



ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА КАК ИНСТИТУТ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ВЛАСТИ НАРОДОМ

Аннотация. В статье с позиций последовательно развиваемой автором конституционно-правовой концепции ответственного делегирования власти народом в Российской Федерации рассматривается понимание избирательной системы в широком и узком смыслах, включая их соотношение. Анализируются научные подходы к пониманию избирательной системы, затрагиваются исторические, компаративные и системно-структурные аспекты закрепления и использования этой правовой категории. Показана роль избирательной системы как института, обеспечивающего процесс делегирования народом властных полномочий формируемым органам публичной власти. В целях дальнейшей научной и практической проработки и обсуждения сформулированы и аргументированы предложения по возможному закреплению в избирательном законодательстве легальной дефиниции понятия «избирательная система, применяемая на выборах».

Ключевые слова: демократия, выборы, делегирование власти, концепция делегирования власти народом, ответственное делегирование власти, гарантии избирательных прав, избирательная система, закрепление понятия избирательной системы в законодательстве, избирательная система, применяемая на выборах.

THE ELECTORAL SYSTEM AS AN INSTITUTION ENSURING THE DELEGATION OF POWER BY THE PEOPLE

Abstract. The article examines the understanding of the electoral system in a broad and narrow sense, including their correlation, from the perspective of the author's consistently developed constitutional law concept of the people's responsible delegation of power in the Russian Federation. It analyzes scientific approaches to understanding the electoral system and addresses historical, comparative, and systemic-structural aspects of the consolidation and use of this legal category. The article highlights the role of the electoral system as an institution that ensures the people's delegation of power to the formed public authorities. In order to further develop and discuss the issue, proposals have been formulated and

substantiated for the possible inclusion of a legal definition of the concept of «electoral system used in elections» in electoral legislation.

Keywords: *democracy, elections, delegation of power, the concept of delegation of power by the people, responsible delegation of power, guarantees of electoral rights, the electoral system, the consolidation of the concept of the electoral system in legislation, the electoral system used in elections.*

Избирательная система — одна из ключевых электорально-правовых категорий, занимающая видное место в понятийно-категориальном аппарате науки избирательного права и конституционного права в целом. О ее содержании и понимании в различных аспектах написано много, однако в законодательном закреплении и использовании в текстах нормативных актов понятия избирательной системы всё еще можно усмотреть дискуссионные моменты, заслуживающие внимания исследователей.

В данном тексте мы с позиций конституционно-правовой концепции ответственного делегирования власти народом в Российской Федерации [о сути этой концепции см. подробнее, например: 1, с. 34–45; 2, с. 50–65; и др.] исследуем феномен избирательной системы в разных признаваемых правовой наукой смыслах этой категории, исходя из того, что в любом из пониманий избирательная система является конституционно-правовым институтом, обеспечивающим легитимное делегирование народом власти органам, формируемым выборным путем.

Избирательная система неразрывным образом связана с политической системой и организацией политических отношений в обществе, а также с демократией как правовым состоянием, предполагающим проведение периодических выборов, что следует как из буквы Конституции Российской Федерации (далее — Конституция), так и духа конституционных установлений. Следует согласиться с суждением, что «если в преамбуле Конституции речь идет о демократии как характеристике политической жизни страны и политической системы общества, то в ее статье 1 главным образом говорится о демократическом политическом режиме именно как явлении государственной жизни, совокупности приемов и способов формирования и функционирования государственной власти и ее институтов» [3, с. 5]. Указанные начала конституционного текста предполагают наличие развитой избирательной системы, без которой подлинная современная демократия немыслима ни в правовом, ни в политическом смысле.

С.Е. Заславский пишет: «Функция легитимации, аккумуляции и выражения интересов, социально-регулятивная и социально-интегративная функции выборов в своем единстве обеспечивают устойчивость системы, в которой периодически происходит обмен социальными ролями: простые граждане в качестве избирателей формируют ответственную перед ними власть» [4, с. 4–5]. Именно этот органично функционирующий политико-правовой механизм обеспечивает избирательная система, являясь формой

воплощения процесса делегирования народом властных полномочий избираемым органам публичной власти. При этом презюмируется и органичная обратная связь: как отмечал В.И. Фадеев, «все органы публичной власти должны осуществлять свою деятельность в соответствии с волей народа, выражаемой через формы непосредственной демократии, и в интересах народа» [5, с. 20].

В то же время избирательная система служит и одним из ключевых механизмов, обеспечивающих реализацию комплексного конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства, являющегося, по своей сути, «основополагающим принципом взаимоотношений между демократическим государством и его гражданами» [6, с. 13].

