

УДК 342.8

## Избирательная система как конституционная основа

**Обуховский Владимир Владимирович**

Аспирант,

Российский государственный социальный университет,  
107076, Российская Федерация, Москва, ул. Стромынка, 18;

e-mail: vvo2010@yandex.ru

### Аннотация

Изменения конституционно-правовых отношений, развитие государства и постепенное формирование демократических основ ее взаимодействия с гражданским обществом сопровождаются изменением подходов как по направлениям, так и средств модернизации Конституции Российской Федерации. В значительной мере этому способствует тот правовой опыт развития основных демократических институтов (как положительный, так и отрицательный), который был накоплен в течение того времени, что прошло с провозглашения независимости. Впрочем, не вызывает никакого сомнения и то, что любые изменения на уровне Конституции как Основного Закона не могут и не должны происходить вне разработки соответствующей научно-юридической базы, что является результатом интеллектуального творческого процесса познания правовой действительности, которая способна не только внести значительный элемент стабильности и предсказуемости в конституционный процесс, но и обезопасить его в будущем от тех «просчетов» и «несовершенств», которые тормозят становление Российской Федерации как демократического, правового и социального государства, одним из главных приоритетов которой является содействие развитию гражданского общества.

### Для цитирования в научных исследованиях

Обуховский В.В. Избирательная система как конституционная основа // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 9А. С. 80-90.

### Ключевые слова

Избирательная система, развитие, конституционно-правовые отношения, демократическое государство, выборы.

---

## Введение

Трудно не согласиться с тем, что сейчас речь идет о существенном усилении научного обеспечения конституционного процесса, мировую закономерность возрастания роли юридической науки в конституционном развитии. С этой точки зрения приобретает особую теоретическую и практическую значимость научное обращение к вопросам развития избирательной системы в Российской Федерации, ведь, как показали парламентские выборы 2016 г., «воспроизведенная» действующим законом смешанная избирательная система не только не обеспечила транспарентное волеизъявление граждан, а наоборот, создала предпосылки для снижения уровня демократизма выборов и актуализировала научные дискуссии относительно оптимального механизма реализации избирательного права граждан Российской Федерации.

## Основная часть

Впрочем, указывая на теоретическое и практическое значение конституционно-правового исследования развития избирательной системы как неотъемлемого составляющего элемента конституционного процесса в современной Российской Федерации, необходимо обратить внимание и на те факторы, которые делают указанную тему актуальной как для юридической науки, так и для юридической практики [Червонюк, 2017]. Прежде всего, следует подчеркнуть, что развитие избирательной системы Российской Федерации находится в тесной взаимосвязи с утверждением народовластия, ведь сами выборы являются ничем иным как формой прямого волеизъявления граждан в целях формирования представительных органов, наделение полномочиями должностных лиц наиболее распространенным механизмом формирования органов государственной власти. С этой точки зрения, любые попытки реального обеспечения и гарантирования основ народовластия в Российской Федерации всегда будут сталкиваться с вопросами функционирования избирательной системы и реализации избирательного права. Ведь в случае, если в государстве не создано четкого и качественного механизма влияния воли и голосов избирателей на характер и структуру как представительства в целом, так и отдельных представительных органов государственной власти и местного самоуправления, то тогда теряются необходимые теоретико-методологические основания для того, чтобы характеризовать это государство как правовую или демократическую [Юсов, 2017].

В этом смысле нельзя не согласиться с позицией тех специалистов, которые считают, что институт выборов является необходимым условием становления и развития любой демократии,

поскольку именно через выборы граждане государства получают возможность непосредственно формировать органы государственной власти, осуществлять контроль над их деятельностью, выбирать тот или иной курс государственного и общественного развития. Среди отечественных юристов на этот аспект обращал внимание Г. Гринюк, который, изучая специфику формирования в Российской Федерации правового государства, отмечал, что комплексный подход к этому вопросу предполагает обязательную актуализацию двух таких тем, как «правовое государство и представительство» и «правовое государство и избирательное право».

Во-вторых, следует отметить, что качество и соответствие избирательной системы общественным реалиям является одним из условий успешной реализации и защиты политических прав человека и гражданина. В первую очередь речь идет, безусловно, о избирательном праве как одного из базовых прав человека и гражданина, вне контекста которого вообще теряет смысл понятие демократического управления. В этом контексте интересно привести позицию О.Ю. Заева, которая, анализируя те или иные аспекты функционирования избирательной системы, убедительно доказывает, что ее пороки и несовершенства вызывают объективное нарушение прав граждан избирать собственных представителей [Заева, 2017].

