

УДК 342

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-1-21-28

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ РОССИИ: ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

**Юсов С.В.***Избирательная комиссия Ростовской области**344050, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, д. 112, Российская Федерация*

**Аннотация.** В статье рассмотрена проблема нестабильности избирательного законодательства и обоснована необходимость её решения, обозначены факторы, влияющие на формирование избирательных систем. Автор считает необходимым при их формировании и модернизации исходить из представленных целевых характеристик и критериев. Сформулированы предложения по совершенствованию избирательного законодательства, по оптимизации функционирования избирательных систем в целях обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации.

**Ключевые слова:** выборы, избирательная система, избирательный процесс, партийная система.

## ELECTORAL SYSTEMS IN RUSSIA: A FUNCTIONAL APPROACH

**S. Yusov***The Election Committee of the Rostov Region**112, Sotsialisticheskaya st., Rostov-on-Don, 344050, Russian Federation*

**Abstract.** The article considers the problem of instability of the electoral law and the necessity of its solution as well as the factors affecting the formation of electoral systems. The author argues that electoral systems should be built and modernized on the basis of their objectives and criteria. Some proposals are made to improve the electoral legislation, optimize the functioning of electoral systems in order to ensure the electoral rights of the citizens of the Russian Federation.

**Keywords:** elections, electoral system, election process, party system.

Если проанализировать избирательное законодательство за весь период современной российской государственности, мы увидим, что пройден большой противоречивый путь в развитии избирательных систем. Мы стали свидетелями возврата смешанной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, прямых выборов высших должностных лиц регионов, отмены, а затем возврата строки «Против всех» в избирательные бюллетени на муниципальных выборах. Совершенствование избирательного законодательства на всем протяжении неизменно сопровождалось его усложнением и детализацией – с 1994 г. только объём лишь законодательных актов увеличился десятикратно.

Интенсивность законотворческого процесса в этой сфере также весьма высока. В Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9] (далее – федеральный закон «Об основных гарантиях...») изменения вносились более 80 раз, в федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] – более 100 раз, в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] – более 120 раз.

На наш взгляд, в современных условиях очевидна необходимость в стабилизации избирательного законодательства. Перманентные и в то же время достаточно интенсивные трансформации «правил игры» негативно влияют на доверие к ним участников выборных процессов. Данный тезис особенно актуален на уровне местного самоуправления, ведь местная власть имеет совершенно особую значимость, она максимально приближена к населению и должна быть ориентирована прежде всего на интересы каждого человека. Поэтому при решении задач совершенствования избирательных систем необходим комплексный научный подход, исключающий принятие недальновидных решений под влиянием текущей конъюнктуры.

При этом ориентиром должно быть то обстоятельство, что высшая цель любой избирательной системы – это улучшение и обеспечение достойного

уровня жизни граждан. Поэтому нет оснований говорить о существовании какой-либо зависимости между качеством избирательной системы и количеством предусматриваемых ею выборных лиц, что часто является поводом для различного рода спекуляций на тему «реальной демократии».

По нашему мнению, важнейшим критерием, которому должна соответствовать любая избирательная система, является её адекватность развитию общественных отношений, а также зрелости гражданского общества в контексте исторических традиций и географических особенностей. Одновременно избирательная система должна способствовать избранию честных людей, при этом профессионалов, а не популистов, содержать действенные механизмы «сдержек и противовесов», ротации кадров и не допускать концентрации властных полномочий в одних руках как на региональном, так и на местном уровне. При выполнении этих условий на современном этапе эволюции муниципальных избирательных систем, на наш взгляд, представляется допустимым изменение порядка избрания глав муниципальных образований – уход от их прямых выборов, что, в том числе, ведёт к снижению политической конфликтности в муниципалитетах.

Здесь можно указать на несбалансированность между установленными действующим законодательством полномочиями главы муниципального образования, избираемого из состава представительного органа, и полномочиями главы местной администрации, назначаемого по результатам конкурса. Подобные структуры существовали в Ростовской области в 2000-е гг. и

опыт их функционирования не позволяет говорить о каком-либо значимом положительном результате.

