

Избирательное право России



УЧЕБНИК

2-е издание

Избирательное право России

Под редакцией
заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ,
доктора юридических наук, профессора ***В.О. Лучина***

Второе издание,
переработанное и дополненное

Рекомендовано Министерством образования Российской Федерации в качестве ***учебника*** *для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция»*

Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации в качестве ***учебника*** *для курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России*

Рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве ***учебника*** *для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право»*

ЮНИТИ
UNITY

Закон и право • Москва • 2017

УДК 342.8(470+571)(075.8)
ББК 67.400.8(2Рос)я73-1
И32

А в т о р ы:
В.О. Лучин, В.Н. Белоновский, Т.М. Пряхина, Н.Д. Эриашвили, М.В. Максютин, В.В. Шуленин, В.А. Виноградов

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

И33 **Избирательное** право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.О. Лучин и др.]; под ред. В.О. Лучина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. — 735 с.

I. Лучин, Виктор Осипович.

ISBN 978-5-238-01903-1

Агентство CIP РГБ

Рассматриваются предмет, метод и принципы избирательного права; анализируются юридическая природа избирательного права, источники избирательного права и система избирательного законодательства РФ. Особое внимание уделяется избирательному процессу, а также таким вопросам, как информационное обеспечение выборов, финансирование выборов, методики определения результатов голосования. В специальном разделе рассматриваются юридическая ответственность и судебная практика. Нормативные акты избирательного законодательства приводятся по их состоянию на 20 апреля 2010 г.

Для студентов, курсантов, аспирантов, исследователей и практических работников, членов избирательных комиссий, занимающихся организацией избирательного процесса, а также всех читателей, интересующихся проблемами избирательного права и электорально-правовой культурой в целом.

ББК 67.400.8(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-01903-1

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2007, 2010
Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.).
Воспроизведение всей книги или какой-либо ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.
© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2010

Введение

Выборы являются важнейшим государственно-правовым институтом. От выборов во многом зависит, как будут функционировать представительные органы власти и исполнять обязанности должностные лица, избранные на основе волеизъявления граждан. Будущим юристам придется иметь дело с выборными процессами не только как избирателям, но и профессионально — как специалистам, организующим сам избирательный процесс, участвующим в совершенствовании его законодательной основы и правоприменительной практики. Постановка данного курса в юридических вузах и на юридических факультетах объективно обусловлена реально существующим спросом общества, востребована на рынке юридических услуг, поэтому является необходимым элементом базовой подготовки юристов широкого профиля.

Курс «Избирательное право России» предназначен для студентов по специальности 030501 «Юриспруденция». Он является важным средством освоения как мирового, так и отечественного опыта в области публично-правовых отношений. Изучение курса дает возможность приобрести необходимые знания в области избирательных правоотношений, усвоить общие методологические закономерности электорально-правовой культуры, позволяющие самостоятельно анализировать важнейшие проблемы избирательного права, различные формы проявления избирательных технологий в практической организации выборного процесса.

Предметом изучения курса является особая область общественных отношений, связанных с реализацией волеизъявления многонационального народа России, который является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляющим свою власть непосредственно, а также через органы государства и местного самоуправления. И не случайно конституционная статья закрепляет, что высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, в результате которых решаются важнейшие задачи нашего общества, происходит формирование представительных органов государства и местного самоуправления, выборы высших должностных лиц в различных системах управления. В связи с этим предметную сферу избирательного права составляют отношения, связанные с закономерностями становления и развития институтов избирательного права, избирательного законодательства, анализом юридической природы избирательного права, правового статуса субъектов избирательного процесса, гарантиями избирательных прав граждан, механизмом их обеспечения и защиты. Значительное место уделяется правовым аспектам сочетания публичных и частных интересов в избирательном процессе, а также государственного воздействия на электорат.

Целью курса является рассмотрение избирательного права как подотрасли конституционного права, анализ избирательного законодательства, выработка навыков исследования правовых явлений в различных

электоральных процессах, получение студентами правовых знаний, необходимых им при рассмотрении избирательной деятельности, обеспечение методикой поиска и анализа правовых актов, обучение правильному их применению в конкретных жизненных ситуациях.

В связи с этим определяются и задачи курса: изучение теоретических основ и исторических традиций избирательного права и современных избирательных систем; анализ основных институтов избирательного права и системы избирательного законодательства; исследование институциональных, процессуальных и процедурных аспектов организации и проведения выборных процессов; рассмотрение соответствующих правовых норм и практики их применения; формирование представлений о реализации основных конституционных положений в неразрывной связи со всей совокупностью политико-правовых явлений, возникающих в конкретных электоральных процессах; подготовка студентов к активному использованию правовых средств в избирательной практике.

Особое внимание уделяется организационно-правовым формам избирательного процесса. Исследуются правовой статус физических и юридических лиц, участвующих в избирательном процессе, а также правовое регулирование предвыборной агитации, финансирования проведения выборов, определение результатов голосования, юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах.

Материалы курса способствуют приобретению систематизированных знаний и навыков сравнительного анализа важнейших институтов избирательного права, умению анализировать и обобщать модели выборных процессов, помогают ориентироваться в современных избирательных технологиях, практике организации и проведения выборов по формированию представительных учреждений Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Коллектив авторов учебника выражает благодарность за рекомендации, и критические замечания, которые были даны читателями. Многие из них учтены в данном, втором издании учебника, дополненного и уточненного.

Авторы учебника

В.О. Лучин — заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

В.Н. Белоновский — кандидат исторических наук, профессор кафедры конституционного и административного права МЭСИ

Т.М. Пряхина — доктор юридических наук

Н.Д. Эриашвили — доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

М.В. Максютин — кандидат юридических наук

В.В. Шуленин — кандидат юридических наук, член Московской городской избирательной комиссии

М.Ю. Петрюк

Раздел I

Конституционные основы власти народа в Российской Федерации и юридическая природа избирательного права

Глава 1. Особенности выборных начал в России и их конституционная основа

Глава 2. Юридическая природа избирательного права

Глава 3. Изменения в избирательном законодательстве и их адекватность современным условиям России

Глава 1

Особенности выборных начал в России и их конституционная основа

§ 1. Периодизация выборных начал в России: проблемы преемственности и развития

Обращаясь к проблеме периодизации истории избирательного права, стоит отметить, что она еще не являлась объектом исследования в специальной литературе и не представлена в учебных изданиях. Даже в таких фундаментальных исследованиях, как «Очерки по истории выборов и избирательного процесса»[1], «Институт выборов в истории России»[2], авторы исходили из общепринятой периодизации отечественной и зарубежной истории.

В целом такая периодизация верна, но недостаточна, поскольку становление и развитие избирательного права не всегда совпадают с историческими циклами самого государства. Критериями здесь выступают коренные преобразования в самой избирательной системе, качественный переход от одной модели выборов к другой. При этом если периодизацию современных электоральных систем мы ведем по факту становления парламентской культуры в Европе, т.е. с XIII в.: становлением кортесов в Испании, парламента в Англии, Генеральных штатов во Франции, отсюда и системы выборов являются парламентскими избирательными системами, то в отношении России такая точка отсчета будет не совсем верна, и периодизацию необходимо вести с древнейших времен. Впрочем, и применительно к западноевропейской электоральной культуре можно выделять допарламентский этап ее развития.

---

[1] *Очерки* по истории выборов и избирательного права: Учеб. пособие / Под ред. Ю.А.Веденеева, Н.А.Богдаровой. Калуга, 2002.

[2] *Институт* выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX в. / Авт.-сост. Ю.А.Веденеев, И.В.Зайцев, В.В.Луговой; Под общ. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешнякова. М.: НОРМА, 2001.

Что касается России, то стоит отметить: избирательные системы в истории России, за исключением малого отрезка времени (1906—1917 гг., 1993—2010 гг. и до наших дней), никогда не являлись парламентскими. Они воплощали иной вид представительства, основанный на единстве и неделимости государственной власти, представительства духа, интересов, мнений, а не полномочий и правового статуса пославших их общин, разрядов, сословий, на основе народной власти и воли[1]. Поэтому такого качественного рубежа, связанного с представительными учреждениями парламентского типа, как в Европе, в России вплоть до XX в. не было, и характер российского представительства в этом плане не менялся. Он был целостным, органичным и адекватным именно к российским условиям. В советский период представительные системы также во многом воплощали дух неделимости государственной власти, полновластия Советов, знаменовали единство и нерушимость Советского государства, демонстрацию великой дружбы народов СССР, дух советского народа, единство блока коммунистов и беспартийных граждан СССР[2].

Поэтому с учетом характера российского представительства периодизацию выборов и избирательных систем в России представляется возможным вести с древнейших времен в отличие от становления электоральных систем в Европе, где они оформляли представительство парламентского типа (XII—XIV вв.), как уже отмечалось, кортесы в Испании, парламент в Англии, Генеральные штаты во Франции[3].

Периодизацию становления избирательных систем в России можно вести в широком, стратегическом плане, рассматривая этот процесс в сквозном, хронологическом аспекте, основываясь на критерии качественного изменения выборной модели. Естественно, каждый этап мы можем фрагментировать на более мелкие подэтапы, учитывая кривую активности электората и качественного совершенства именно данной модели выборов.