Эти нарушения могут иметь разнообразные проявления: «законный» передел «чужих мандатов», нарушение прямого избирательного права, неподходящий народному волеизъявлению депутатский корпус. Но в любом случае невозможность реализовать свое избирательное право ставит под угрозу не только основополагающие принципы демократического управления, но и систему прав человека в целом, а также ту неоспоримую ценность, которая признается за правами человека в странах развитой демократии [Бейсембаева, Лаврентьева, 2017].

Наконец, в-третьих, стоит отметить, что избирательное право и избирательная система как порядок организации и проведения выборов представительных органов государственной власти и местного самоуправления путем голосования играют существенную роль для формирования системы государственной власти в целом. В этом смысле избирательная система связана не только с таким важным институтом, как политические партии (принято считать, что пропорциональная система выборов является дополнительным стимулом для развития политических партий, а также для формирования современной партийной системы), но и с деятельностью парламента, поскольку довольно часто изменения в парламенте (в частности такие, как повышение уровня его политической структурированности, четкость и последовательность в реализации тех или иных программ государственного развития)

связывают в том числе и с изменением избирательной системы или отдельных механизмов, которые применяются в процессе проведения выборов и дальнейшего распределения депутатских мандатов. В частности, можно привести мнение. И.Г. Смолиной, которая пишет: «Проблемы формирования избирательной системы в Российской Федерации фактически затрагивают всю гамму общественно-политических и правовых проблем. Это становление и развитие партийной системы, политическая структуризация общества, демократизация государственной власти, сбалансирование политической системы и тому подобное» [Смолина, 2017]. Поэтому неопределенность и невзвешенность государственной политики в этом направлении фактически ставит под удар демократическое будущее Российской Федерации». Следовательно, учитывая теоретическую и практическую значимость исследования проблем развития избирательной системы в контексте продолжающегося в Российской Федерации процесса модернизации конституции следует решить следующие конкретные задачи:

- охарактеризовать основные подходы к определению понятия избирательной системы в современной науке конституционного права;
- определить специфику развития избирательной системы в Российской Федерации в связи с конституционным процессом ее независимого государственного строительства и правотворчества;
- обозначить проблемы и перспективы развития избирательной системы современной Российской Федерации в аспекте продолжающейся конституционной модернизации.

Выше нами уже было приведено одно из тех доктринальных определений понятия избирательной системы, которое сейчас активно используется в современном избирательном праве, а также в науке конституционного права. Несколько уточняя его, можно сказать, что избирательная система – это, фактически, вся совокупность общественных отношений, которые складываются в процессе формирования представительных органов публичной власти. Хотя, приступая к анализу взаимосвязей между развитием избирательной системы в Российской Федерации и конституционным процессом в целом, следует отметить, что само понятие избирательной системы может использоваться в «широком» и «узком» понимании. В первом случае речь идет об упорядоченных общественных отношениях, составляющих порядок выборов органов публичной власти, а во втором — о способе распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других уполномоченных лиц. Не прибегая к более подробной конкретизации, можно сказать, что все существующие избирательные системы можно распределить на три главные группы: пропорциональные, мажоритарные и смешанные.

Современные вызовы, стоящие перед нашим государством в контексте мощной активизации евразийских интеграционных процессов, требующих оперативных и сбалансированных реформ. В то же время такие реформы могут существенно, а в некоторых случаях и в корне видоизменить нашу правовую систему. Основной и первоочередной реформой в этом контексте следует назвать именно конституционную реформу, а среди наиболее актуальных ее проблем – избрание действенной модели совершенствования избирательной системы.

В рамках реформирования конституционной основы избирательного законодательства необходимо сосредоточиться на двух основных задачах.

Во-первых, следует адаптировать существующую нормативную базу к европейским стандартам (в частности, речь идет о положениях Первого протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод, отдельные универсальные акты органов Совета Европы, Кодекс надлежащей практики в избирательных делах и другие документы Венецианской комиссии). В этом контексте следует также принять во внимание практику Европейского суда по правам человека.

Во-вторых, необходимо рассмотреть возможность внедрения адресных рекомендаций для Российской Федерации, которые были изложены в резолюциях Совета Европы и выводах Венецианской комиссии относительно действующих избирательных законов и предоставленных на рассмотрение законопроектов. Здесь следует отдельно подчеркнуть, что конституционная реформа (а особенно в части реформирования избирательного законодательства) должен опираться только на окончательные выводы, принятые самой комиссией, а не на предыдущие документы, что готовятся отдельными ее экспертами [Лебедева, Огурцов, 2017].