Ниже мы остановимся на нормативном понимании термина «избирательная система», то есть на том, как он закрепляется в правовых актах, как раскрывается его содержание. Богатый спектр взглядов на понимание избирательной системы давно и основательно проанализирован в работах ряда авторов [7, с. 6–16; 8, с. 10–21; 9, с. 26–27; 10, с. 6–7; 11, с. 12–19; 12, с. 34–36; 13, с. 40–45]. Отметим лишь, что разные исследователи акцентируют внимание на различных составляющих понятия избирательной системы, традиционно рассматриваемого в широком и узком смыслах.

По мнению М.В. Баглая, понятие избирательной системы складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования [14, с. 359]. При таком подходе во главу угла ставится совокупность правовых норм, что приближает понимание избирательной системы к понятию избирательного права в объективном смысле.

С.А. Авакьян характеризует избирательную систему как реально существующий порядок подготовки и проведения выборов депутатов и выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления [15, с. 163]. «Под избирательной системой в Российской Федерации большинство исследователей понимают порядок выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, проводимых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований» [10, с. 5]. Поскольку внимание здесь акцентируется уже на порядке, установленном правовыми нормами и реализуемом в соответствующих правоотношениях, такое понимание избирательной системы в некоторой части приобретает сходные черты с категорией избирательного процесса.

Отдельные авторы включают в широкое понимание избирательной системы также и самих избирателей. Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзягулов пишут, что избирательную систему Российской Федерации (в широком плане) «следует определить как совокупность государственных и общественных

отношений и избирателей, входящих в правовые отношения по поводу формирования путем всеобщих выборов органов государственной власти и местного самоуправления, регламентированные избирательным правом» [16, с. 117]. Однако включение в состав избирательной системы носителей субъективных избирательных прав представляется спорным. С точки зрения рассматриваемой нами концепции делегирования власти избирательная система функционирует именно для обеспечения делегирования власти народом, объективированного, в данном случае, в реализации избирательных прав граждан, с учетом чего между избирателями и избирательной системой, представленной, в том числе организаторами выборов, существует, скорее условно, субъект-субъектное взаимодействие, а не обезличенная включенность граждан-избирателей непосредственно в избирательную систему.

Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян считают, что избирательная система представляет собой совокупность определенным образом упорядоченных общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти, осуществлением конституционных прав граждан избирать и быть избранными, реализацией избирательных процедур на всех стадиях избирательного процесса, в том числе в ходе предвыборной агитации. При этом они отмечают, что общественные отношения, характеризующие избирательную систему, являются лишь ее материальным выражением. В реальном же ее проявлении как института политической демократии избирательная система раскрывается как система средств, создаваемых государством и используемых им для организации своей власти [17, с. 23–24].

Б.А. Страшун полагал, что в широком смысле избирательная система — это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Сфера этих отношений весьма велика. В нее входят вопросы определения круга избирателей и избираемых, инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), отношения, складывающиеся на каждой из стадий избирательного процесса. Избирательная система регулируется нормами избирательного права, понимаемого в так называемом объективном смысле как система правовых норм, которую нередко называют подотраслью конституционного (государственного) права. Однако, по мнению Страшуна, не вся избирательная система регулируется правовыми нормами. В ее состав входят также некоторые виды отношений, регламентируемые корпоративными нормами (в частности, уставами политических партий, иных общественных политических объединений), а также электоральными обычаями и традициями данного общества [18, с. 106].

По мнению Е.Е. Скосаренко, избирательная система есть политико-правовая категория, представляющая собой результат фактических (как урегулированных нормами права, так и не урегулированных) общественных отношений по формированию органов власти в государстве посредством выборов [8, с. 21].

Избирательную систему в широком смысле, с точки зрения И.Б. Борисова, можно рассматривать как законодательно установленный и действующий механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления, который включает в себя законодательно определенную систему выборных органов; законодательно определенные процедуры организации и проведения выборов; законодательно установленную систему определения результатов голосования по передаче властных полномочий [19, с. 76]. Приведенное определение обращает на себя внимание прежде всего тем, что в нем, по сути, понимание избирательной системы в узком смысле (система определения результатов голосования по передаче властных полномочий) включено в качестве неотъемлемого элемента в общее, широкое понимание, что представляется концептуально верным.

На наш взгляд, в обобщающем ключе под избирательной системой в широком смысле следует понимать совокупность регулируемых нормами законодательства о выборах общественных отношений в сфере функционирования непосредственного народовластия в форме выборов, а также правовых, организационных, финансово-экономических, информационных и иных гарантий и механизмов, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан.