Но периодизацию становления избирательной системы можно вести и по другим критериям, например связывая ее с харак-

---

[1] См.: *Тихомиров Л.В.* Монархическая государственность. М.: ГУП «Облиздат»: ТОО «Алир», 1998. С. 541.

[2] *История* Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков): Краткий курс / Под редакцией комиссии ЦК ВКП(б). Одобрен ЦК ВКП(б). 1938 год. М.: Государственное издательство политической литературы, 1951. С. 336.

[3] См. об этом: *Мейер Г.* Избирательное право: Историческая и общая части / Предисл. Георга Иеллинека. М.: Издание В.М. Саблина, 1905.

тером власти, политическим режимом, формой правления, национально-государственным устройством, отдельными личностями, руководителями государств, авторами избирательных реформ или исходя из самого содержания системы, особенностей порядка организации выборов и выборных производств, реализации юридической ответственности. В этом плане определение критериев классификации, их отбор являются уделом самого исследователя. Судить о научности периодизации, ее системности и адекватности реальному процессу развития избирательной системы в этом случае представляется читателям и другим исследователям, в полемике с которыми мы можем приблизиться к пониманию данной проблемы.

Исходя из этого мы можем в становлении и развитии избирательной системы России на государственном (общесоюзном, федеральном) уровне, который, обусловливал различные видовые характеристики других разноуровневых выборов в стране, выделить несколько этапов.

Первым, самым длительным, будет являться этап с древнейших времен до *конца XVII и первой половины XVIII в.* Выборные начала, основанные на принципах местного (общинного, вечевого, земского) самоуправления, закрепленные в правовых обычаях, традициях выборности различных территориальных единиц, не регламентировались государством. Только при формировании представительства на земские соборы появлялись отдельные требования к избранным «на государево дело», связанные, как правило, с материальной состоятельностью, грамотностью, знанием состояния дел и некоторыми морально-этическими качествами, которые, кстати, не носили императивного характера[1].

Второй этап — с середины XVIII в. (1766/67 гг.) до начала XX в. — характеризуется введением единых нормативных актов, регламентирующих выборный процесс на сословно-представительной основе в Новоуложенную комиссию 1767 г., а также в органы местного, земского, городского самоуправления и непосредственно в образованные по жалованным грамотам сословные институты.

Третий этап, хронологически не очень длительный, — 1905/06 г. — начало 1917 г., связанный с попытками ввести в Рос-

[1] См.: *Беляев И.Д.* Судьбы земщины и выборного начала на Руси. М., 1906; *Белоновский В.Н., Белоновский А.В.* Представительство и выборы в России: (Монография). М.: ПРИОР, 1999.

сии представительные учреждения парламентского типа и соответствующие выборные системы по их формированию.

Четвертый этап, самый короткий, связанный с судьбой Учредительного собрания и качественно новой моделью его формирования, укладывается в срок всего нескольких месяцев — 1917/18 г.

Пятый этап знаменует уже советский период нашего государства: 1917/18 г. — середина 30-х годов XX столетия, когда в своей основе действовала так называемая «революционная модель выборов», основанная на Конституции РСФСР 1918 г.

Шестой этап — 1936/37 г. — середина 80-х годов XX столетии, характеризуется функционированием классической советской модели формирования представительных органов власти.

Седьмой этап — всего несколько лет, конец 80-х годов — 1993 г. — это так называемая реформированная «перестроечная модель выборов», в основе своей советская, но с элементами альтернативности и реальной состязательности.

Восьмой этап — 1993 г. XX столетия — 2006 г., реконструированная модель выборов, воплощенная в избирательном законодательстве на основе действующей Конституции Российской Федерации, обычно и ошибочно называемой «смешанной», но правильнее ее надо было бы назвать по-другому, например «полюсная», поскольку данная модель состояла из совершенно полюсных начал: мажоритарных и пропорциональных, искусственно соединенных в одной системе выборов.

И последний, *современный* (*девятый*) *этап* с конца 2006 г. продолжается и сейчас, до наших дней. Названия данная модель пока не имеет, но в основе своей это пропорциональная система выборов по жестким спискам политических партий, функционирующих в рамках единого федерального округа[1].

Теперь рассмотрим несколько подробнее этапы современной избирательной системы России. Первым ее этапом стал *период реформирования* советской избирательной системы (с середины 80-х годов (так называемой перестройки) до начала 90-х годов XX в.[2]), что нашло наибольшее отражение в законах «О выборах народных депутатов СССР»[3] и РСФСР[1], а также в законах

---

[1] Более полную характеристику периодизации истории электорального права см.: *Белоновский В.Н.* Периодизация истории электорального права в России // Социально-гносеологические проблемы общества. Вып. III. Ярославль: ООО НТЦ «Рубеж», 2008. С. 250—264.

[2] Седьмой по общей периодизации.

[3] *Ведомости* Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

«О всенародном голосовании (референдуме) СССР»[2], «О референдуме РСФСР»[3] и «О выборах Президента РСФСР»[4].

Второй этап (восьмой по общей периодизации, с разбивкой его на два подэтапа — до 1996 г. и конец 2006 г.), который был связан уже *с полной реконструкцией* избирательной системы России, начался с середины 1993 г. и продолжался на основе ныне действующей Конституции страны до 1996 г., до создания законодательной основы ее функционирования (первый подэтап). В основу его легли акты, разработанные Конституционным Совещанием 1993 г., хотя и до 1993 г. проводилась значительная работа по обобщению электорального опыта избирательных кампаний 1989—1991 гг., поиску оптимальной выборной модели и модели самих представительных органов[5]. Нормативной основой данной реконструкции избирательной системы стали: указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»[6] от 21 сентября 1993 г. № 1400, Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., утвержденное указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557, Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрании Российской Федерации в 1993 г., утвержденное указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. № 1626, и другие нормативные акты, которые стали результатом так называемого «Указного нормотвор-

---

[1] *Закон* РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г. // ВВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1035.

[2] *Закон* Союза Советских Социалистических Республик «О всенародном голосовании (референдуме) СССР» от 27 декабря 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 1. Ст. 10.

[3] *Закон* РСФСР «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 230.

[4] *Закон* РСФСР «О выборах Президента РСФСР» от 24 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 510.

[5] См.: *Избирательная* реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. проф. В.И. Васильева. М.: Манускрипт, 1993; *Выборы* в Государственную Думу: правовые проблемы / Отв. ред. В.И Васильев и А.Е.Постников. М.: БЕК, 1995; Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М.: Юрист, 1994.

[6] *САПП* РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; № 52. Ст. 5086. Принципиальные положения президентского указа почти полностью воспроизведены в главе 5 Конституции Российской Федерации, хотя Конституционный Суд признал данный указ не соответствующим действующей тогда Конституции РСФСР (РФ). См.: *Вестник* Конституционного Суда. 1994. № 1 (17). Март-апрель. С. 122.

чества». С принятием на референдуме в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации, хотя сам факт «всенародного голосования» сейчас трудно доказуемый, поскольку бюллетени по голосованию за Конституцию официально уничтожены, и опровергается рядом исследователей[1], стало формироваться избирательное законодательство[2].

Период (подэтап) с 1997 по 2006 г. являлся временем *совершенствования* выборной модели, созданной на основе Конституции Российской Федерации 1993 г. Дважды в этот период обновлялись базовые избирательные законы, вводились новые редакции, дополнения и изменения в акты избирательного законодательства.

Ныне мы являемся свидетелями нового этапа в развитии избирательной системы, который, как уже отмечалось, трудно пока охарактеризовать однозначно. Безусловно, он связан *с переводом федеральной избирательной системы на пропорциональные начала*. Его истоки — в Законе 2001 г. «О политических партиях»[3], а также в редакциях, изменениях и дополнениях базового Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[4] (далее — Закон «Об основных гарантиях избирательных прав»), которые были внесены в 2003—2005 гг. с последующими изменениями в 2006—2007 гг. Концепция выборной модели была воплощена в новой редакции Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (далее — Закон «О выборах депутатов Государственной Думы») с последующими изменениями в 2006—2007 гг. и после выборных кампании 2007—2008 и некоторого «законодательного затишья». С по-

---

[1] Подробнее см.: *Мазуров А.В.* Конституция и общественная практика: Монография / Под ред. В.О. Лучина. М.: Частное право, 2004. С. 179—180.

[2] См.: *Федеральный* конституционный закон от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921; *Федеральный* закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406; *Федеральный* закон «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ 1995. № 21. Ст. 1924; *Федеральный* закон «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; *Федеральный* закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398; *Федеральный* закон от 17 августа 1995 г. № 146-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3425 и другие нормативные акты.

[3] *СЗ РФ.* 2001. № 29. Ст. 2950; с послед. изм. и доп. *СЗ РФ.* 2009. № 20. Ст. 2391.

[4] *СЗ РФ.* 2002. № 24. Ст. 2253; с послед. изм. и доп. *СЗ РФ.* 2009. № 20. Ст. 2391.

дачи Президента Российской Федерации в ноябре 2008 г., его инициатив, высказанных в ежегодном Послании Федеральному Собранию[1], вновь активизировалась деятельность парламентариев по изменению избирательного законодательства[2].