Среди рекомендаций международных организаций по совершенствованию национального избирательного законодательства следует обратить внимание на Резолюцию Европейского парламента, которое было принято в декабре 2012 года. Этот документ содержит обобщенные рекомендации относительно реформирования избирательной системы путем кодификации избирательного законодательства, введение пропорциональной системы с открытыми списками на парламентских выборах и оптимизации действующего законодательства в части транспарентности финансирования политических партий во время выборов.

На основе отчета Миссии по наблюдению за внеочередными выборами в Государственную Думу Российской Федерации ОБСЕ/БДИПЧ было также выделен ряд рекомендаций относительно реформирования избирательного законодательства Российской Федерации, в частности:

- 1) Предлагалось рассмотреть возможности для проведения комплексной избирательной реформы, которая гармонизировала бы избирательное законодательство, регулируя все виды выборов. В частности, в рамках такого реформирования должны быть отменены необоснованные ограничения прав кандидатов, а также ограничения свободы мандата. Ограничения относительно создания избирательных блоков могут быть отменены для того, чтобы усилить состязательность в избирательном процессе и обеспечить широкое представление в парламенте. Избирательная реформа должна быть проведена заблаговременно, то есть до следующих выборов, а сам процесс должен быть прозрачным и всеохватывающим.
- 2) С целью дальнейшего обеспечения честности, прозрачности, подотчетности и верховенства права в избирательных комиссиях заинтересованные стороны избирательного процесса должны внедрить комплекс соответствующих скоординированных антикоррупционных действий. Такие действия могут быть направлены на создание гарантий честности и достижения независимости органов управления избирательным процессом от политического вмешательства, а также обеспечивать честное исполнение ими своих обязанностей.
- 3) Предлагается внести поправки в законодательства, которые не позволяли бы отказывать в рассмотрении жалоб по основаниям несоответствия формата. А избирательные комиссии должны обеспечивать полное и беспристрастное рассмотрение по существу всех жалоб, уважая право на эффективную правовую защиту.
- 4) Закон о выборах должен четко определять, как печатные СМИ должны указывать оплаченные материалы, связанные с выборами. Кроме этого, саморегулируемые организации, например, Комиссия по журналистской этике, могли бы рассмотреть возможности для усиления профессиональных стандартов и осведомленности работников СМИ с помощью учебных программ для журналистов.

Рекомендуется внесение изменений в закон о выборах для устранения имеющихся пробелов и непоследовательностей, чтобы уменьшить масштабы неодинакового применения закона и проблемы, возникающие в результате этого во время рассмотрения избирательных споров. ЦИК должен принять дополнительные постановления там, где закон не является достаточно детализированным. ЦИК и суды должны воздерживаться от принятия непоследовательных решений и рассматривать дела одинаково. Следует рассмотреть возможности изменения процедурных формальностей в высших судах таким образом, чтобы избирательные споры рассматривались одной коллегией, или предусмотреть другие предохранители для непоследовательного применения закона тем самым судом [Зелински, 2017].

## Заключение

В контексте отмеченного следует выделить вопрос императивного мандата, ведь, несмотря на то, что международные организации рекомендуют эту новацию в рамках избирательной реформы, такое коренное изменение избирательной системы может иметь непредсказуемые последствия. В своем подавляющем большинстве международные рекомендации указанных выше организаций опираются на положительный зарубежный опыт в этой сфере, однако далеко не все нормативные механизмы, характерные для некоторых европейских стран, возможно успешно реализовать в Российской Федерации. Необходимо отметить, что императивный мандат уже действовал в Российской Федерации с советских времен, и практика применения такого механизма не имела реальных положительных результатов. На сегодня одной из прерогатив избирательной реформы должен стать баланс между эффективностью мероприятий и обеспечением стабильности функционирования выборных коллегиальных органов. Поэтому считаем, что вопрос перехода к системе с императивным мандатом является скорее вопросом средне или долгосрочных реформ и только в случае, если экспертная среда сможет реально обосновать его соответствие национальным интересам.

Следует отдельно подчеркнуть, что на сегодня сложились оптимальные условия для реализации такой сложной и ответственной реформы, как пересмотр избирательного законодательства, ведь впервые политическая воля высшего руководства государства и представленных в парламенте политических сил имеет такую мощную поддержку со стороны представителей гражданского общества.