Важным в таком понимании видится указание на взаимосвязь избирательной системы с гарантиями избирательных прав, поскольку всё правовое регулирование отношений в сфере выборов строится в нашей стране на основе концепции таких гарантий [см. подробнее: 20, с. 2–9]. На ту же концепцию должна быть ориентирована правоприменительная деятельность организаторов выборов, всех органов публичной власти, вовлеченных в правоотношения, складывающиеся в рамках избирательного процесса.

Понятие избирательной системы в узком смысле [об этом очень подробно и в контексте мировой электоральной практики см.: 21, с. 5] имеет иное содержание.

Некоторые исследователи отмечают смещение акцентов в рассмотрении избирательной системы с ее широкого понимания на узкое. Например, Е.И. Колюшин пишет, что в советском избирательном праве под избирательной системой понималась совокупность общественных отношений, возникающих в ходе выборов. Тем самым избирательная система отождествлялась с выборами. Современное избирательное право включает в себя определение избирательной системы в более узком и конкретном смысле. Речь идет о способах и методах определения результатов выборов, то есть заключительной стадии выборов [22, с. 202–203].

А.В. Иванченко, А.В. Кынев* и А.Е. Любарев полагают, что под избирательной системой в узком смысле следует понимать совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов [23, с. 10–16].

* Признан в Российской Федерации иностранным агентом.

Б.А. Страшун считал, что избирательная система в узком смысле — это способ определить, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата. При этом он справедливо отмечал, что в зависимости от того, какая будет установлена избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему (впрочем, оценивая ее выгодность, они могут и ошибиться) [18, с. 106].

И.Б. Борисов пишет об избирательной системе в узком смысле как о порядке распределения мандатов по результатам выборов [24, с. 9].

Полагаем обоснованным придерживаться понимания избирательной системы в узком смысле как законодательно установленных условий признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядка распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Зарубежные ученые в значительной степени склонны оперировать понятием избирательной системы именно в узком смысле (хотя у авторитетных исследователей избирательных систем встречаются и примеры широкого, даже иногда расширительного подхода; так, по интересному выражению Р. Таагеперы, «избирательная система состоит из избирательных законов и умений, которые люди проявляют в их использовании» [25, р. 678]). При этом для них характерно рассматривать избирательную систему через призму процесса перехода голосов в места («votes to seats», используется даже сокращение «v2seats») [26, р. 1].

Вот примеры такого понимания: избирательные системы — способ, которым голоса, поданные на всеобщих выборах, переводятся в места в легислатуре [27, р. 2]; функция избирательной системы — определить средства, которыми голоса переводятся в места в процессе избрания политиков на должности [28, р. 3]; избирательная система означает способ, которым голоса переводятся в места [29, р. 1]; избирательные системы оказывают исключительно механическое воздействие на то, как голоса преобразуются в места [30, р. 14].

В данном контексте обращает на себя внимание такое наблюдение: разница в употреблении понятия избирательной системы «создает барьеры между нашими и зарубежными учеными в понимании сущности избирательной системы и при обмене научным опытом» [8, с. 11]. Однако для отечественной науки и практики традиционно характерно употребление понятия избирательной системы в двух разных смыслах, в связи с чем в научном диалоге с зарубежными коллегами неизбежна необходимость уточнения смысла используемой терминологии.

Для полноты анализа обратимся к исторической ретроспективе, а также к зарубежному и международному опыту использования понятия избирательной системы в правовых актах.

В советский период развития государства понятие избирательной системы имело длительную историю конституционного закрепления¹. Впервые глава (XI), носящая название «Избирательная система», появилась в структуре Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик, утвержденной Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 года². Анализ положений указанной главы, содержащей нормы об избирательных правах граждан и избирательных цензах, принципах избирательного права, выдвижении (выставлении) кандидатов, а также об отчетах депутатов перед избирателями и отзыве депутатов, показывает, что понятие избирательной системы, безусловно, использовалось в широком смысле. Аналогичный подход, естественно, был воспринят и Конституцией (Основным законом) РСФСР 1937 года (см. гл. XII «Избирательная система»). Глава 13 Конституции (Основного закона) СССР, принятой Верховным Советом СССР 7 октября 1977 года³, а вслед за ней и глава 11 Конституции (Основного закона) РСФСР 1978 года⁴ также носили название «Избирательная система», и содержание этого понятия раскрывалось в конституционных нормах столь же широко. Таким образом, употребление в нормативных правовых актах понятия избирательной системы именно в широком смысле имеет в нашей стране давнюю традицию.