§ 2. Социально-правовая природа свободных выборов

После принятия действующей Конституции Российской Федерации прошло более 17 лет[3]. Она сыграла и продолжает играть конструктивную и стабилизирующую роль в развитии общества и государства. Но демократический потенциал Конституции России попрежнему реализуется дозировано, порой непоследовательно, с отступлениями ее требований. Представляется, что конституционная практика в своем развитии по некоторым позициям еще не достигла уровня нормативного содержания Конституции страны. Прежде всего, это относится к народовластию как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, а в системе народовластия — к референдуму как к одному из его высших непосредственных выражений.

Избирательное право, понимаемое как право избирать и быть избранным в различные государственные и муниципальные органы, направлено, прежде всего, на периодическую реализацию, утверждение и подтверждение путем выборов народовластия как одной из основ конституционного строя, закрепленного ст. 3 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем выборы являются не

---

[1] См.: *Российская* газета, 2008. 6 ноября.

[2] См. гл. 3 данного учебника.

[3] *Конституция* Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Официальная публикация: *Российская* газета. 25 декабря 1993; *СЗ РФ.* 1994. № 1. Ст. 1. Приводится с учетом последующих изменений и поправок, внесенных указами Президента Российской Федерации и федеральными конституционными законами в ст. 65 и законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации: *Закон* Российской Федерации о поправке в Конституцию Российской Федерации от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; *Закон* Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2. Официальная публикация Конституции Российской Федерации с учетом внесенных поправок: *Российская* газета. 21 января 2009. № 4831; *СЗ РФ.* 2009. № 4. Ст. 445.

единственной основой конституционного строя и даже не единственным выражением народовластия.

В связи с этим необходимо определиться с местом и ролью в системе народовластия не только избирательного права и выборов, но и референдума. При этом системный характер народовластия и обусловленная им системность различных форм его выражения предполагают, что одна из них является главной, более другой выражающей народовластие и соответствующей его сути. Однако на практике ситуация неоднозначная.

В связи с этим отметим, что после 12 декабря 1993 г., когда одновременно проходил референдум о принятии действующей Конституции и выборы депутатов Государственной Думы первого созыва, учрежденной этой Конституцией, выборы Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы проводились по четыре раза. То есть за 15 лет только в федеральных выборах граждане могли участвовать восемь раз, но ни разу — в референдуме Российской Федерации.

Между тем согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия — это демократическое государство, т.е. «государство народовластия». Статья 2 Конституции страны признает права человека, гражданина, одним из которых является право граждан России на участие в референдуме (ч. 2 ст. 32), высшей ценностью, которое государство обязано признавать, соблюдать и защищать. Исходя из ст. 18 Конституции Российской Федерации это право является непосредственно действующим, определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечивается правосудием.

Выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. Без выборов нет и не может быть народовластия. В этом плане выборы — такой же атрибут демократии, как и референдумы. И те и другие не только высшие, но и, по сути, безальтернативные формы народовластия. Прообразы современных выборов и референдумов возникли еще в первобытно-общинном строе. Изменяясь исторически, они существуют до сих пор. Адекватной, цивилизованной «замены» им в мире пока не существует.

Статья 3 (ч. 3) Конституции Российской Федерации называет выборы «свободными». Между тем сама природа выборов, как и любого выбора, предполагает свободу такого выбора. Несвободных выборов не бывает, это уже не выборы. Поэтому термин «свободные выборы» в ч. 3 ст. 3 Конституции, разработанной в 1993 г.,

может быть истолкован исторически и как антитеза безальтернативным выборам в СССР вплоть до конца 1980-х годов, на которых фактически происходило утверждение всеми избирателями (при близком к стопроцентному участию избирателей) выдвинутых и согласованных с партийными органами кандидатов[1]. С принятием ныне действующей Конституции РФ все выборы были формально альтернативны. Не случайно конституционный термин «свободные выборы» в базовом законе о выборах — Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных...» — упомянут лишь однажды в преамбуле, явно как «вынужденная дань» ч. 3 ст. 3 Конституции. В дальнейшем Закон использует понятие «выборы» без слова «свободные».

В соответствии с п. 9 ст. 2 Закона «выборы — форма прямого волеизъявления граждан». Такое определение выборов является чрезмерно узким, не отражающим их социально-правовой природы, которая состоит в том, что выборы — одно из высших выражений народовластия (это отражено в преамбуле Закона), эффективность которого зависит от политической активности граждан и народа в целом. Посредством выборов народ делегирует своих представителей в выборные (они же высшие) органы государства (что невозможно путем референдума) и тем самым передает им реализацию своих властных полномочий на определенный срок, поскольку у народа они бессрочны.

Выборы — главный принцип организации всего государства и его высших органов. Они позволяют каждому гражданину опосредованно участвовать в управлении делами государства. Посредством неискаженного волеизъявления на нефальсифицированных выборах происходит выявление социальной активности и политических взглядов разных групп избирателей. От результатов выборов во многом, подчас в решающей степени, зависит деятельность выборных органов и должностных лиц в интересах большинства народа, осуществление ими своих прав и обязанностей во исполнение волеизъявления избирателей. С фактическим запретом и отсутствием общероссийских референдумов выборы остались единственным конституционно-правовым институтом, призванным обеспечивать народовластие на федеральном уровне, в общегосударственном масштабе.

---

[1] См.: *Белоновский В.Н.* Цензовые ограничения в избирательном праве по Конституции СССР 1936 года // Юриспруденция. 2007. № 10. С. 161—184.

Сам социально-правовой институт выборов, будучи изначально над- и догосударственной формой народовластия, с учреждением государства (в современное мире — обычно новой конституцией) встраивается в механизм государственного управления страной и обществом. Проведение выборов придает государству и его органам демократический характер. Многие авторы подчеркивают, что *выборы представляют социальную ценность, выступают способом демократической самоорганизации гражданского общества, реальным механизмом воспроизводства представительных органов власти и коррекции политической системы страны*[1].

Понятие «выборы» в России несколько иное, чем в других странах. С одной стороны, оно значительно у́же, поскольку связано только с формированием государственных органов и органов местного самоуправления. К примеру, данное понятие на Западе связано с любым выборным процессом, начиная с коммунальных, других корпоративных выборов и кончая формированием властных структур на репрезентативной и презентативной основах. И с другой — выборы в России несут более значительный идеологический смысл, воспроизводят чувство праздника, используются для пропаганды существующего политического строя, лидеров государства, восхваления успехов, даже иллюзорных. Выборы являются важнейшим государственно-правовым институтом. От выборов во многом зависит, как будут функционировать представительные органы и исполнять обязанности должностные лица, избранные на основе волеизъявления граждан[2].

Социально-правовая природа выборов раскрывается также в ряде их принципов (руководящих начал), причем не все они в полной мере отражены в Законе. К принципам выборов относятся следующие.

1. *Альтернативность.* На любых выборах должно быть представлено не менее двух кандидатов, представляющих различные политические партии (иные общественные объединения) либо имеющих различные предвыборные программы. И формируемые действующей властью избирательные комиссии обязаны принять все меры для честного подсчета голосов избирателей. К сожалению, в Российской Федерации избирательные комиссии (и не только они)

---

[1] См.: *Представительная* демократия и электорально-правовая культура / Общая ред. и введ. Ю.А. Веденеева, В.В. Смирнова. М.: Весь Мир, 1997. С. 32.

[2] См. первое изд. данного учебника: *Лучин В.О., Белоновский В.Н., Пряхина Т.М.* Избирательное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501. «Юриспруденция» / Под ред. В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 4—5.

подчас «работают» на действующую власть. Фактически выборы в стране во многом продолжают оставаться безальтернативными, но не по количеству кандидатов, а по намерениям их организаторов. Они используются государством для узаконивания намеченной или фактически состоявшейся передачи власти отдельным лицам. Несмотря на многочисленные обоснованные жалобы, суды результаты выборов не отменяют.

2. *Периодичность* (*регулярность*). Выборы любого уровня должны проводиться через одинаковые периоды времени в годах, а не, например, в связи со смертью избранного должностного лица. Более того, народовластие посредством выборов реализуется тем адекватнее, чем чаще проводятся выборы. Как установил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П[1], «периодичность выборов есть необходимое условие демократического развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер». В этой связи увеличение сроков полномочий избираемых депутатов Государственной Думы и Президента РФ с четырех до пяти и с четырех до шести лет соответственно, введенное Законом РФ от 30 декабря 2008 г.[2], является отступлением от принципа периодичности выборов и объективно (временем) отдаляет народ от непосредственно осуществления своей власти на выборах.

3. *Добровольность*, которая означает недопустимость принуждения к явке на выборы, а при добровольной явке — к голосованию за определенного кандидата. Добровольность участия в выборах предполагает свободное волеизъявление гражданина при голосовании. В этом смысле можно говорить не о «свободных выборах», а о «свободном волеизъявлении (голосовании) на выборах».

Статья 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» в качестве принципов проведения выборов называет также всеобщее, равное и прямое избирательное право и волеизъявление при тайном голосовании. Исходя из практики проведения

---

[1] *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

[2] *Закон* Российской Федерации о поправке в Конституцию Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

выборов в Российской Федерации при действующей Конституции, Закон будет нелишним дополнить принципом недопустимости искажения воли народа при установлении и подсчете голосов избирателей[1].