В ходе дискуссии о том, какая конкретно избирательная система может быть внедрена на тех или иных выборах, представители экспертного сообщества не раз отмечали, что оптимальное решение этой проблемы найти невозможно, ограничиваясь рамочными параметрами политической целесообразности. В научной литературе уже давно известны критерии выбора такой системы. Так, избирательная система не может приводить к нарушению основных принципов избирательного права, закрепленных в действующей Конституции Российской Федерации и международных избирательных стандартах, но в то же время должен соответствовать правовой природе выборного органа. Она должна восприниматься обществом как справедливая, лишена возможностей манипулятивного распределения мандатов на основе внеправовых критериев. Такая избирательная система должна соответствовать общегражданским целям политического развития, а о политической целесообразности следует дискутировать только в том случае, когда все предыдущие условия выполнены.

Особенностью конституционного процесса, который сейчас идет, есть реальная его инклюзивность и широкое привлечение общественных организаций и представителей гражданского общества. В контексте именно избирательных компонентов конституционной реформы следует понимать, что хотя такой обновленный формат работы и является шагом навстречу реальным демократическим изменениям, мы все еще имеем ряд нерешенных проблем, основной из которых является отсутствие исторической памяти непосредственных участников разработки концептуальных реформ, в частности неправительственных организаций. Во-первых, такие организации не несут реальной ответственности за результаты реформ, но существенно влияют на сам процесс. Во-вторых, немалое количество таких организаций, декларируя представительство интересов общества как свою цель, реально имеют политические цели. В-третьих, не имея широкого пула высококвалифицированных экспертов, общественные организации достаточно часто привлекают несведущих специалистов из смежных отраслей, выдавая их за экспертов и пользуясь тем, что в реальной экспертной среде они малоизвестны или неизвестны вообще. Однако без участия неправительственных организаций реализация избирательной реформы невозможна, а некоторые из них действительно обеспечивают реальное привлечение как общественности, так и квалифицированных отечественных и зарубежных специалистов.

Итак, сегодня перед нами стоят такие проблемы, как окончательный выбор избирательной системы (вектор реформ уже определен, но он все еще нуждается в уточнении), вопрос назначения выборов, транспарентность избирательного процесса, прозрачность финансирования политических партий, отчетов кандидатов за использование средств во время избирательного процесса, формирования профессиональных и стабильных избирательных комиссий, унификация избирательных процедур, поиск действенного механизма для реализации избирательных прав внутренне перемещенных лиц и преодоления недостатка исторической памяти непосредственных участников реформ.

### Библиография

1. Афангатов Э.М. Теоретические проблемы избирательного права Российской Федерации // Вестник Адыгейского государственного университета. 2005. №4. С.91-92.
2. Бейсембаева Н., Лаврентьева А. Избирательное право России: понятие и место в отечественной правовой системе // Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации материалы XIV всероссийской научной конференции студентов с международным участием. 2017. С. 27-29.

3. Билоконь И.В. Правовое обеспечение избирательных прав граждан // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2007. №37. С. 20-24.
4. Желтов М.В. Избирательное право и выборы в современном контексте жизни // Известия ТПУ. 2005. №3. С.178-182.
5. Заева Ю.О. К вопросу о конституционно-правовом развитии избирательной системы в субъектах Российской Федерации // Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы Сборник научных статей (по материалам II Международного форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых). 2017. С. 109-113.
6. Зелински Я. Представительность избирательной системы и партийно-ведомственный характер права // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 1. С. 17-22.
7. Лебедева Н.В., Огурцов А.Ю. Система источников российского избирательного права // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 68-73.
8. Смолина И.Г. Избирательные комиссии в системе взаимодействия гражданского общества и государства: теоретико-правовой анализ // Институты гражданского общества. 2017. С. 126-155.
9. Червонюк В.И. Избирательные системы и представительная законодательная власть современного государства // Актуальные проблемы развития конституционализма. Материалы научно-практического семинара. 2017. С. 71-79.
10. Юсов С.В. Избирательные системы России: функциональный подход // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 1. С. 21-28.