В современном мире в конституции ряда стран стали включаться структурные единицы (главы, разделы), содержащие в названии понятие «избирательная система»⁵ [здесь и далее тексты конституций иностранных государств цитируются по: 31; 32]. В них понятие избирательной системы было использовано в широком смысле. Вместе с тем в ряде конституций

¹ Следует при этом отметить, что первая советская Конституция – Конституция (Основной закон) РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года (см.: СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.), не использовала понятие избирательной системы, оперируя термином «производство выборов» (см.: Глава четырнадцатая «О производстве выборов»). В Основном законе (Конституции) СССР 1923 года (см.: Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1923. 7 июля) и Конституции (Основном законе) РСФСР 1925 года (см.: СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218) понятие избирательной системы также не использовалось. Формулировка «производство выборов» являлась наследием законодательства Российской империи (см., например: Положение о выборах в Государственную Думу. Издание 1907 года // Сводъ Законовъ Россійской Имперіи. С.-Петербургъ: Русское Книжное Товарищество «Дьятель», 1912. Кн. первая. Т. I–III. С. 48).

² Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек.

³ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁴ Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

⁵ Такие структурные единицы появились, например, в Конституции Туркменистана от 26 сентября 2008 года (разд. V «Избирательная система, референдум»), Конституции Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 года (гл. XXIII «Избирательная система»). Отметим, что в ряде государств конституции обновлялись, однако для целей настоящего исследования нам интересен сам факт наличия соответствующей терминологии и структурных единиц на определенных этапах.

встречалось и понятие избирательной системы в узком смысле⁶. Широкое понимание избирательной системы находило отражение и в международных документах, в том числе посвященных сотрудничеству в области избирательных систем [33, с. 150–151; 34, с. 29–31]⁷.

Анализ показывает, что использование понятия избирательной системы в разных смыслах как в национальных, так и в международных правовых актах — устоявшаяся традиция. Хотя и не лишено резона утверждение, что «с точки зрения науки каждое понятие должно употребляться не в „широком“ и „узком“, а только в одном смысле» [35, с. 23 (цитируется по: 7, с. 11)], однако избежать указанного дуализма вряд ли удастся. Вместе с тем возможно нормативное уточнение одного из «смыслов», которое будет предложено ниже.

В настоящее время примечательной особенностью российской законодательной регламентации избирательной системы является то, что в самом федеральном законодательстве о выборах и референдумах не содержится легального определения понятия «избирательная система».

Представляется логичным, что дефиниция избирательной системы как одного из базовых понятий для всей правовой терминологии в сфере выборов и избирательного права как такового должна была бы найти место в статье 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸ (далее — Закон об основных гарантиях), где закреплены основные термины и понятия. Однако в указанной статье законодатель это понятие обошел молчанием.

При этом такая дефиниция была закреплена законодателем в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹. Согласно части 3 статьи 23 «Муниципальные выборы» названного Федерального закона (в настоящее время утратила силу) «под избирательной системой в настоящей статье понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными

⁶ Например, в Переходной Конституции Непала от 15 января 2007 года упоминались и смешанная, и пропорциональная избирательные системы (ст. 63); в Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года — пропорциональная система (ч. 2 ст. 70); в Конституции Республики Индия от 26 ноября 1949 года — система пропорционального представительства на основе «единственного передаваемого голоса» (ст. 66, 171); в Конституции Исламской Республики Пакистан от 12 апреля 1973 года — система пропорционального представительства (ст. 106); в Акте о Шотландии 1998 года (составной части Конституции Великобритании) — мажоритарная система и пропорциональная система (ч. 1 «Шотландский парламент») и т.д.

⁷ Например, в Меморандуме о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Верховным избирательным судом Федеративной Республики Бразилии в области избирательных систем, подписанном в Москве 16 мая 2011 года; в абзаце 6 пункта 3 Протокола о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Центральным избирательным советом Доминиканской Республики, подписанного в Москве 4 июня 2014 года, и др.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов». Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁰ сохранил терминологическую преемственность в отношении указанного понятия: в части 5 его статьи 44 закреплена дословно аналогичная дефиниция.

Рассуждая о причинах такого подхода федерального законодателя, можно предположить, что решение не закреплять дефиницию избирательной системы в основной статье-гlossарии избирательного законодательства было продиктовано разным содержанием этого понятия для целей Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в его первоначальной редакции) и других федеральных законов, регулирующих отношения в сфере конкретных видов выборов. Изначально оно фигурировало в некоторых нормах Закона об основных гарантиях в широком смысле, то есть как избирательная система в целом. Вместе с тем в иных законодательных актах отражено его понимание и в узком смысле (например, в упомянутом законодательстве в сфере местного самоуправления, а также в нормах федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации разных лет о распределении депутатских мандатов).

