

**Линейцева Ксения Сергеевна**

аспирант кафедры теории и истории  
государства и права  
Юридического института  
Иркутского государственного университета  
dom-hors@mail.ru

---

---

**РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ОСНОВА  
ИЗМЕНЕНИЯ УРОВНЯ ПРАВОВОЙ  
КУЛЬТУРЫ ЭЛЕКТОРАТА РОССИИ**

---

---

**Аннотация:**

*В работе утверждается, что развитие избирательного законодательства тесно связано с современной электорально-правовой культурой граждан России, что необходимо учитывать в поиске путей совершенствования последней.*

**Ключевые слова:**

*избирательное право; правовая культура; институт выборов; электорат России; электорально-правовая культура.*

---

---

**Lineytseva Ksenia Sergeevna**

PhD student of the Theory and History of  
State and Law Department,  
Law Institute,  
Irkutsk State University  
dom-hors@mail.ru

---

---

**DEVELOPMENT OF ELECTORAL  
LEGISLATION AS A BASIS OF  
CHANGES IN THE LEGAL CULTURE OF  
ELECTORATE IN RUSSIA**

---

---

**Summary:**

*The article affirms that development of the electoral legislation is closely related with the current electoral legal culture of the Russian citizens. It should be considered when looking for the ways of improvement of their legal culture.*

**Keywords:**

*electoral legislation; legal culture; election institution; electorate of Russia; electoral and legal culture.*

---

---

Актуальность исследования развития избирательного законодательства тесно связана с современной электорально-правовой культурой граждан России, что необходимо учитывать в поиске путей совершенствования последней.

В силу особенностей исторического развития можно выделить следующие основные периоды развития избирательного законодательства: 1) дореволюционный, 2) советский, 3) российский.

Источники избирательного законодательства дореволюционного периода включают в себя законодательные акты, сосредоточенные в Полном собрании законов Российской империи и регламентировавшие порядок формирования и деятельность Государственной думы, полномочия и порядок избрания ее депутатов, а также толкования избирательных законов Правительствующим сенатом и инструкции Министерства внутренних дел, касающиеся практического осуществления избирательного процесса.

По сути лишь с принятием законодательства о выборах в Государственную Думу Российской империи институт выборов получил возможность для развития. Так, по мнению З.Х. Собакировой [1, с. 68–69], развитие нормативного регулирования предвыборной агитации начинается именно в этот период – в начале XX в. Функциональное назначение предвыборной агитации состояло в том, чтобы ознакомить избирателей с кандидатами и их программами. При этом важную роль в предвыборной агитации играл институт «подготовительных собраний» избирателей и выборщиков, введенный Положением о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. Присутствовать на таких собраниях могли только избиратели того участка, в котором это собрание было созвано. Полицейские чины обладали полномочиями закрытия подготовительных собраний, если в речах ораторов «будут обнаружены недозволенные выражения». Вместе с тем, по мнению диссертанта, в условиях того исторического периода подобные собрания были эффективной формой информационно-агитационного обеспечения, сочетающей информирование и предвыборную агитацию.

Необходимо понимать, что «институт выборов в дореволюционной России проявил себя скорее не как элемент нарождающейся российского парламентаризма и конституционализма, но как своеобразный «индикатор» соответствующих тенденций развития общества. Выборы в высшие органы государственной власти не стали формой экспликации общественного согласия, фиксирующей определенный статический срез динамического процесса общественного договора, именно в силу глубокого кризиса самого общества, весьма и весьма далекого от действительного ценностного и институционального согласия» [2, с.10].

В литературе принято считать, что Государственная Дума – первое в истории страны представительное учреждение парламентского типа, ознаменовавшее собой переход из абсолютной монархии в конституционную.