Наряду с принципами выборы имеют собственные социально-правовые цели. Формирование посредством выборов органов власти если и является целью выборов, то лишь для избранных в их состав. Главное, чтобы избранные в органы власти представители народа осуществляли власть в интересах большинства народа, граждан, населения определенной территории. Принятие избранными представителями народа решений, противоречащих интересам большинства народа, свидетельствует либо о невыполнении этими представителями своих предвыборных обещаний либо о фальсификации результатов выборов. Гарантиями от осуществления такой антинародной власти являются, в частности, право и реальная возможность отзыва выборных представителей народа[2], а для законодательных органов — установление и неизменность положения о недопустимости принадлежности половины и более депутатов к одной политической партии (фракции). К сожалению, такие гарантии в РФ не только не практикуются, но на федеральном уровне даже не установлены.

Между тем законность выборов — конституционно приоритетная ценность. Если государственная власть формируется посредством незаконных выборов, то она сама и ее деятельность также будут незаконны. Во взаимосвязи государственно-правовых явлений следствие (власть) не может быть лучше причины (выборов). Незаконные, фальсифицированные выборы являются не чем иным, как присвоением властных полномочий, что не допускается ч. 4 ст. 3 Конституции. Фальсификация выборов, обман избирателей, нарушение равных возможностей предвыборной агитации через СМИ в России неоднократно подтверждали и международные наблюдатели.

Необходимо четко понимать, что *во время выборов не происходит передачи власти от народа каким-либо выборным органам. Народ никому власть не передает и остается также ее носителем и после выборов, утверждать обратное — значит подвергать сомнению абсолютность нормы ст. 3 Конституции РФ, ее социальную ценность.*

---

[1] См.: *Собянин А.А., Суховольский В.Г.* Демократия, ограниченная фальсификациями: Выборы и референдумы в России в 1991—1993 гг. М., 1995.

[2] Хотя не все исследователи разделяют эту точку зрения. См. первое изд. данного учебника: *Лучин В.О., Белоновский В.Н., Пряхина Т.М.* Указ. соч. 2008. С. 579—583.

Присвоение властных полномочий в соответствии с Конституцией РФ преследуется по закону (ч. 4 ст. 3).

Во время выборов происходит делегирование ряда властных полномочий государственным органам и органам местного самоуправления для реализации ими своих функциональных действий. И не более того. В этом плане нельзя преувеличивать роль выборов, придавая им сверхъестественные характеристики создания единственной властноуправляющей структуры общества, некоего демиурга, которому принадлежит власть. К сожалению, в Конституции России отсутствует норма о делегировании властных полномочий органам государства и органам местного самоуправления для реализации их функциональной деятельности и содержится не совсем корректная и противоречивая формулировка о «государственном органе власти»[1].

Никакому органу государства не может принадлежать власть, и он не может быть «органом власти», поскольку власть может принадлежать только народу (ч. 1, 2 ст. 3 Конституции РФ). *Государственному органу могут только делегироваться необходимые властные полномочия для реализации функциональной деятельности, но не сама власть. При этом делегированные властные полномочия являются не постоянными, а временными с пересмотром их объема в параметрах цикловых промежутков проведения выборов, определенных законодателем.*

Выборы являются и формой народовластия, и вместе с тем механизмом формирования органов государства. Они формируют и публичные органы самоуправления граждан, не отнесенные Конституцией к сфере государственной власти, — органы местного самоуправления. «Два этих аспекта являются двумя сторонами одной медали, в отрыве от друг друга каждый из них становится фикцией: с одной стороны, реализация избирательного права вне процедуры формирования какого-либо органа невозможна, с другой стороны, демократическое государство не может обойтись без выборности своих органов, основанной на участии в этом процессе граждан, без закрепления субъективного избирательного права»[2]. Государство не может обойтись без выборности своих органов. Чтобы существовать, государство должно упорядочивать свои структуры и осуществлять управляемость в обществе. Это не прихоть государства, а необходимое условие его существования. А поскольку в соответствии

---

[1] См.: *Белоновский В.Н.* Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. С. 41—43.

[2] См.: *Катков Д.Б., Корчиго Е.В.* Избирательное право: Учеб. пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденеева. М.: Юриспруденция, 2001. С. 6.

с нашей Конституцией только народ является носителем власти, ее единственным источником, а не какой-либо орган государства, которому народом делегируются отдельные властные полномочия, чтобы государство и органы самоуправления могли осуществлять функциональную деятельность по упорядочению общества, его структуризации и управлению, властные функции народа имеют не позитивистскую природу, а естественно-правовую.

Народ имеет власть не потому, что он наделяется ею каким-либо государственным законом, а потому, что это естественное его состояние как человека и неотъемлемое его право. Государство может попытаться узурпировать властные функции народа, но что из этого происходит, мы знаем из истории. Государство может только признать эту власть народа, обеспечить ее конституционными и иными юридическими гарантиями, охранять на уровне принципов, обусловленных природой человека.

Естественно, выразить свою власть в демократическом государстве народ может непосредственно, через выборы, которые являются формой народовластия и высшим выражением власти народа. Таким образом, субъективное избирательное право выходит за рамки чисто позитивистских характеристик и имеет в значительной степени и естественно-правовую природу.

В связи с этим стоит добавить, что конституционная формулировка: осуществление власти народом через «государственные органы власти и органы местного самоуправления» — не вполне корректна. Во-первых, вызывает нарекания формулировка «орган государственной власти». Единственным источником и носителем власти выступает народ (ч. 1 ст. 2 Конституции РФ), по смыслу норма абсолютная. Только народ, а не «орган государства», то бишь «орган государственной власти».

Орган государства наделяется отдельными властными полномочиями, делегированными ему народом. К сожалению, в Конституции Российской Федерации отсутствует норма о делегировании отдельных властных полномочий государственным органам — законодательным (представительным), исполнительным и судебным — для осуществления их функциональной деятельности по управлению государством и обществом.

Пока этого нет, орган государства всегда будет ассоциироваться с органом государственной власти, причем реальной, а не декларативной, и приоритет этой «государственной власти» над законом всегда будет сохраняться. Упоминание в ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации «органов местного самоуправления» вполне приемлемо. Поэтому данную норму ч. 2 ст. 3 Конституции Россий-

ской Федерации необходимо уточнить и сделать добавление примерно в следующей редакции: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через избранных и назначенных представителей в органах государства и местного самоуправления, которым на основании закона делегируется ряд властных полномочий народа для осуществления их функциональной деятельности по управлению государством и обществом». Тогда органы государства не будут ассоциироваться с бастионами власти, а будут характеризоваться функциональной деятельностью по управлению общественными и государственными делами. И не более того. Тогда и политико-правовой подход к анализу избирательного права не будет превалирующим. Это, собственно, будет корреспондировать и ч. 1 той же статьи (ст. 3), по которой, как известно единственным источником власти в Российской Федерации является его многонациональный народ. Тогда «заиграет» и ч. 4 ст. 3, по которой никто не может присваивать власть в Российской Федерации: ни государственный орган, как было в 1993 г., ни политическая партия, как это было в 1917 г.[1]

Интересные и заслуживающие поддержки суждения о социально-правовой природе выборов были высказаны А.А. Джагаряном. Он отмечает, что функциональное назначение института выборов не исчерпывается периодическим воспроизводством представительной системы, а, имея более широкий объем, определяется общими отношениями народовластия, в рамках которых путем реализации народного суверенитета через выборный порядок замещения кадрового состава аппарата публичной власти осуществляется демократическое целеполагание государственного управления, конкретизируются целевые установки самого государства и одновременно обеспечивается самоорганизация публично-властной управляющей системы. Функционирование такой системы должно быть подчинено интересам народа, подотчетно и подконтрольно ему. При этом народ, как единственный источник власти и уникальный субъект первичного властенаделения, располагает естественным и неоспоримым правом определять свою собственную судьбу, решающим образом воздействовать на состояние государственных и общественных дел. Отмечая фундаментальное значение института выборов в механизме постановки целей управления делами государства, следует подчеркнуть, что выборы

[1] См.: *Белоновский В.Н.* Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. С. 41—43.

не должны абсолютизироваться, рассматриваться как универсальное средство разрешения насущных проблем государства и общества. В этой связи необходимо поставить вопрос о надлежащем соотношении между соответствующими ценностями демократического правового государства[1].

Выборы можно рассматривать как институт легального разрешения социальных противоречий. Этим во многом объясняется конфликтный характер избирательных кампаний. Ценности, защищаемые и обеспечиваемые избирательным законодательством, едины. Однако это не исключает их противоречия. Возникающие коллизии должны быть разрешены таким образом, чтобы достигнуть согласия между различными социальными слоями и группами населения, гармонизировать ценности конституционализма в рамках избирательных процедур[2].

Таким образом, выборы, тем более в отсутствие референдумов, являются главным выражением народовластия. На них и неотделимые от них избирательные права граждан в полной мере распространяется ч. 2 ст. 55 Конституции, запрещающая государству издавать законы, умаляющие конституционные права граждан. Тем не менее изменения избирательного законодательства, да и самой Конституции происходят порой в противоположном направлении, все более отстраняющем народ от власти.

Оценивая законодательство о выборах в целом, прежде всего необходимо отметить, что после принятия Конституции все три основных федеральных закона о выборах — «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» — были трижды и четырежды изложены полностью в новой редакции, не считая внесения в них многочисленных, в том числе принципиальных, изменений. Фактически каждой федеральной избирательной кампании предшествовало принятие «одноразовых» федеральных законов. По «одноразовому» Положению, утвержденному президентским указом, проходили также выборы депутатов Государственной Думы первого созыва в 1993 г.