Недавние изменения в порядке формирования конкурсных комиссий [8] очевидно преследуют своей целью укрепление связей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований.

Ситуация осложняется и весьма ограниченной вариативностью нормативного регулирования на местном уровне, ведь не только уставы муниципальных образований, но и значительная часть муниципальных правовых актов принимаются согласно типовым «шаблонам». Корни этого явления, по нашему мнению, лежат в десятилетиях советского периода, когда было выхолощено само понятие местного самоуправления, а сколько-нибудь реальное проявление самостоятельности воспринималось как неприемлемое или даже преступное. Остается надеяться, что это окончательно и бесповоротно осталось в прошлом.

Помимо этого в современном мире реализация гражданами своего важнейшего, провозглашенного Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. [1] права на свободно избранное правительство оказывается под существенным воздействием такого явления, как глобализация. Это обстоятельство не новое, но особенно ярко проявляется именно сейчас, когда мы видим реальные примеры внешнего влияния на организацию власти, систему выборов в малых государствах, ограничения их права на собственный путь.

Необходимо учитывать и тот факт, что современный экономический кон-

текст, бюджетные оптимизации приводят к сокращению объёмов финансирования избирательных кампаний. При этом следует отметить, что само законодательство о выборах предусматривает возможность оптимизации расходов на функционирование избирательных комиссий путём отказа от формирования на непродолжительный срок некоторых избирательных комиссий, преимущественно окружных, и возложения их полномочий на другие, постоянно действующие. По инициативе Избирательной комиссии Ростовской области в областное законодательство были внесены изменения, допускающие возложение полномочий окружных избирательных комиссий по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований на территориальные комиссии [2]. Эта практика положительно себя зарекомендовала в ходе избирательных кампаний всех уровней и обеспечивает не только экономию бюджетных средств, но и надлежащий профессиональный уровень членов соответствующих комиссий. На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 г. этот механизм возложения полномочий окружных комиссий на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и на территориальные избирательные комиссии [4] вновь показал свою состоятельность.

Как говорилось выше, избирательный процесс весьма детально, даже скрупулезно регламентирован федеральным законодательством, что нередко является предметом критики, на наш взгляд, не всегда оправданной. Значительный опыт работы автора в

Избирательной комиссии Ростовской области позволяет говорить о присутствии российским выборам конфликтности, вплоть до агрессии в схватке политических сил. Даже имеющаяся детальная законодательная регламентация не всегда и не во всём результативна при отсутствии общепризнанных демократических традиций, норм этики. Полагаем, что для избирательного процесса большую пользу принесло бы наличие наряду с юридическими норм обычного права, правил политической порядочности.

В этой связи следует отметить явный прогресс в становлении российской партийной системы, хотя и молодой по мировым стандартам, но уже показывающей большую зрелость, чем десятилетие назад. Следствием этого стала возможность возврата прямых выборов глав российских регионов, демонстрирующих сейчас очевидно партийный характер, в отличие от электоральной практики 90-х гг. прошлого века, когда главой региона с помощью значительных финансовых ресурсов становились популисты и проходимцы. Политические партии сейчас достигли уровня, на котором они способны выдвигать эффективные, неслучайные и ответственные кандидатуры, в том числе на выборах глав регионов.

В то же время, несмотря на прогресс, федеральному законодателю следует поддерживать эволюцию и укрепление партийной системы. Здесь, по нашему мнению, можно предложить ввод в избирательное законодательство запрета на самовыдвижение кандидатом – члена политической партии в том избирательном округе, где партия на тех же выборах уже

выдвинула кандидата. Эта ситуация встречается в электоральной практике и порождает не всегда конструктивную внутривнутрипартийную конкуренцию, а также является катализатором разрушения первичных, низовых ячеек политических партий.