В Законе об основных гарантиях понятие избирательной системы используется прежде всего в широком смысле, например, в подпунктах «в» и «ж» пункта 9 статьи 21, согласно которым ЦИК России обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с развитием избирательной системы в Российской Федерации, а также осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем (здесь законодатель явно имеет в виду избирательную систему в широком смысле). Вместе с тем в названном Федеральном законе в ходе его дополнения новыми нормами появилось понятие избирательной системы, используемое в узком смысле, — в пункте 7¹ статьи 18, согласно которому в случае, если схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не может быть применена при проведении выборов в связи с изменением положений конституции (устава) субъекта Федерации, закона субъекта Федерации, устава муниципального образования, устанавливающих соответственно число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, представительного органа муниципального образования *и (или) вид избирательной системы, применяемой на соответствующих выборах* (курсив мой — А. Г.), а также в связи с изменением границ муниципального образования, законодательный (представительный) орган государственной

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

власти субъекта Федерации, представительный орган муниципального образования вправе по представлению организующей выборы избирательной комиссии утвердить новую схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не позднее чем через 30 дней со дня вступления в силу соответствующих положений конституции (устава) субъекта Федерации, закона субъекта Федерации, устава муниципального образования. Здесь понятие избирательной системы явно используется в узком смысле.

Аналогично употребление этого понятия в узком смысле в избирательном законодательстве субъектов Федерации. Например, в соответствии с частью 11 статьи 12 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»¹¹ в случае, если схема одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Московской городской Думы не может быть применена при проведении выборов депутатов Московской городской Думы в связи с изменением положений Устава города Москвы, названного Кодекса, устанавливающих число депутатов Московской городской Думы и (или) вид избирательной системы, применяемой на выборах депутатов Московской городской Думы, а также в связи с изменением границ муниципального образования, Московская городская Дума вправе по представлению Городской комиссии утвердить новую схему одномандатных избирательных округов не позднее чем через 30 дней со дня вступления в силу соответствующих положений Устава города Москвы, названного Кодекса.

Следует отметить, что в избирательном законодательстве субъектов Федерации встречаются и упоминания конкретных видов избирательных систем. Например, глава 11 Закона Ленинградской области от 15 марта 2012 года № 20-оз «О муниципальных выборах в Ленинградской области»¹² носит название «Особенности проведения муниципальных выборов с использованием мажоритарной избирательной системы», глава 12 — «Особенности проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований с использованием пропорциональной избирательной системы», а глава 13 — «Особенности проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований с использованием смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы».

Встречается и формулировка «избирательные системы, на основе которых проводятся выборы». Например, статья 6 Закона Свердловской области от 29 апреля 2003 года № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области»¹³ носит название «Избирательные системы, на основе которых проводятся выборы депутатов Законодательного Собрания Свердловской области, Губернатора Свердловской области, органов местного самоуправления».

¹¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43.

¹² Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. № 34.

¹³ Собрание законодательства Свердловской области. 2003. № 4. Ст. 219.

Статья 4 Закона Московской области от 4 июня 2013 года № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области»¹⁴ имеет наименование «Избирательные системы при проведении выборов»; статья 10 Закона Архангельской области от 8 ноября 2006 года № 268-13-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области»¹⁵ — «Избирательные системы, которые могут применяться при проведении выборов»; статья 4 Закона Калужской области от 25 июня 2009 года № 556-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Калужской области»¹⁶ — «Виды избирательных систем»; статья 4 Закона Удмуртской Республики от 13 апреля 2007 года № 18-РЗ «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики»¹⁷ — «Избирательная система по выборам депутатов Государственного Совета»; статья 3 Закона Рязанской области от 30 июля 2009 года № 85-ОЗ «О выборах депутатов Рязанской областной Думы»¹⁸ — «Избирательная система на выборах депутатов областной Думы»; статья 5 Закона Республики Тыва от 22 августа 2011 года № 781 ВХ-1 «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Тыва»¹⁹ — «Виды избирательных систем, применяемые при проведении муниципальных выборов, и численность депутатов представительных органов муниципальных образований» и так далее.

Таким образом, в отсутствие единого терминологического ориентира в статье-гlossарии Закона об основных гарантиях в избирательном законодательстве наблюдается определенная «палитра» формулировок: избирательная система, применяемая на выборах; избирательная система, используемая на выборах; избирательная система, на основе которой проводятся выборы; избирательная система при проведении выборов; избирательная система по выборам; избирательная система на выборах и другие.