---

[1] См.: *Джагарян А.А.* Выборы в механизме государственного целеполагания: конституционно-правовые аспекты // Сравнительное конституционное право. 2007. № 2 (Система «КонсультантПлюс»).

[2] См. первое изд. данного учебника: *Лучин В.О., Белоновский В.Н., Пряхина Т.М.* Указ. соч. С. 619.

Столь значительные изменения избирательного законодательства при условии их конституционности свидетельствуют о недопустимой фрагментарности положений Конституции о выборах, в которой отсутствует отдельная глава либо подробные положения, связанные с выборами. Поэтому велика вероятность появления к очередным федеральным выборам еще одной редакции названных законов, приспособленных под конкретных личностей и текущую политическую ситуацию, но не реализующих народовластие на практике. Но выборы как институт (способ выражения) народовластия не могут так часто, в зависимости от грядущих выборов того или иного созыва, менять свойственное им конституционное содержание.

Существенное искажение народовластия наблюдается и в практике проведения избирательных кампаний. Ни одна из них не обходится без повторных выборов или нарушений порядка проведения. На выборах выдвигаются заведомо «непроходные» кандидатуры, призванные создать видимость соблюдения принципа их альтернативности.

Еще до Закона Российской Федерации от 30 декабря 2008 г.[1], внесшего в Конституцию изменения, продлившие сроки полномочий Президента и Государственной Думы и тем самым отдалившего народ от осуществления власти до очередных выборов федерального уровня, был принят Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"»[2], отменивший ранее установленные выборы глав субъектов Российской Федерации путем введения положений об их назначении органом законодательной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента России. Сегодня уже мало кто помнит, что мотивом принятия этого Закона послужили трагические бесланские события.

Положения о «замене» выборов глав субъектов Российской Федерации их назначением были обжалованы гражданами в Конституционном Суде РФ, который принял по жалобам Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П, признавшее эти положения «не про-

---

[1] *Закон* Российской Федерации о поправке в Конституцию Российской Федерации от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

[2] *СЗ РФ*. 2004. № 50. Ст. 4950.

тиворечащими Конституции»[1]. Его содержание настолько спорно, что как противоречащее Конституции следует рассматривать само Постановление Конституционного Суда.

Так, Конституционный Суд РФ установил, что Конституция «не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации», «допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органы и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции Российской Федерации в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц» и «обусловливает возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обязательно только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации». По мнению Конституционного Суда РФ, «не имея непосредственного конституционного закрепления, эта возможность (возможностью Конституционный Суд РФ назвал субъективное избирательное право каждого. — *Авт.*) по своему нормативному содержанию не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав, таких как право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства и право на доступ к государственной службе, закрепленных ст. 32 Конституции Российской Федерации. Эта «возможность» была введена законодательными актами, регулирующими порядок формирования органов государственной власти, в качестве составной части конституционно-правового института организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и, следовательно, производна от организации государственной власти в субъекте Российской Федерации и предопределяется порядком замещения указанной должности, который устанавливался федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Именно для обоснования запрета выборов глав субъек-

[1] *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой ряда граждан // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

тов Российской Федерации Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П установил свое «знаменитое» среди конституционалистов утверждение о том, что, «поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования».

Судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов в особом мнении по этому делу отметил: «Можно ли представить, что повсеместная ликвидация выборов глав регионов не умаляет и не ограничивает признанные ранее избирательные права и не противоречит целям демократии и народовластия? Можно ли утверждать, что присвоение федеральной властью права диктовать субъекту Российской Федерации назначение "сверху" его высшего должностного лица "само по себе" не нарушает принципы федерализма и разделения властей, а является уравновешиванием основ и баланса интересов и реализует самостоятельность субъекта Российской Федерации? Можно ли говорить, что конституционный перечень полномочий Президента Российской Федерации не препятствует возможности их неограниченного расширения Законом и не противоречит идее правового государства? Можно ли предположить, что текущее изменение законодательства или некий "дух времени" могут изменить смысл конституционных норм до неузнаваемости? Это значило бы отрицание очевидного или произвольное толкование общепринятых понятий... Весьма цинично, однако, было бы утверждать, что народу вполне достаточно было бы выбирать и иметь только одного представителя в исполнительной власти — Президента Российской Федерации, с тем чтобы он назначал остальных».

Разделяя точку зрения о том, что отмена выборов глав субъектов Российской Федерации еще больше отдаляет народ от власти, подчеркнем, что государством — Президентом, Государственной Думой, Конституционным Судом РФ — введены и подтверждены и

другие препятствия для реализации народовластия, укрепляющие положение во власти отдельных политических деятелей, с которым подлинное народовластие несовместимо:

- введение выборов только по партийным списка, которое «загоняет» желающих быть избранными в основном в правящую партию и делает неизвестными избирателям подавляющее большинство кандидатов из этого списка;
- отмена голосования против всех кандидатов, нарушившее принцип свободы и альтернативности выборов, вынуждающее граждан либо голосовать за предложенные партийные списки, либо не участвовать в выборах;
- установление «порога прохождения» в Государственную Думу, который, как фильтр, «пропускает» в ее состав депутатов только определенных политических партий, и связанную с этим «передачу» голосов избирателей этим партиям от «не тех» партий, которые не набрали установленного законом числа голосов избирателей.

Приведенные и некоторые другие положения избирательного законодательства во взаимосвязи с невыполнением кандидатов на выборные должности своих предвыборных обещаний (это, проще говоря, обман народа) и фальсификации результатов выборов в их пользу породили неуклонное снижение явки избирателей на выборы всех уровней — федерального, регионального и муниципального. Поэтому все чаще выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления приходилось признавать несостоявшимися вследствие неявки на выборы установленного законом процента избирателей.

В свое время известный юрист В.П. Казимирчук, анализируя проблемы формирования так называемых буржуазных парламентов писал: «Для буржуазного парламентаризма характерны глубочайший пессимизм и равнодушие избирателей. Объясняя причины этого явления, западные социологи указывают на рост недоверия избирателей к самому институту выборов как способу своего участия в принятии политических решений, к кандидатам, предвыборные обещания которых расходятся с их последующей политикой, к самой избирательной системе, стоящей на страже интересов правящей элиты. Во многих случаях отказ от участия в голосовании — это своего рода политический бойкот, свидетельство протеста против проводимой господствующим классом антинародной политики»[1]. Данное замечание автора в какой-то степени можно экстра-

[1] *Казимирчук В.П.* Конституция живет, работает, действует // Московский рабочий. 1980. С. 63—64.

полировать и на сегодняшнюю ситуацию в нашей стране, хотя это оценка зарубежных выборов тридцатилетней давности.

Но стоит отметить, что, наверное, были и другие причины «отмены порога явки», связанные со значительными тратами средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на несостоявшиеся выборы, на значительные организационные усилия для проведения повторных выборов и т.д.

К сожалению, руководство страны продолжает довольствоваться тем, что посредством выборов удалось «сформировать органы власти», точнее, «передать власть». А как прошли эти выборы, как они повлияли на улучшение обстановки в стране, насколько граждане стали менее безразлично относиться к происходящим в обществе процессам, почему в выборах не приняла участие значительная часть избирателей, кто избран для осуществления власти и какие решения они принимают, реализуют ли выборы народовластие — эти проблемы в меньшей степени учитываются государством.

Таким образом, развитие российского законодательства о референдуме и выборах, практика их проведения и деятельность выборных должностных лиц показывают, что государство еще не полностью отождествляет себя с народом, его волей и интересам. В свою очередь, добровольное неучастие значительной части граждан в требованиях референдума и выборах вступает в противоречие с конституционным принципом народовластия, ведет к негативному для народа самоустранению единственного источника власти от осуществления этой власти и подтверждает необходимость значительного изменения законодательства о референдуме и выборах, направленных на их реализацию как высших форм выражения народовластия, в идеале — и самой Конституции.

Глава 2

Юридическая природа избирательного права

§ 1. Понимание юридической природы избирательного права в дореволюционной России

Представления о юридической природе избирательного права, его естественно-правовых или позитивно-правовых началах обусловливают концептуальную, сущностно-содержательную характеристику избирательного права, тенденции его развития, которые в значительной степени предопределяют стратегию реализации избирательных прав и их защиту. Эти представления связаны с правовыми свободами, правовыми ограничениями участников избирательного процесса, с толкованием правовых норм и установлением мер юридической ответственности.

Вопросы юридической природы избирательного права являются, пожалуй, самыми неизученными в современной исследовательской литературе. К этой проблеме в XIX — начале XX в. обращались известные конституционалисты Адемир Эсмен, Леон Дюги, Александр Дайси, Георг Еллинек, из российских — Б.Н. Чичерин, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, В.М. Гессен, Л.В. Тихомиров, С.И. Котляревский и др. Особое внимание этой проблеме уделял российский исследователь, государствовед Н.И. Лазаревский. Однако в работе «Конституционное право»[1], проделав интересный анализ, он так и не пришел к окончательному выводу о сущности юридического понимания избирательного права, имеет ли оно естественно-правовое происхождение или позитивно-правовое, участие в выборах — это субъективное право гражданина или возложенная на него государством юридическая обязанность?

