ред. В.И. Лебедева, М.Н. Тихомирова, В.Е. Сыроечковского. М., 1951.
6. ВСЕ ГРАД ЛЮДИИ, ИЗВОЛЕША СОБЕ... Очерки истории выборов в Великом Новгороде / Составитель С.И. Малышев. Великий Новгород, 2012.
7. Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденева, Н.А. Богодаровой. Калуга — М., Фонд «Символ»; РЦОИТ, 2002.
8. Большая советская энциклопедия. Статья «Псковская феодальная республика». URL: [https://thelib.ru/books/bse/bolshaya\\_sovetskaya\\_enciklopediya\\_ps-read-8.html](https://thelib.ru/books/bse/bolshaya_sovetskaya_enciklopediya_ps-read-8.html) (дата обращения: 07.08.2024).
9. Зубаиров М.Г. Выборные органы власти и управления Новгородской и Псковской феодальных республик // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 1(59).
10. Российское законодательство X–XX вв.: В 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. М., 1994.
11. Carson G.V. Electoral Practices in the U.S.S.R. N. Y., 1955.
12. Эбзеев Б.С. Избирательная система и Конституция Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 4.
13. Лысенко В.И. Некоторые вопросы развития избирательной политики и права в Российской Федерации в 90-е годы // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994.
14. Авакьян С.А. Выборы 1993/94 в Российской Федерации: правила и процедуры. М., 1993.



15. Плигин В.Н. Этапы развития избирательного законодательства в Российской Федерации. / Электоральная демократия: российский опыт / Под общей ред. Б.С. Эбзеева. М.: РЦОИТ, 2017.
16. Головин А.Г. О некоторых аспектах концепции делегирования власти народом в контексте развития технологий дистанционного электронного голосования // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 2.
17. Спиридонов А.А. Конституционно-правовая концепция развития государственного контроля (надзора) и общественного контроля в рамках совершенствования государственного управления в России. Монография. Тула, 2023.
18. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: электронное голосование / Под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020.
19. Гасанов И.Б., Эбзеев Б.С. Просвещенная свобода выбора — политический императив времени // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 2.