С точки зрения системности избирательного законодательства и единства используемого в нем понятийного аппарата представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении определения понятия «избирательная система» непосредственно в статье 2 Закона об основных гарантиях.

При этом, как показывает настоящее исследование, использование понятия «избирательная система» в двух смыслах — широком и узком — является устоявшимся и имеющим давнюю историческую традицию не только в науке, но и в нормах права, закрепляемых в актах разных уровней. Это понятие использовалось и будет использоваться в двух разных смыслах даже в рамках одних и тех же законов, в связи с чем нет ни реальной возможности,

¹⁴ Ежедневные новости. Подмосковье. 2013. № 102.

¹⁵ Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2006. № 13.

¹⁶ Весть. 2009. № 235–237 (ст. 1–15); № 239–240 (ст. 16–72).

¹⁷ СЗ УР. 2007. № 11.

¹⁸ Рязанские ведомости. 2009. № 147–148.

¹⁹ Тувинская правда. Приложение 32. Спецвып. 2011. 24 авг.

ни необходимости пытаться изменить статус-кво и закрепить понимание избирательной системы только в одном из этих смыслов.

Ввиду этого представляется возможным пойти по пути уточнения понятия «избирательная система», используемого в узком смысле. Во избежание смешения этих понятий, используемых в узком и широком смыслах, представляется возможным конкретизировать понятие, например, сформулировав его как «избирательная система, применяемая на выборах», что позволит отграничить его от понятия избирательной системы в широком смысле, используемого в указанных выше нормах.

Выбор формулировки «применяемая» не случаен. Это можно аргументировать, в частности, использованием подобной формулировки в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, заключенной в Кишиневе 7 октября 2002 года [36, с. 362–385]. Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 3 названной Конвенции на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять *применяемая* (курсив мой. — А.Г.) в государстве избирательная система.

Кроме того, федеральный законодатель уже давно пользуется именно такой формулировкой. Статья 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁰ озаглавлена «Избирательная система, применяемая на выборах депутатов Государственной Думы», что стало в 2014 году новшеством по сравнению со всеми предыдущими федеральными законами о выборах депутатов Государственной Думы.

Таким образом, было бы возможным внести в статью 2 Закона об основных гарантиях изменение, дополнив ее, например, подпунктом 33¹ следующего содержания: «33¹) избирательная система, применяемая на выборах, — условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов;».

Реализация этого предложения потребует внесения взаимосвязанного изменения в статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», заключающегося либо в дополнении части 5 после слов «Под избирательной системой» словами «, применяемой на выборах,» (вариант уточнения аналогичного определения), либо в исключении из указанной статьи определения избирательной системы (вариант устранения излишнего дублирования дефиниций). Второй вариант предпочтительнее, поскольку наличие в Федеральном законе, устанавливающем общие принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, определения

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

избирательной системы — одного из базовых для избирательного законодательства понятий — не вполне соотносится с предметом регулирования этого Федерального закона.

Представляется возможным высказать рекомендацию законодательным органам тех субъектов Российской Федерации, в избирательном законодательстве которых используются иные варианты формулировок, в перспективе в процессе внесения изменений в законы о выборах соответствующих субъектов Федерации скоррелировать используемую терминологию с ориентирами, задаваемыми федеральным законодательством о выборах.

Относительно же роли избирательной системы в широком смысле (в ее значении, включающем в себя и избирательную систему, применяемую на выборах) как института, обеспечивающего делегирование власти народом Российской Федерации, необходимо также отметить, что в таковом качестве она имеет характер конституционно значимой ценности, служащей связующим звеном субъективных избирательных прав граждан, народного суверенитета и самого народа, обладающего учредительной властью, и единой системы публичной власти, получающей изначальную легитимацию именно от народа.

Нашему пониманию ответственного делегирования власти народом созвучны рассуждения И.Б. Гасанова о том, что «ответственность за свой выбор избиратель несет только перед самим собой», при этом «самообман и безответственность в отношении собственного выбора — тоже выбор. Голосует не население, голосуют граждане, то есть люди, по определению способные нести ответственность за себя и за свои поступки, — как за действия, так и за бездействие» [37, с. 56]. В этом ключе стоит добавить, что избирательная система лишь создает необходимые правовые и организационные условия для реализации ответственного выбора граждан, а чувство глубокой внутренней ответственности за принимаемые в ходе демократических процедур решения и за делегирование властных полномочий органам публичной власти должно корениться в собственном электоральном правосознании и электорально-правовой культуре граждан. Избирательная система в широком смысле, включающая в себя и избирательные системы, применяемые на выборах, выступает надежным институтом, создающим мост (или стабильный канал связи — какая метафора здесь больше нравится) между ответственным подходом народа к делегированию власти и формируемыми легитимными органами публичной власти, равно как и в целом стабильно и независимо от каких-либо внешних факторов функционирующей общественно-политической и государственной системой, основанной на незыблемом фундаменте современного конституционализма.

Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова справедливо указывает на то, что «посредством повсеместного торжества выборного народовластия отечественной избирательной системе удалось создать демократический контекст, базовую основу российской власти, вне которой продвижение

вперед невозможно» [38, с. 12] и подчеркивает, что избирательная система в России самая открытая и прозрачная в мире, доверие к ней в последние годы выросло вдвое²¹.

Обратим особое внимание, что понимание избирательной системы в широком смысле нашло свое отражение и даже, с уверенностью можно сказать, высокое признание в еще одном важном документе. Указом Президента Российской Федерации от 10 мая 2024 года № 322²² установлено почетное звание «Заслуженный работник избирательной системы Российской Федерации», а также утверждено Положение о почетном звании «Заслуженный работник избирательной системы Российской Федерации», согласно которому указанное звание присваивается членам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и иных избирательных комиссий с правом решающего голоса, а также высокопрофессиональным работникам аппаратов избирательных комиссий и работникам учреждений и организаций, созданных для обеспечения деятельности избирательных комиссий, за личные заслуги, в том числе в развитии избирательной системы в Российской Федерации. В названном нормативном акте Президента Российской Федерации отражено именно понимание избирательной системы в широком смысле, показанном выше в настоящей работе, как института, системно взаимосвязанного с функционированием непосредственного народовластия в стране как такового, и тем самым заслуженно отмечена и признана роль высокопрофессиональных кадров, работающих в этой очень значимой для государства и общества сфере.

Стабильная демократическая избирательная система имеет важное значение для обеспечения государственного суверенитета как такового. Полной поддержки научным сообществом и практиками заслуживает, на наш взгляд, системно и последовательно развиваемая в работах И.Б. Борисова концепция электорального суверенитета [19; 39, с. 31–39; 40, с. 88–103], для обеспечения, защиты и укрепления которого необходима самостоятельная и независимая, имеющая прочные правовые основы и институциональные механизмы избирательная система, отвечающая национальным интересам государства, устойчивая к любым внутренним и внешним вызовам и угрозам, каковой и является избирательная система Российской Федерации.

Нельзя согласиться с утверждениями, подобными следующему: «избирательная система Российской Федерации постоянно находится в состоянии становления» [41, с. 562]. Хотя, возможно, авторы процитированного исследования имели в виду регулярность реформирования отдельных

²¹ См.: Элла Памфилова назвала российскую избирательную систему самой открытой и прозрачной в мире. Материал на сайте Первого канала от 26 июля 2025 года [Электронный ресурс] // URL: https://www.1tv.ru/news/2025-07-26/516317-ella_pamfilova_nazvala_rossiyskuyu_izbiratelnuyu_sistemu_samou_otkrytoy_i_prozrachnoy_v_mire (дата обращения: 28.10.2025).

²² Указ Президента Российской Федерации от 10 мая 2024 года № 322 «Об установлении почетного звания „Заслуженный работник избирательной системы Российской Федерации“». Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 20. Ст. 2589.

аспектов избирательной системы и просто неудачно выразились. Ни о каком «постоянном состоянии становления» речи быть не может, поскольку путь становления избирательная система постсоветской России прошла еще в конце прошлого столетия, в настоящее же время правомерно говорить лишь о ее стабильном развитии, отвечающем реалиям исторической эпохи, вызовам времени, задачам внедрения новых технологических решений (в том числе сообразно эволюции информационно-коммуникационных технологий) и общему вектору государственного строительства. Более взвешенной видится позиция, состоящая в том, что «постепенная эволюция и последовательное улучшение различных элементов избирательной системы в Российской Федерации ведут к построению современного, правового и подлинно демократического государства» [42, с. 35].

Избирательная система Российской Федерации, прошедшая долгий успешный путь развития, вобравшая в себя многие передовые правовые, организационные и цифровые решения и продолжающая совершенствоваться, должна быть предметом гордости российского общества как одна из лучших в мире, обладающая самобытностью и уникальностью, а также весьма важным в настоящее время свойством стабильности и способностью противостоять любым вызовам и угрозам.