Ученый отдал приоритет позитивной основе, обусловив его лишь политическим требованием обывателя в условиях существующего государства (начала XX в.), но это требование не вошло в «положительное» право современных государств, и не может войти,

[1] *Лазаревский Н.И.* Конституционное право. М., 1911 (см.: часть третья, отдел первый «Избирательное право», глава первая. С. 257—262 и др.).

подчеркивал автор, «пока не изменится общий их характер, принципиально отрицающий возможность каких-либо прав обывателя по отношению к государственной власти»[1].

Для дальнейшего анализа рассмотрим вопрос о юридической природе избирательного права с точки зрения генезисных факторов. Итак, следуя Н.И. Лазаревскому, поставим вопрос: «есть ли участие в выборах право избирателя, или же это возложенная на него обязанность, общественная должность»[2], т.е. имеет ли избирательное право естественные начала или только позитивные?

История вопроса восходит к тем временам, когда королевская власть созывала в Испании кортесы (именно их российский исследователь М.М. Ковалевский считал первыми парламентскими учреждениями, которые функционировали уже в XII в.), во Франции — Генеральные штаты, в Англии — парламент, обращалась к группам, уже существовавшим раньше и признанным, к настоящим политическим лицам, в качестве которых выступали сословия[3], графства, города (house of commohs)[4], местечки, бюргерства, духовные корпорации[5] и т.д., например университеты[6].

Таким образом, в средневековом обществе избирательное право носило сословно-корпоративный характер, т.е. на правах частной собственности принадлежало именно сословиям, городам, местечкам, графствам, бюргерствам, духовным корпорациям и т.д. Каждый сословно-корпоративный субъект избирательного права, посылавший своих выборных (или назначенных) в представительный орган, почитал это право только своим. Причем это выборное сословно-корпоративное право значительно ограничивало государственную власть в лице короля или другого высшего должностного лица, без согласия представителей от сословий, городов, местечек, графств, бюргерств, духовных корпораций и т.д., король не мог самостоятельно принять важнейшие решения, например по развитию армии, введению государственных налогов, укреплению границ,

---

[1] *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 262.

[2] Там же.

[3] Сравнивая английский парламент XIII столетия с другими представительными учреждениями, когда в континентальной Европе возникали сословные представительства, олицетворением которых являлись сословные сеймы, Георг Мейер подчеркивал бессословный характер парламента с самого начала, которому чужда была группировка членов сейма по сословиям. (См.: *Мейер Георг.* Избирательное право. Кн. I / С предисл. Георга Иеллинека. М.: Издание В.М. Саблина, 1906. С. 3).

[4] Там же.

[5] См.: *Эсмен А.* Конституционное право. М., 1908. С. 206.

[6] См.: *Юшкевич П.* Об избирательном праве. СПб., 1905. С. 39.

строительству дорог, требующих больших капиталовложений, и т.д. В связи с этим Георг Мейер отмечал: «Короли приглашали ко двору представителей городов и графств, а некоторое время и представителей низшего духовенства, на первых порах для совместного с ним совещания об общегосударственных нуждах и других делах, а впоследствии и для получения от них согласия на те или другие подати»[1].

Представительство ограничивало государственную власть, поскольку представляемые являлись носителями собственных, независимых от государства и для государства неприкасаемых прав. Это были, как отмечал Н.И. Лазаревский, права против государства, права, существовавшие лишь в интересах самих управомоченных, а не государства[2].

Естественно, представительский мандат того времени являлся абсолютно императивным, не предполагавшим никаких других действий представителя, за исключением тех, которые делегированы ему сословием, городом, местечком, графством, бюргерством, духовной корпорацией и т.д. по разрешению государственного вопроса в высшем представительстве государства. Тогда, как отмечал А. Эсмен, избранные депутаты действительно представлялись настоящими доверенными избирателей, которые, действуя в силу собственного права или, вернее, исполняя коллективную обязанность, лежащую на их корпорации или группе, действительно доверяли им полномочия: они давали выборным доверенность, достаточную для того, чтобы взять обязательства на данную корпорацию или группу и вести от ее имени переговоры с королем[3]. При обсуждении данного вопроса во Французской академии нравственных и политических наук в 1889 г. отмечалось, что даже тогда, когда старинные Генеральные штаты стали вполне выборными, право посылать в них депутатов все же продолжало рассматриваться как личное право каждого округа[4]. И это соответствовало истине.

Теперь посмотрим на данную проблему с несколько иной стороны: в какой степени государство влияло на формирование представительных органов власти. Как отмечал Георг Мейер, особых правил относительно избирательного права и порядка выборов в более древнее время не существовало. Да и не было надобности в них. Например, нижняя палата английского парламента первона-

---

[1] *Мейер Г.* Указ. соч. Кн. I. С. 3.
[2] *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 259.
[3] См.: *Эсмен А.* Указ. соч. С. 206.
[4] *Seances* et travaux de l'Academie des sciences morales et politiques. 1889. T. CXXXI. С. 297 и др.

чально должна была быть представительством не английского народа, а коммунальных союзов, т.е. городов и графств. Ввиду этого представители выставлялись местными органами этих союзов в общем порядке местного управления[1].

Здесь надо сделать уточнение, что не «в общем порядке местным управлением», а, конечно же, местным самоуправлением. Исследователь, безусловно, прав, что общего порядка выборов не существовало, и совершенно прав, что потребности в этом не было. Но, наверное, он не совсем точен, когда отмечает, что выборы носили тот беспорядочный характер, который вообще был свойствен средневековым собраниям[2]. Один или несколько человек из графства предлагали кандидата, и собрание одобрительными возгласами или поднятием руки соглашалось с предложением.

Во-первых, кандидатуру в депутаты предлагал не просто один или несколько человек, и не всякий, а одно или несколько *знатных лиц*. Во-вторых, по кандидатуре мог быть протест. Опять же уважаемого в графстве лица или же *сплоченной оппозиции* целого ряда участников съезда[3]. Таким образом, уже в этих замечаниях мы наблюдаем определенную организацию выборов. Здесь и съезд графства, и приоритет знатных лиц, и возможность протеста, и наличие оппозиции, а это уже говорит о довольно высоком уровне организации выборов, несмотря на то что, по замечанию Г. Мейера, нет никаких следов, указывающих на факт существования особых выборных собраний. Их заменяли съезды графств, которые кроме своих постоянных задач производили еще и выборы представителей в парламент[4].

Можно пойти и от обратного, никаких свидетельств нет и о том, что особые выборные собрания не существовали. Но это и не суть важно. Даже если выборы проводились и не на специальных, по этому случаю созванных съездах графств, городов, местечек, бюргерств, духовных корпораций, коммунальных союзов — организационный момент был довольно высок.

То, что Г. Мейер называет правовую регламентацию этих выборов «общим порядком», т.е. они проходили не по специальной процедуре, а в общем порядке, характерном для местного самоуправления средневековой Европы, свидетельствует о развитой процедуре правовой регламентации, поскольку местное самоуправление в средневековой Европе заявило о себе очень значительно и

---

[1] *Мейер Г.* Указ. соч. Кн. I. С. 8.
[2] Там же. Кн. 2. М., 1906. С. 152.
[3] Там же. Кн. I. С. 9.
[4] Там же.

являлось одним из развитых институтов реализации властных полномочий.

Правовая регламентация покоилась на правовом обычае, прецеденте и неписаном праве. Можно предположить, что она в значительной степени была схожей с процедурой выборов в земские соборы в средневековой России[1]. Мы далеки от мысли сравнивать институт английского парламентаризма и русской соборности. В литературе отмечалось, что природа российского представительства была иной и некорректны сравнения этих двух властных институтов[2]. Однако многие делали такие попытки, в том числе известные российские правоведы Б.Н. Чичерин, В.Н. Латкин и др. Так, например, Б.Н. Чичерин отмечал, что земские соборы в сравнении с Генеральными штатами «покажутся нам крайне скудными и бесцветными»[3]. Здесь хотелось обратить внимание на отдельные элементы выборных процедур. Например, Г. Мейер отмечал, что выборы не проводились формальным голосованием, так как в Средние века решения по большинству голосов вообще были малоупотребительны[4]. То же мы наблюдали и в России. Вотирование на собраниях при выборах в парламент осуществлялось «одобрительными возгласами или поднятием руки»[5]. Во многом сходная процедура и в России.

Но были и значительные различия, обусловленные природой представительных учреждений в России. Так, субъекты избирательного права в России никогда не имели своего особого правового статуса в отличие от графств, городов, местечек, бюргерств, духовных корпораций, коммунальных союзов Европы; участие в любом представительстве и выборной должности в России рассматривалось как «государева работа» в рамках единой неделимой «государевой власти», тогда как в Европе участие в представительстве предполагало отстаивание интересов самоуправляющихся общин, пославших выборных в представительный орган; отсюда и императивные начала были важнейшим институтом избирательного права в Европе, тогда как в средневековой России такой институт фактически отсутствовал.

---

[1] См.: *Белоновский В.Н., Белоновский А.В.* Представительство и выборы в России. М.: ПРИОР, 1999.
[2] Там же. С. 148.
[3] *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1866. С. 175. Критическая оценка этого высказывания нами дана в работе: *Белоновский В.Н., Белоновский А.В.* Указ. соч. С. 145—156 и др.
[4] *Мейер Г.* Указ. соч. Кн. I. С. 9.
[5] Там же. Кн. 2. С. 152.