При этом нельзя не согласиться с В.Ю. Воробьевой в том, что первые выборы в Государственную Думу в России явили собой сложную, и подчас противоречивую картину, в которой переплелись попытки законодателей ограничить сферу действия своих же законов, попытки местных властей одновременно подстроиться под «старые» и «новые» тенденции в курсе правительства, попытки самого правительства применить новую тактику, и стремление прогрессивной части избирателей опередить «половинчатый» выборный закон.

Важно и то, что этот новый этап в развитии института выборов в России отмечен таким важным историко-правовым документом, как Положение о выборах в Учредительное Собрание. Новизна подходов в этом документе объяснялась многими факторами объективного характера, прежде всего общим политическим настроением общества в тот сложный период в жизни нашего государства. Можно с полным правом утверждать, что с издания Положения о выборах в Учредительное Собрание начался новый этап в развитии избирательного права, отразивший складывавшиеся тенденции развития государственного устройства революционной России.

С.Г. Кузьменко подчеркивает, что характерной отличительной чертой исследуемой избирательной системы было то, что ее появление, становление и развитие жестко детерминировалось политической конъюнктурой [3, с. 94]. Так, основной предпосылкой появления первого российского парламента в большей степени являлась необходимость уменьшения напряженности в обществе в связи с революционными событиями 1905 г. и неудачами в войне с Японией, и в куда меньшей степени это можно рассматривать как закономерный результат развития демократических институтов в стране (например, городского и земского управления). Это определило то, что данный институт сам по себе носил крайне компромиссный характер и избирательная система Российской Империи, исключая из избирательного корпуса большинство населения, не отражала политической ситуации и не могла обеспечить представительности парламента, целью ее же было – не создавая реальных демократических инструментов, создать видимость привлечения населения к участию во власти.

Н.А. Синяева [4, с. 55] отмечает, что вопрос конституционного переустройства российской действительности встал довольно остро в начале XX в. После расстрела в Санкт-Петербурге мирной демонстрации 9 января 1905 г., и всеобщего возмущения россиян этим злодеянием, 18 февраля царь был вынужден объявить высочайший рескрипт на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина, которому предписывалось создать Особое совещание для обсуждения путей усовершенствования государственного устройства. Работа над проектом была завершена в мае 1905 г. Предполагалось создание Государственной думы, действующей в составе выборных членов и Государственный Совет, из назначаемых императором чиновников.

Манифест «Об учреждении Государственной думы», а также «Учреждение Государственной думы» и «Положение о выборах в Государственную думу» (изданы 6 августа 1905 г.) сформировали и легитимировали двухпалатную систему отечественного законосовещательного учреждения.

Массовые народные выступления и требования демократизации избирательного права и увеличения полномочий депутатов вынудили верховную власть пойти на дальнейшие уступки. Манифестом 17 октября 1905 г. обещалось создание законодательной Думы, а также расширение избирательного корпуса и установления подконтрольного Думе правительства. Особое совещание под председательством С.Ю. Витте подготовило проект указа об изменении положения о выборах в Государственную думу.

Изданный 11 декабря 1905 г. акт не изменил основного принципа избирательной системы – куриального механизма голосования. Между тем к землевладельческой, городской и крестьянской курии была добавлена рабочая, число правомочных избирать городских жителей было увеличено. Результаты голосования оценивались исходя из количества выборщиков от каждой из курий. Как пишет Н.А. Синяева, законодательно закрепленное соотношение сил выглядело так: крестьяне избирали 43 %, землевладельцы – 32 %, горожане – 22 %, рабочие – 3 % выборщиков.

Наряду с имплементацией избирательного закона проходила подготовка новой редакции положения о Государственной думе. Результатом проводимых под председательством императора заседаний стало издание высочайшего манифеста «Об изменении Учреждения Государственного Совета и пересмотре Учреждения Государственной думы» от 20 февраля 1906 г. В нем окончательно был зафиксирован статус Государственного Совета в качестве верхней палаты молодого отечественного парламента.