Список литературы

1. Головин А.Г. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1.
2. Головин А.Г. Ответственное делегирование власти народом в Российской Федерации: ключевые понятия конституционно-правовой концепции // Lex russica. 2025. Т. 78. № 3.
3. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11.
4. Заславский С.Е. Институциональные основы избирательной системы России: в перекрестье памятных дат // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 4.
5. Конституция Российской Федерации [Предисловие Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, доктора юрид. наук, профессора В.Д. Зорькина]. Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина под руководством д.ю.н., профессора Е.И. Козловой. Издание третье, дополненное, переработанное и уточненное. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2009.
6. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / Под редакцией доктора юридических наук, профессора В.В. Комаровой. М.: ЮРКОМПАНИ, 2009.
7. Мясников А.П. Избирательные системы: становление и развитие. Ростов-н/Д.: Изд-во Ростовск. ун-та, 2003.

8. Скосаренко Е.Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М.: Формула права, 2007.
9. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учеб. М.: Юстицинформ, 2008.
10. Избирательное право. Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова, В.А. Виноградова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
11. Бородулина К.Ю., Поспеловская Е.Г. Избирательные системы на региональных и муниципальных выборах: ключевые моменты правового регулирования // Избирательное право. 2014. № 4.
12. Ескина Л.Б. Избирательная система как фактор легитимации представительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5.
13. Берлявский Л.Г., Махова А.В. Избирательные системы, применяемые на муниципальных выборах в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6.
14. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001.
15. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. В 2 т. Т. 2. М., 2007.
16. Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Учеб. и науч. изд. В 2 т. Т. 1. Общая часть. Уфа, 2007.
17. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: Формула права, 2005.
18. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учеб. для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003.
19. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.
20. Головин А.Г. Система гарантий избирательных прав как опорная юридическая конструкция механизма делегирования власти народом // Избирательное законодательство и практика. 2024. № 2.
21. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы. Под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП, 2015. 200 с.
22. Колюшин Е.И. Конституционное право России. Курс лекций. М., 2006.
23. Иванченко А.В., Кынев* А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005.
24. Борисов И.Б. Российская избирательная система на федеральном уровне // Журнал о выборах. 2007. № 5.
25. Taagepera R. Oxford handbook. Chapter 28 «Electoral systems» // URL: <http://www.socpol.unimi.it/corsi/compol/materials/Taagepera%20in%20Oxford%20handbook.pdf> (дата обращения: 25.04.2015).
26. Jaime-Castillo A.M. ELECTOOL. Some Tools for the Analysis of Electoral Systems (University of Granada) // URL: <http://fmwww.bc.edu/repec/bocode/e/electool.pdf> (дата обращения: 28.11.2025).
27. Menocal A.R. Why electoral systems matter: an analysis of their incentives and effects on key areas of governance (Overseas Development Institute) //

* Признан в Российской Федерации иностранным агентом.

- URL: <https://gsdrc.org/document-library/why-electoral-systems-matter-an-analysis-of-their-incentives-and-effects-on-key-areas-of-governance/> (дата обращения: 28.11.2025).
28. Farrell D.M. Electoral Systems, Parties and Voters: A Comparative Overview (University of Manchester) // URL: <http://www.hkdf.org/seminars/001021/farrell.doc> (дата обращения: 25.04.2015).
 29. Norris P. Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems (Harvard University) // URL: <http://hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/IPSR%20Choosing%20Electoral%20Systems.pdf> (дата обращения: 25.04.2015).
 30. Renwick A. Electoral System Change. Oxford Handbooks Online. Online Publication Date: Nov 2017 // URL: https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10040167/3/Renwick_oxfordhb-9780190258658-e-5.pdf (дата обращения: 28.11.2025).
 31. Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. М.: Норма, 2010.
 32. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. Учеб. пособие. 8-е изд., исправ. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012.
 33. Вестник ЦИК России. 2011. № 4.
 34. Вестник ЦИК России. 2014. № 5.
 35. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательные системы России: теория, практика и перспективы. СПб., 2003.
 36. Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ. 2005. № 35 (ч. 1).
 37. Гасанов И.Б. О философии выборов: сторонний взгляд // Гражданин. Выборы. Власть. 2025. № 3(37).
 38. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд. Монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018.
 39. Борисов И.Б. Обеспечение и защита электорального суверенитета // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2024. № 1–2(208–209).
 40. Борисов И.Б. Обеспечение электорального суверенитета во внешних отношениях // Гражданин. Выборы. Власть. 2024. № 2(32).
 41. Худолей Д.М., Худолей К.М. Предложение по реформированию избирательной системы Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 3.
 42. Комарова Г.И. Эволюция порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: на пути к оптимальной избирательной системе // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 9.