Особенностью правовой регламентации выборных процессов в средневековой Европе являлось и то, что государство ни на уровне правового обычая или прецедента, ни на уровне нормативного акта не вторгалось или почти не вторгалось в этот процесс. В этом плане избирательное право хотя и носило приоритетно частный характер, имело значительную естественно-правовую основу. Позитивные начала правового регулирования едва намечались.

Одним из первых вторжений государства в местное самоуправление являлось вменение в обязанность шерифам по statutum Westminster primum от 1255 г. не давать слова мелким незнатным лицам[1] на съездах и собраниях графства. К выборам это имело косвенное отношение. Впрочем, на возражения такого лица, допустим в случае протеста по выдвигаемой кандидатуре в парламент, это служило юридическим основанием не принимать протест во внимание, проще, не обращать на него внимание. Но уже начиная с XV в. все чаще издавались акты, которое существенно влияли на организацию выборного процесса.

Это известный закон Генриха IV, изданный в 1406 г., который вводил закономерный порядок выборов с момента получения приказа о созыве парламента на ближайшем съезде графства: разрабатывался порядок проведения выборов, объявлялась дата проведения выборов, составлялись отчет об их проведении, протокол, список фамилий, заверенный печатью, всех участвующих в выборах избирателей. Позднее узаконение уполномочило присяжных судей проверять отчеты о выборах и в случае нарушения шерифами закона привлекать их к ответственности[2].

Еще один важный момент, на который обратил внимание законодатель, — это регулирование участников выборного съезда. Дело в том, что первоначально в съездах могло участвовать фактически неограниченное число лиц — представителей различных слоев и классов средневекового общества, в том числе помещичьи крестьяне. Даже женщины и дети имели право присутствовать, если они интересовались происходящим. Были случаи присутствия духовенства. «Кроме этого, иногда являлись еще жители других графств, имеющие в данном графстве какие-либо дела, и горожане из расположенных в графстве городов»[3]. По статуту, изданному в 1413 г., как избиратели, так и избираемые должны принадлежать к местно-

---

[1] 3 Edw. I c. 33 «Pour vece est, que nul visconte ne se offre bare tour mointenir parole en counte».

[2] 11 Henr. IV, c. I. Правила о порядке выборов и уголовной ответственности шерифов повторены в 23 Henr. VI. C. 14.

[3] *Мейер Г.* Указ. соч. Кн. I. С. 9.

му графству. Таким образом, пресекалось незаконное участие посторонних лиц в парламентских выборах, вводился территориальный ценз.

Очень важным оказался закон 1429 г., на многие годы и даже столетия определив выборную модель английского парламента. В целом закон направлен на сужение круга избирателей на основании введения имущественного ценза. Кроме того, законом вводилась мажоритарная система выборов, основанная на принципе относительного большинства. Избранным считался тот, кто получил большее число голосов (le greindre nombre).

Что касается пассивного избирательного права, то этот вопрос долго никак не регулировался, в королевских приказах о выборах шерифам предписывалось в общей форме высылать для участия в парламенте знатных, достойных, работоспособных (hominis dicretiores, artioris, ad laborandum potentiores[1]. (Сравним с требованиями призывной грамоты на земский собор в России, чтобы выборные были «лучшие и разумные» «достойные», «добрые»[2], или характеристиками выборных со стороны воевод, которые они давали в своих отписках по факту состоявших выборов: «разумны, и грамоте умели, и твое государево дело было им в обычай»)[3]. Цензовые квалификации, которые вводил законодатель, кроме определенных моральных, социальных и политических факторов ориентировали на ослабление императивного (повелительного) мандата и переход к свободному мандату.

Таким образом, если резюмировать по этому значительному этапу развития избирательного права, то его юридическая природа довольно приоритетно выражала частноправовые тенденции, основываясь на частноправовом интересе, но не конкретных лиц (индивидуумов), а различных сословно-корпоративных институтов. Публично-правовой интерес являлся вторичным. Это право уже на этом этапе несло в себе элементы как естественного, так и позитивного начала.

Ситуация начинает меняться в XVIII—XIX вв., когда в повестку дня ставятся вопросы не сословно-корпоративного представительства, а народного представительства. В связи с этим императивный мандат эволюционирует в сторону свободного[4], участие в предста-

---

[1] Riess, Wahlrecht. S. 64.

[2] См.: *Белоновский В.Н., Белоновский А.В.* Указ. соч. С. 180—184.

[3] *Акты*, относящиеся к истории земских соборов / Под ред. Ю.В. Готье. М., 1909. С. 60.

[4] Собственно, эта эволюция началась с изданием известного закона 1429 г., но в конце XVIII в. и на протяжении XIX в. правовой статус свободного мандата закрепляется нормативно.

вительстве уже олицетворяет не интересы сословно-корпоративных структур, а интересы самого государства, всей нации. Уполномоченный представитель, где бы он ни избирался, в первую очередь представляет интересы всей страны. Наибольшее воплощение это находит в Национальном собрании революционной Франции. Конституция этой страны от 3 сентября 1791 г. закрепляет норму, по которой «представители, избранные департаментами, будут представителями не отдельных департаментов, но всей нации, причем им не может быть даваемо никакого мандата»[1]. Как отмечал А. Эсмен, из этого следует, что избранный депутат не может быть рассматриваемым в качестве доверенного своих избирателей[2].

Однако такая точка зрения не сразу становилась приоритетной, более того, противоположная позиция была у значительного числа политических деятелей и исследователей. Наиболее характерно она была выражена в речи депутата Учредительного собрания Франции Петиона: «Члены Законодательного корпуса суть уполномоченные; граждане, их избравшие, — доверители: следовательно, эти представители подчинены воле тех, от которых они имеют свою миссию и свои полномочия. Мы не видим никакой разницы между этими доверенными и доверенными обыкновенными; те и другие действуют по одному праву, имеют одинаковые обязанности и одинаковые задачи»[3].

Дискутируя по этому поводу с Петионом, Адемир Эсмен отмечал, что слово mandat (поручение) было употреблено[4] именно для обозначения полномочий депутатов, но не в том смысле, что эти полномочия предоставили им избиратели корпорации, их избравшие. Даже если бы эти полномочия основывались на доверенности избирателей, то и тогда они могли бы исходить только от той власти, которая их передает, т.е. от всей нации. Но представительное правление понимается совсем иначе. Доверительный же мандат имеет «ясное историческое происхождение и... имел за собой полное оправдание»[5]. Но сейчас, как уже отмечалось, ситуация изменилась, и на повестку дня встали вопросы народного представительства. Повелительный (императивный) мандат уже не может отражать новых реалий.

Образно по этой проблеме высказался Сейс в Национальном собрании Франции, отметив, что «депутат избирается в каком-

---

[1] *Конституция* Франции 1791 года. Отдел III. Гл. I. Ст. 3. П. 7.
[2] См.: *Эсмен А.* Указ. соч. С. 205.
[3] *Archives* parlementaires. Сер. 1. Т. VIII. С. 582.
[4] В Конституции Франции 1791 г.
[5] *Эсмен А.* Указ. соч. С. 206.

нибудь округе от имени совокупности всех округов, депутат есть представитель всей нации; все граждане суть его доверители: следовательно, как вы бы ни хотели, чтобы тот, кого избирают, брал на себя обязательства перед меньшинством против большинства, то еще с большим основанием вы не должны желать, чтобы депутат всех граждан королевства слушался желаний обитателей какого-нибудь округа или муниципалитета против желания всей нации. Поэтому для депутата нет и не может быть повелительного мандата или даже какого-либо положительного желания, кроме национального желания; он обязан слушаться советов своих прямых избирателей лишь постольку, поскольку эти советы будут сообразны с национальным желанием»[1].

Не акцентируя внимания на некоторых спорных положениях господина Сейса, отметим только, что судьба императивного (повелительного) мандата была предрешена в Европе в конце XVII — XIX в. В большинстве стран, где устанавливался конституционный режим, в Основной Закон вводились нормы о свободном мандате[2]. Вместе с этим не воспринималась позиция либеральных представителей теории народного суверенитета, по которой приоритетное мнение выражалось в том, что участие в выборах — это право, лично принадлежащее данному избирателю.

В современном государстве (конца XVIII — XIX в.) никто не может иметь своего лично ему принадлежащего права на осуществление какой-либо функции государственного управления, как это было в Средние века, когда отдельные должности и полномочия власти принадлежали на праве частной собственности частным лицам[3]. Как отмечал в связи с этим С. Лоу, теперь все права по осуществлению отдельных функций государственного управления принадлежат только самому государству, оно является единственным субъектом правительственных прав, и эти функции лишь возлагаются государством на отдельных лиц.

Таким образом, сторонники позитивистского подхода к проблемам природы избирательного права, а эта точка зрения наиболее полно была изложена Георгом Еллинеком, акцентировали внимание на том, что, поскольку участие в выборах есть участие в создании органа государственного управления, право на участие в выборах может быть правом, принадлежащим только государству и возлагаемым им для осуществления на отдельных граждан[4].

---

[1] См. об этом: *Эсмен А.* Указ. соч. С. 207.

[2] Например, в ст. 91 Конституции Швейцарского Союза 1874 г. устанавливалось, что члены обоих Советов вотируют без инструкций.