Полагаем, что не урегулированное действующим законодательством и новое для России предварительное внутривнутрипартийное голосование («праймериз»), в ходе которого демонстрируется процедура отбора кандидатов на выборные должности, на что могут повлиять сами же избиратели, в будущем получит должное законодательное закрепление и даже может стать обязательным, но, на наш взгляд, не в ближайшей перспективе. Представляется, что к выборам депутатов нижней палаты российского парламента следующего, восьмого созыва это было бы полезным и своевременным.

Нецелесообразным на сегодняшний день, по нашему мнению, является возврат к практике открытых списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, что предлагается некоторыми исследователями. В 2003–2005 гг. в некоторых субъектах Российской Федерации такая практика существовала, но этот опыт не имел продолжения, поскольку продемонстрировал отсутствие необходимой устойчивости политических партий, даже на уровне региона, для допущения внутривнутрипартийной конкуренции непосредственно в ходе избирательных кампаний.

Ключевой задачей избирательной системы является гарантия реализации избирательных прав граждан вне зависимости от таких факторов, как доступность места проживания,

график работы, состояние здоровья. Избирательные права являются необходимой и существенной частью конституционного права граждан России участвовать в управлении делами государства. Разумное увеличение доступных и удобных дополнительных видов голосования способствует росту не только электоральной, но и гражданской активности.

Следует отметить, что Федеральным законом «Об основных гарантиях...» [9] установлен крайне узкий круг лиц, имеющих право проголосовать вне помещения для голосования. Такая возможность предоставляется избирателям только по уважительным причинам, связанным с состоянием здоровья, т.е. болезнью или инвалидностью. При этом данный перечень является исчерпывающим, а попытки регионального законодателя расширить его пресекаются в судебном порядке [3]. По нашему мнению, к числу уважительных причин вполне могут быть отнесены такие, как уход за тяжело больным, одинокое проживание с малолетними детьми (до 3 лет).

Однако сейчас появляются предложения по отмене этих субсидиарных институтов, дополнительно обеспечивающих реализацию активного избирательного права. При этом никакой альтернативы не предлагается. А в качестве оснований заявляется о возможных потенциальных злоупотреблениях. Авторы подобных инициатив, на наш взгляд, забывают о конституционной ценности каждого голоса избирателя. Необходимо не ограничивать возможности реализа-

ции активного избирательного права наших сограждан, а совершенствовать механизмы предотвращения правонарушений. Наряду с субсидиарными видами голосования должны быть обеспечены достоверность и справедливость выборов и их результатов, надежность и эффективность применяемых механизмов, соблюдение принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей.

История 2016 г. о применении открепительных удостоверений на муниципальных выборах при совмещении с федеральной избирательной кампанией, на наш взгляд, не имеет практических перспектив и нуждается в корректировке. Так, в Ростовской области в 2016 г. в ходе более 400 муниципальных избирательных кампаний было выдано всего 610 открепительных удостоверений. Напротив, учитывая возрастающую мобильность трудовых ресурсов и долю работающих «вахтовым методом», представляется целесообразным сохранение возможности досрочного голосования с увеличением его периода, что особенно актуально для сельских районов в условиях дефицита рабочих мест.

Таким образом, потенциал совершенствования избирательного законодательства на сегодняшний день далеко не исчерпан, и законодательные изменения в этой сфере имеют перманентный характер. Вместе с тем постоянная модернизация избирательных систем, достижение некоего «идеала», очевидно, не может становиться самоцелью.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апр.
2. Областной закон Ростовской области от 13.05.2015 № 367-ЗС «О внесении изменений в отдельные областные законы» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2015. № 5. Ст. 526.
3. Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2014 № 8-АПГ14-1 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного Суда РФ [сайт]. URL: [http://www.vsrfr.ru/stor\\_pdf.php?id=583536](http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=583536) (дата обращения: 30.11.2016).
4. Постановление ЦИК РФ от 27.04.2016 № 5/36-7 «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2016. № 7 (337).
5. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 30 мая.
6. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 26 февр.
7. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 19 окт.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.
9. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