Другой актуальный вопрос рассматриваемого периода – развитие законодательства о выборе в органы городского самоуправления – стал темой исследования А.В. Бочарова, который,

в частности, отмечал, что «эволюционные процессы в области законодательства о выборах в органы городского самоуправления носили в большинстве своем последовательный характер и неизменно сопровождались качественным ростом уровня юридической техники» [5, с. 78]. Позиция данного автора заслуживает отдельного рассмотрения.

Общим для всего дореволюционного периода стало параллельное существование законодательных норм и норм обычного права, что и отличает развитие института выборов на данном этапе.

Именно этот этап может быть в итоге охарактеризован следующим образом: «Выработанная в Российской империи модель формирования представительных органов власти характеризовалась доминирующей ролью государственной бюрократии в организации избирательного процесса, чиновничьим администрированием, стремлением государственного аппарата регламентировать или даже ограничивать действия и высказывания электоральных субъектов» [6, с. 13].

С установления в 1917 г. нового политического порядка зародившемуся государству требовалась новая правовая избирательная система и новая модель электорально-правовой культуры. Примечательно, что нормативная основа выборов в Учредительное Собрание, состоявшихся в ноябре 1917 г., была сформирована до установления Советской власти. В этот период, сохраняя элементы исторической преемственности по отношению к дореволюционному избирательному законодательству, Положение о выборах в Учредительное собрание представляло собой качественно новый этап в развитии избирательного права.

Так, существенные новации избирательного законодательства Временного правительства заключались в закреплении принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права. Гарантированность всеобщности избирательного права обеспечивалась путем минимизации количества цензов (отмены имущественного и образовательного цензов и ценза оседлости), снижения возрастного ценза, предоставления избирательных прав женщинам и военнослужащим, обеспечения права участия в выборах наций и народностей, ранее его лишенных, демократизации организационно-правовых форм осуществления избирательных прав.

Юридической основой регулирования советского института выборов Конституция (Основной закон) РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила такой вариант института выборов, который обеспечивал политическое лидерство большевиков в высшем органе представительной власти страны. С этой целью конституционно закреплялось политическое неравенство различных социальных групп путем предоставления более высокой нормы представительства рабочему классу.

Также Конституция РСФСР 1918 г. отменила характерные для избирательных систем многих стран того периода имущественный, половой цензы, ценз оседлости, гражданства и другие. В этом смысле избирательное право советской России было более прогрессивным, по сравнению с законодательством большинства стран, однако оно сохраняло запреты для больших социальных групп не на основании индивидуальной ответственности представителей данных групп (например, совершение преступления), а лишь на основании классовой принадлежности, то есть принадлежности к политически понимаемой категории «трудящихся».

Таким образом, Конституция 1918 г. закрепила отказ от всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Принятые позже Конституция СССР 1924 г. и Конституция РСФСР 1925 г. не изменили сути института выборов и не внесло ничего нового в формирование избирательного законодательства: были сохранены основания приобретения права избирать и быть избранным, пятикратное превышение нормы представительства для городского населения, многоступенчатые выборы и отсутствие упоминаний о свободе выборов и тайне голосования [7, с. 183].

Несмотря на то, что высший нормативно-правовой документ дополнялся и уточнялся многочисленными подзаконными актами, конкретизирующими основные принципы избирательного права и регламентирующие отдельные избирательные процедуры, до конца 1930-х гг. многие стороны института выборов не имели законодательного регулирования. Так, не регулировались вопросы, связанные со статусом избирательных комиссий, образованием избирательных округов, выдвижением кандидатов, проведением предвыборной агитации, финансированием выборов, определением результатов голосования и распределением депутатских мандатов и другие.

Таким образом, нормативное обеспечение института выборов в РСФСР период до конца 1930-х гг. было неполным и фактически исчерпывалась нормами Конституции.