[3] *Эсмен А.* Указ. соч. С. 257—258. См. об этом: *Мейер Г.* Указ. соч. Кн. I.

[4] См.: *Iellinek Georg.* System der subjektiven offentlichen Rechte. 1892. S. 139—152.

Свой голос в поддержку такого подхода заявили и представители теории народного суверенитета. Избирательное право рассматривалось ими исключительно с политических позиций, т.е. как политическое избирательное право, а оно имело своим основанием национальный суверенитет. Императивный мандат противоречил не только народному представительству, но в не меньшей степени он противоречил и теории народного суверенитета. Когда-то Адемир Эсмен отмечал, что старинные Генеральные штаты, после того как стали всецело выборными, и английская Палата Общин были собраниями, избранными по принципу представительства интересов и групп, но они не сталкивались с принципом национального суверенитета, который тогда еще не признавался[1]. Однако идеи «народного суверенитета», как мы знаем, в значительной степени заявили о себе в конце XVIII в. и на всем протяжении XIX в.

Распространенным в этом плане являлось мнение, что политическое избирательное право принадлежит обязательно каждому гражданину. Оно присуще ему как члену общества, даже просто как человеческому существу. В Англии эта теория называлась «the manhood suffrage». В плане постановки вопроса ее рельефно выразил Чемберлен в своей речи в Палате Общин от 5 мая 1894: «...действительно ли они (мои радикальные друзья) думают, что каждый человек, без всякого отношения к его правоспособности, имеет право голоса? Должен ли зрелый возраст считаться единственным условием, помимо каких бы то ни было других условий?»[2] Сам Чемберлен разделял эту позицию. Следовательно, избирательное право — это право индивидуальное, присуще тому, кто его осуществляет.

Безусловно, истоки этой теории исходят из идеи общественного договора Ж.-Ж. Руссо: «Я мог бы привести много соображений по поводу простого права вотировать в каждом акте суверенитета — права, которого ничто не может лишить граждан»[3]. Интересно, что и Монтескьё в целом разделял эту точку зрения, правда внося одну очень важную корректировку, по которой граждане, не имеющие своей собственной воли, исключаются из числа избирателей[4].

Для представителей теории народного суверенитета было характерно отрицание любых представительных форм правления, поскольку здесь, по замечанию Ж.-Ж. Руссо, гражданин делегирует свою власть другому лицу, что делает его зависимым, несвободным.

---

[1] См.: *Эсмен А.* Указ. соч. С. 204.
[2] См.: *The* parliamentary debates? Сер. Т. XXIV. 1894. С. 391, 392.
[3] *Руссо Ж.-Ж.* Общественный Договор. Кн. IV, гл. I. С. 250.
[4] См.: *Монтескьё Ш.Л.* Дух Законов. Кн. XI, гл. VI.

В представительном правлении гражданин свободен только в ту минуту, когда он подает свой голос на выборах, затем он лишается державного своего права, он перестает быть гражданином, он обращается в ничто[1].

Критику этого положения Руссо в свое время дал Б.Н. Чичерин, отметив, что человек — существо не только свободное, но и разумное. Он живет не только для своих целей, личных выгод и удовольствий, но имеет в виду и общие интересы. Его права уважаемы именно во втором случае — как носителя общих начал, что и отличает его от животных. И это делает его субъектом права. Он имеет права и обязанности. Он имеет обязанности, потому что имеет права. В демократических государствах полновластие означает не право каждого повиноваться своей только собственной воле, а, напротив, обязанность подчинить свою волю чужой, т.е. решению большинства[2].

Таким образом, данные сторонники теории суверенитета исходили из утверждения, что национальный суверенитет может быть «раздроблен» между всеми членами общества, так что «одинаковая его воля принадлежит всем в собственность каждому из них». Несостоятельность такого подхода хорошо показал Адемир Эсмен, отметив, что в нации, состоящей, например, из тридцати миллионов человек, каждому принадлежала бы в собственности одна тридцатимиллионная часть суверенитета. Но это нелепо, указывает автор. При таких условиях не только было бы затруднительно объяснить политическое и необходимое подчинение меньшинства большинству, но и, главное, становилось бы возможным и законным по праву отчуждение национального суверенитета, если бы все члены общества единодушно согласились бы на это[3].

Как представляется, А. Эсмен несколько абсолютизирует известный логический прием доведения до абсурда положения, чтобы показать несостоятельность утверждения данных сторонников теории национального суверенитета. Однако следующее замечание ученого представляется очень аргументированным и глубоким по смыслу: «Между тем, как мы видели, это отчуждение невозможно с правовой точки зрения, даже тогда, когда это единодушие могло быть установлено фактически, потому что суверенитет принадлежит в действительности самой нации как таковой, отличной от индивидуумов, обнимающей ряд последовательных поколений»[4].

---

[1] См.: *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. М., 1969. С. 221—222.
[2] См.: *Чичерин Б.Н.* Указ. соч. С. 42.
[3] См.: *Эсмен А.* Указ. соч. С. 235.
[4] Там же. С. 235—236.

Действительно, арифметическая сумма индивидуумов, составляющих данную нацию, суверенна постольку, поскольку суверенна нация. А это уже совершенно другое качество и другой уровень принципа суверенитета. Впрочем, сам Адемир Эсмен это и подчеркнул, указав, что граждане только осуществляют суверенитет, они являются в некотором роде его первыми и необходимыми представителями[1].

Представляется, что такое «единодушие фактическое» вообще невозможно установить по обстоятельству, поскольку оно и не может существовать в природе. Невозможно устанавливать «единодушие» у грудных младенцев, детей, несовершеннолетних до определенного возраста, у недееспособных и других категорий. Затруднительно, а порой и невозможно устанавливать «фактическое единодушие» в обществе, поляризованном на классы, политически ангажированном, экономически лоббированном; в обществе, разделенном этнологическими, национальными, конфессиональными, геополитическим и другими факторами, но вместе с тем все они, проживающие в обществе, являются совокупностью индивидуумов данного социума и, естественно, являются носителями и представителями народного суверенитета. Такое «фактическое единодушие» может только быть абстрактно сконструировано в сознании ученых, идущих фанатично на поводу своей идеи.

Таким образом, надо различать состояние суверенитета как органической части естественной и неотчуждаемой материи, определяющей парадигму сущности самой нации и осуществление суверенитета представителями различных сочетаний индивидуумов, в том числе и на основе волеизъявления носящих абстрактные суверенные права, реализующиеся через их содержательную деятельность.

Другие представители теории народного суверенитета соглашались с тем, что избирательное право является осуществлением народного суверенитета, но отмечали при этом, что это право принадлежит всему народу, а следовательно, не может принадлежать отдельным гражданам в «особицу». Граждане могут только исполнять обязанности, возложенные на них народом. Но представители получают свои полномочия в правовом смысле не от конкретных избирателей, а от всего народа или, как говорил Сейс, от всей нации.

Действительно, если бы было по-другому, то следовало признать каждого избирателя-гражданина обладающим частичкой национального суверенитета, осуществляющим вследствие этого в избирательном акте собственное индивидуальное право. Тогда было

[1] *Эсмен А.* Указ. соч. С. 236.

бы правильнее сказать, что депутат юридически получает свои полномочия от избирателей; и эти полномочия логически могли бы состоять лишь в том, чтобы передавать в совещательные собрания прямую волю избирателей, которые могли бы в таком случае связывать его повелительным мандатом. Но такое представление о национальном суверенитете неточно и неверно[1].

Таким образом, для ряда авторов, например Адемира Эсмена, являлась неприемлемой точка зрения о сущности избирательного права как праве абсолютном, имеющем естественное начало. Не отвергая саму идею реализации народного суверенитета через институты волеизъявления, автор считал необходимым отметить позитивное начало и функциональную роль избирательного права.

Если избирательное право есть индивидуальное право, присущее человеку как таковому, обязательно принадлежащее всякому члену общества, то каждый индивидуум должен иметь право пользоваться им или не пользоваться по своему усмотрению, как и всяким другим правом, но политическое избирательное право является социальной функцией. В его основе лежит идея, по которой национальный суверенитет не разделяется между членами нации, а является нераздельным и неотчуждаемым атрибутом всей нации. Люди, которые в данный момент национальной эволюции реализуют избирательное право, действуют не от своего имени, но от имени нации, представителями которой они являются. Этим самым они выполняют известную функцию.

Итак, исходя из общего интереса для реализации избирательных прав субъекты избирательных правоотношений должны обладать правоспособностью (правосубъектностью в целом, поскольку одной правоспособности недостаточно для реализации избирательного права), а ее условия определяет закон исходя из интересов государства. Законом можно ограничить реализацию избирательных прав для отдельных категорий граждан, ввести новые правила реализации избирательных прав исходя из общего государственного интереса, и все это будет логично, поскольку таким образом может быть достигнуто лучшее и более разумное отправление избирательной функции. Поскольку выборы проходят в интересах всего общества, то и ему присуще право определять условия, «на которых оно желает основывать выборы, производимые для него индивидуумами».

Есть люди, которые под это определение подходят, другие нет, кто подходит — тот и является избирателем. Но своего, лично ему принадлежащего права (субъективного) на то, чтобы быть избира-

[1] См.: *Эсмен А.* Указ. соч. С. 207.