## REFERENCES

1. Vseobshchaya deklaraciya prav cheloveka (prinyata General'noj Assambleej OON 10.12.1948) [The Universal Declaration of Human Rights (adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948)]. *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 1995, April 5.
2. Oblastnoi zakon Rostovskoi oblasti ot 13.05.2015 № 367-ZS «O vnesenii izmenenij v otdel'nye oblastnye zakony» [Regional Law of the Rostov Region dated 13.05.2015 no. 367-AP "On Amendments to Certain Regional Laws"]. *Sobranie pravovyh aktov Rostovskoj oblasti*. [Collection of legal acts of the Rostov region, 2015], no. 5, Art. 526.
3. Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 12.03.2014 № 8-APG14-1 [Elektronnyi resurs] [Determination of the Supreme Court dated 3.12.2014 no. 8 APG14-1 [Electorin source]]. The official website of the Supreme Court of the Russian Federation. Available at: [http://www.vsrfr.ru/stor\\_pdf.php?id=583536](http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=583536) (Accessed 30.11.2016).

4. Postanovlenie TsIK Rossii ot 27.04.2016 № 5/36-7 «O vozlozhenii polnomochii okruzhnykh izbiratel'nykh komissii po vyboram deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoi Federatsii sed'mogo sozyva na izbiratel'nye komissii sub'ektov Rossijskoi Federatsii, territorial'nye izbiratel'nye komissii» [The Resolution of the CEC of Russia 27.4.2016 no. 5/36-7 “On the Assignment of Powers of the District Election Committees on Elections of the Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the Seventh Convocation on Election Commissions of the Russian Federation, Territorial Election Committees”]. *Vestnik Central'noj izbiratel'noj komissii Rossijskoj Federatsii* [Bulletin of the Central Election Committee of the Russian Federation], 2016, no. 7 (337).
5. Federal'nyi zakon ot 27.05.2014 № 136-FZ (red. ot 03.02.2015) «O vnesenii izmenenij v stat'yu 263 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossijskoi Federatsii» i Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoi Federatsii» [The Federal Law dated 05.27.2014 no. 136-FZ (ed. 02.03.2015) “On Amendments to Article 263 of the Federal Law” On General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the State Power of the Subjects of the Russian Federation” and the Federal Law “On general Principles of Local Self-Government in the Russian Federation”]. *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2014, May 30.
6. Federal'nyi zakon ot 22.02.2014 № 20-FZ (red. ot 05.04.2016) «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoi Federatsii» [Federal Law dated 22.2.2014 no. 20-FZ (ed. 05.04.2016) “On Elections of the deputies of the State Duma of the Russian Federation Federal Assembly”]. *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2014, February 26.
7. Federal'nyi zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 03.07.2016) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossijskoi Federatsii» [Federal Law dated 06.10.1999 no. 184-FZ (ed. 03.07.2016) “On General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the State Power of the Subjects of the Russian Federation”]. *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 1999, October 19.
8. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 13.07.2016) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoi Federatsii» [Federal Law dated 06.10.2003 no. 131-FZ (ed. from 07.13.2016) “On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation”]. *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2003, October 8.
9. Federal'nyi zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ (red. ot 05.04.2016) «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoi Federatsii» [The Federal Law dated 12.06.2002 no. 67-FZ (ed. 04.05.2016) “On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of the Citizens of the Russian Federation”]. *Rossijskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2002, June 15.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Юсов Сергей Владимирович* – кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации, Председатель Избирательной комиссии Ростовской области, профессор кафедры конституционного и муниципального права

Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС (по совместительству);  
e-mail: ikro@ikro.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Sergey V. Yusov* – PhD in Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chairman of the Election Committee of the Rostov Region, Part-time Professor at the Department of the Constitutional and Municipal Law at the South-Russian Institute of Management (the Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration);  
e-mail: ikro@ikro.ru

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

*Юсов С.В.* Избирательные системы России: функциональный подход // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 1. С. 21-28.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-1-21-28

#### CORRECT REFERENCE

*Yusov S. V.* Electoral Systems in Russia: a Functional Approach// Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence, 2017, no. 1. pp. 21-28.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-1-21-28