Для развития электорально-правовой культуры существенно, что в ранний советский период (1917–1930-е гг.) избирательная система продолжала практику революционных советов и изначально складывалась как неравная. Так, избирательных прав были лишены «эксплуататорские» классы. Кроме того, существовали различия в представительстве городского и сельского населения. Более того, имевшие место косвенные многоступенчатые выборы Верховного Сове-

та РСФСР сближали ранний вариант советского института выборов с существовавшим в Российской Империи и, соответственно, с его плюсами и минусами. При этом прямые выборы имели место только применительно к низовым звеньям Советов, а в общем избирательная система характеризовалась открытым голосованием и однопартийной системой.

В этот период электорально-правовая культура характеризовалась следующими особенностями: 1) поиск новых форм; 2) преобладание открытых форм (до Конституции СССР 1936 г.) (концепция «народного самоуправления»), 3) признание ценности избирательного права гражданина (именно поэтому ряд наказаний предусматривал лишение избирательного права [8, с. 25]), 4) вместе с тем формирование основ жесткого прямого государственного контроля за выборами.

Позже (1930-е – 1989 гг.) произошли существенные изменения в порядке выборов в Советы, что было связано с провозглашенным переходом от государства рабочих и крестьян к общенародному государству. Институт выборов «эпохи развитого социализма» после минимизации числа «антисоциалистических» классов смог обратиться к принципам всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Однопартийная система при этом была сохранена, что в добавлении к фактической безальтернативности выборов нивелировало демократические заявления. Именно в этот период сложилась парадоксальная ситуация, когда при провозглашенной демократии институт выборов на практике имел место абсентеизм и фальсификация. Избиратели вынуждены были не только голосовать за единственного кандидата, но и демонстрировать фантастические показатели явки (до 99 и более процентов). Формально закон допускал возможность выдвижения в округе нескольких кандидатов, на практике же выдвигался один кандидат «от блока коммунистов и беспартийных».

Отметим справедливость замечания С.Г. Кузьменко о том, что избирательные системы «диктатуры пролетариата» (1917–1930-е гг.) и «развитого социализма» (1930-е – 1987 гг.) представляются настолько различными, что классификация их обеих как «советской» видится крайне условной [9, с. 38]. Указанный автор полагает, что правильнее было бы говорить о двух разных избирательных системах и называть их «советской» (применительно к периоду, когда у Советов действительно была какая-то власть) и «социалистической» (когда власть в стране фактически монополизировала коммунистическая партия).

В целом, в этот период электорально-правовая культура граждан СССР отличалась следующим: 1) обязательность формирования органов власти по идеологическим принципам; 2) фактическая безальтернативность выбора; 3) постепенное обесценивание избирательного права граждан (массовая фальсификация, предсказуемость избирательного процесса и прочие), 4) зарождающийся, как следствие, нигилизм.

Подчеркнем, что как отмечал еще А.М. Евстратов, «наиболее негативной установкой массового правосознания является правовой нигилизм, в котором тесно переплетены правовая неосведомленность, скептические стереотипы и предубеждения, неверие в право и закон» [10, с. 201]. Именно эта особенность советской электорально-правовой культуры была полностью перенесена в новую российскую модель.

Практика избирательного процесса признает, что абсентеизм может существенно повлиять на исход выборов, поэтому именно в советский период возникла стабильная тенденция массового фальсифицировать выборы.

В 1970–1980-х гг. в условиях фактической партийной гомогенности (Конституция СССР 1977 г. закрепила правовой статус КПСС как руководящей и направляющей силы советского общества) и декларируемой гражданской свободы объединений, возникающие общественные организации в действительности становились частью сложившегося партийно-государственного механизма. Таким образом, советская модель электорально-правовой культуры предусматривала выбор между конкретными кандидатами, а не партиями, что провоцировало развитие эмоционального компонента. Данная особенность также является отличительной в модели новой российской электорально-правовой культуры: избиратель интересуется не столько программами партий, сколько личностью кандидата.