### **The electoral system as a constitutional basis**

**Vladimir V. Obukhovskii**

Postgraduate,

Russian State Social University,

107076, 18, Stromynka str., Moscow, Russian Federation;

e-mail: vvo2010@yandex.ru

#### **Abstract**

Changes in constitutional and legal relations, state development and the gradual formation of the democratic foundations of its interaction which evolve within the civil society are accompanied

by some change in approaches, both in directions and means, of modernizing the Constitution of the Russian Federation. To a large extent all these processes are facilitated by the legal experience of the development of the basic democratic institutions, both positive and negative, that was accumulated during the time that passed from the proclamation of independence of the Russian state. However, there is no doubt that any changes at the level of the Constitution as the Basic Law cannot and should not take place outside the process of development of an appropriate scientific and legal basis, which is the result of an intellectual creative process of cognition of legal reality that is capable not only of introducing a significant element of stability and predictability in the constitutional process, but also to secure it in the future from those "miscalculations" and "imperfections" that hamper the formation of the Russian Federation as a de facto democratic, legal and social state, one of the main priorities is to promote the natural development of the civil society.

### For citation

Obukhovskii V.V. (2017) Izbiratel'naya sistema kak konstitutsionnaya osnova [The electoral system as a constitutional basis]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (9A), pp. 80-90.

### Keywords

Electoral system, the development, the constitutional-legal relations, democratic state elections, constitution.

### References

1. Afamgotov E.M. (2005) Teoreticheskie problemy izbiratel'nogo prava Rossiiskoi Federatsii [Theoretical problems of the suffrage of the Russian Federation]. *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Adyghe State University], 4, pp. 91-92.
2. Beisembaeva N., Lavrentieva A. (2017) The Electoral Law of Russia: the Notion and Place in the Domestic Legal System [Izbiratel'noye pravo Rossii: ponyatiye i mesto v otechestvennoy pravovoy sisteme]. *Rol' prava v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii materialy XIV vsrossiiskoi nauchnoi konferentsii studentov s mezhdunarodnym uchastiem* [The Role of Law in the Formation of Civil Society in the Russian Federation Materials of the XIV All-Russian Scientific Conference of Students with International Participation].
3. Bilokon' I.V. (2007) Pravovoe obespechenie izbiratel'nykh prav grazhdan [Legal support of citizens' electoral rights]. *Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena* [Proc. of RSPU], 37, pp. 20-24.

4. Chervonyuk V.I. (2017), Electoral systems and representative legislative power of the modern state [Izбирatel'nyye sistemy i predstavitel'naya zakonodatel'naya vlast' sovremennogo gosudarstva]. *Aktual'nye problemy razvitiya konstitutsionalizma. Materialy nauchno-prakticheskogo seminara* [Actual problems of the development of constitutionalism Materials of the scientific-practical seminar].
5. Lebedeva N.V., Ogurtsov A.Yu. (2017) The system of sources of Russian electoral law [Sistema istochnikov rossiyskogo izbiratel'nogo prava]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* [Society: politics, economics, law], 2, pp. 68-73.
6. Smolina I.G. (2017) Election commissions in the system of interaction of civil society and the state: theoretical and legal analysis [Izбирatel'nyye komissii v sisteme vzaimodeystviya grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva: teoretiko-pravovoy analiz]. *Instituty grazhdanskogo obshchestva* [Institutes of Civil Society].
7. Yusov S.V. (2017) Electoral systems of Russia: a functional approach [Izбирatel'nyye sistemy Rossii: funktsional'nyy podkhod]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: jurisprudence], 1, pp. 21-28.
8. Zaeva Yu.O. (2017) On the issue of the constitutional and legal development of the electoral system in the subjects of the Russian Federation [K voprosu o konstitutsionno-pravovom razvitiu izbiratel'noy sistemy v sub"yektakh Rossiyskoy Federatsii]. *Sovremennaya yuridicheskaya nauka i praktika: aktual'nye problemy Sbornik nauchnykh statei (po materialam II Mezhdunarodnogo foruma magistrantov, aspirantov i molodykh uchenykh)* [Modern legal science and practice: urgent problems. Collection of scientific articles (based on the materials of the II International Forum of Masters, PhD students and young scientists)].
9. Zelinski Ya. (2017) Representation of the electoral system and party-departmental nature of law [Predstavitel'nost' izbiratel'noy sistemy i partiyno-vedomstvennyy kharakter prava]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal Policy and Legal Life], 1, pp. 17-22.
10. Zheltov M.V. (2005) Izбирatel'noe pravo i vybory v sovremennom kontekste zhizni [The Suffrage and Elections in the Modern Context of Life]. *Izvestiya TPU* [Proc. of TPU], 3, pp. 178-182.