Вышеуказанные процессы ярко проявились в особенностях правового регулирования предвыборной агитации, институт которой должен учитывать уровень электорально-правовой культуры. Как пишет Х.З. Собалирова, «предвыборная агитация и информирование избирателей в советскую эпоху представляли собой совокупность мер активного воздействия на избирателей, осуществляемого при деятельном участии и контроле партийно-государственного аппарата с привлечением материальных ресурсов государства и партии» [11, с. 77].

Автор справедливо указывает на то, что термин «выборная агитация», введенный в научный оборот в начале XX в., впервые получил законодательное закрепление в «Положении о выборах в Верховный Совет СССР» от 9 июля 1937 г. и был заменен на современный термин «предвыборная агитация» законом от 6 июля 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР».

Более того институт предвыборных совещаний, отраженный в Законе СССР «О выборах в Верховный Совет СССР» от 6 июля 1978 г., был, по сути, формой информационно-агитационного обеспечения избирательного процесса, исключающий свободное развитие электорально-правовой культуры граждан.

Примечательно, как пишет Х.З. Собалирова, что особую роль в системе агитации советского периода играли агитаторы, работавшие с избирателями на агитационных пунктах, на предприятиях и учреждениях, а также по месту жительства. Данный способ влияния рассматривался как наиболее эффективный среди всех других методов воздействия на избирателей. В основе этого способа лежала технология личного контакта агитатора и избирателя. Деятельность агитаторов имела массовый характер. Партийные органы использовали не только разветвленную сеть агитаторов, но и организованное в 1947 г. Всесоюзное общество по распространению политических и научных знаний, члены которого также активно привлекались к участию в выборных кампаниях. Поскольку выборы советского периода проходили на безальтернативной основе, агитация не оказывала реального влияния на результаты голосования. Главная функция предвыборной агитации заключалась в политическом воспитании населения.

В целом, развитие предвыборной агитации в советский период шло по пути юридического оформления института агитации и шире института информирования избирателей, под которым понимается «деятельность уполномоченных субъектов, осуществляемая в установленные законом сроки и определенном законом порядке по предоставлению избирателям информации о дате голосования, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации, о выборах, о кандидатах, списках кандидатов и избирательных объединениях» [12, с. 78].

Вышеуказанные особенности подверглись трансформации в переходный перестроечный период (1989–1993 гг.), когда было обеспечено неограниченное выдвижение кандидатур и свободное их обсуждение, закреплён принцип открытой и гласной подготовки к выборам, гарантировано право свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов в народные депутаты, а также право агитации за или против кандидата на собраниях, в печати, по телевидению, радио. Правда, был сохранён порядок выдвижения кандидатов, система формирования подконтрольных избирательных комиссий и в целом оставлено без изменения положение КПСС, её роль и значение.

Отметим, что, несмотря на «указной» характер, безусловным достоинством новой избирательной системы стала практическая реализация принципа многопартийности. Однако отсутствие контроля или традиций саморегулирования института выборов привело к избыточной многопартийности и нарушению пассивных избирательных прав граждан, что отразилось и на развитии худших сторон электорально-правовой культуры (абсентеизм, обесценивание избирательного права и прочие).

В настоящее время развитие избирательного законодательства представляет столь сложный процесс, что требует отдельного исследования и выходит за рамки данной статьи.

В целом, анализ показывает зависимость развития электорально-правовой культуры от уровня развития избирательного законодательства.

#### Ссылки:

1. Собалирова Х.З. Организационно-правовые основы информационного обеспечения выборов в Российском государстве: теоретический и историко-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011.
2. Воробьева В.Ю. Институт выборов представительных органов власти в России XX – начала XXI в.: историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.
3. Кузьменко С.Г. Становление и развитие избирательной системы высших представительных органов государственной власти России (1905–2007 годы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
4. Синяева Н.А. Правовые основы и практика выборов в Государственную думу Российской империи на региональном уровне (на примере Нижегородской губернии): дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2010.
5. Бочаров А.В. Эволюция законодательства о выборах в органы городского самоуправления и его влияние на развитие системы управления городами в Российской империи: на примере губернских и уездных городов Центрального Черноземья: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2011.
6. Воробьева В.Ю. Указ. соч.
7. Венямина А.А. Правовые основы формирования представительных органов власти в годы становления Советского государства // Проблемы и перспективы реализации национальных проектов развития экономики России. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Сочи, 2008.
8. Карпычева Е.В. Лишение избирательных прав за занятие частной торговлей по Тверскому региону: источниковедческое исследование (1918–1936 гг.): дис. ... канд. истор. наук. М., 2009.
9. Кузьменко С.Г. Становление и развитие избирательной системы высших представительных органов государственной власти России (1905–2007 годы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
10. Евстратов А.М. Правосознание и правовая культура в период формирования Советского государства в 1920 – 1930-е годы (историко-теоретическое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001.

11. Собалирова Х.З. Особенности правового регулирования предвыборной агитации и информирования избирателей при выборах Советов в период 1936–1977 гг. // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе. 8-я Всероссийская научно-практическая конференция. Новороссийск, 2010.
12. Там же.

#### **References (transliterated):**

1. Sobalirova Z.K. Organizatsionno-pravovye osnovy informatsionnogo obespecheniya vyborov v Rossiyskom gosudarstve: teoreticheskiy i istoriko-pravovoy aspekt: dis. ... kand. yurid. nauk. Krasnodar, 2011.
2. Vorob'eva V.Y. Institut vyborov predstavitel'nykh organov vlasti v Rossii XX – nachala XXI v.: istoriko-pravovoy aspekt: dis. ... kand. yurid. nauk. SPb., 2004.
3. Kuz'menko S.G. Stanovlenie i razvitie izbiratel'noy sistemy vysshikh predstavitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti Rossii (1905–2007 gody): dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.
4. Sinyaeva N.A. Pravovye osnovy i praktika vyborov v Gosudarstvennuyu dumu Rossiyskoy imperii na regional'nom urovne (na primere Nizhegorodskoy gubernii): dis. ... kand. yurid. nauk. Nizhniy Novgorod, 2010.
5. Bocharov A.V. Evolyutsiya zakonodatel'stva o vyborakh v organy gorodskogo samoupravleniya i ego vliyanie na razvitie sistemy upravleniya gorodami v Rossiyskoy imperii: na primere gubernskikh i uezdnykh gorodov Tsentral'nogo Chernozem'ya: dis. ... kand. yurid. nauk. Belgorod, 2011.
6. Vorob'eva V.Y. Op. cit.
7. Venyaminova A.A. Pravovye osnovy formirovaniya predstavitel'nykh organov vlasti v gody stanovleniya Sovetskogo gosudarstva // Problemy i perspektivy realizatsii natsional'nykh projektov razvitiya ekonomiki Rossii. Sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Sochi, 2008.
8. Karpycheva E.V. Lishenie izbiratel'nykh prav za zanyatie chastnoy trgovley po Tverskomu regionu: istochnikovedcheskoe issledovanie (1918–1936 gg.): dis. ... kand. istor. nauk. M., 2009.
9. Kuz'menko S.G. Stanovlenie i razvitie izbiratel'noy sistemy vysshikh predstavitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti Rossii (1905–2007 gody): dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.
10. Evstratov A.M. Pravosoznanie i pravovaya kul'tura v period formirovaniya Sovetskogo gosudarstva v 1920 – 1930-e gody (istoriko-teoreticheskoe issledovanie): dis. ... d-ra yurid. nauk. SPb., 2001.
11. Sobalirova K.Z. Osobennosti pravovogo regulirovaniya predvybornoy agitatsii i informirovaniya izbirateley pri vyborakh Sovetov v period 1936–1977 gg. // Aktual'nie problemy prava i pravoprimenitel'noy deyatel'nosti na sovremennom etape. 8-ya Vserossiyskaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya. Novorossiysk, 2010.
12. Ibid.