

Акопян Аргам Паркевич*,
*аспирант кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

**«ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА»:
ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ.
АНАЛИЗ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА**

В науке избирательного права широко используется термин «избирательная система». Однако, несмотря на многолетнее использование данного термина, в науке не сложилось единого мнения в определении его содержания. Попытки объективно определить понятие «избирательная система» в отечественной и зарубежной правовой науке предпринимались неоднократно. Из анализа научной литературы, можно сделать вывод, что термин «избирательная система» используется в двух смыслах: «широком» и «узком».

В широком смысле избирательная система - это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Является очевидным, что избирательная система в таком широком смысле регулируется не только правовыми нормами. Сфера этих отношений весьма широка, потому что в нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных органов и др.), и отношений, которые складываются на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения. Регулируется избирательная система нормами избирательного права как системой правовых норм, представляющей собой подотрасль конституционного права. Однако не вся избирательная система регулируется правовыми нормами. В ее состав входят также отношения, регулируемые корпоративными нормами (уставами политических объединений и др.), а также обычаями и традициями данного общества.

Так, по мнению С.А. Авакьяна, избирательная система — это существующий в данном государстве порядок выборов депутатов представительных органов и выборных должностных лиц. Избирательная система охватывает совокупность как юридических правил (избирательное право), так и фактических сложившихся обычаев, на основе и с

* © Акопян А.П., 2014

учетом которых проводятся выборы. Понятием «избирательная система», как отмечает автор, обозначают также те или иные применяемые в различных странах модели организации и проведения выборов, например мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система¹.

Исходя из юридической, узкой трактовки, в понятие «избирательная система» не могут включаться все возникающие на выборах общественные отношения, но действующее законодательство включает в понятие «избирательная система» более узкое и конкретное содержание. Речь идет о способах, методах определения результатов выборов, т.е. об одной из составляющих последних.

Между тем, даже в юриспруденции узкая трактовка недостаточна, особенно если речь идёт о реформировании избирательной системы. Так, Е.И. Колюшин определяет, избирательное законодательство и судебную практику выборов, отличая при этом, что действительные механизмы реализации прав граждан значительно отличаются от отображаемых в книжной идеологии свободных выборов²

Будучи не только учёным, доктором юридических наук и профессором, но и членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Е.И. Колюшин на практике глубоко знает предмет, когда заявляет, что «уровень неправовых, политических и иных оценок, подходов к выборам по-прежнему продолжает оставаться недопустимо высоким при проведении избирательных компаний»³. Данную трактовку поддерживает и профессор кафедры государственного и административного права СамГУ, Н.А. Боброва, подробно характеризуя это в своей статье⁴.

Иными словами, никуда не уйти от широкого понимания избирательной системы как своеобразной системы общественных отношений, характеризующих устойчивый образ того, как формируется выборная власть в России: действительно ли это выборы или их имитация.

Впервые понятие «избирательная система» в советском законодательстве появилось с принятием Конституции СССР 1936 г., гл. 11 которой имела аналогичное название. С этого времени в российской юридической литературе наряду с уже употреблявшимся термином «избирательное право» стал использоваться и термин «избирательная система», который по содержанию полностью вбирало в себя понятие «избирательное право». В Конституции РСФСР 1978 г., действовавшей до 1993 г., также значилась глава «Избирательная система».

Становление современной российской системы избирательных прав и свобод граждан связано с принятием 12 декабря 1993 г. в ходе всенародного голосования действующей Конституции РФ.

Конституция Российской Федерации не содержит специальной главы, посвященной организации выборов в стране. Однако отсутствие в ней такой главы вовсе не означает, что в её тексте не отражены основные положения избирательного права Российской Федерации. Принципы и нормы, устанавливающие исходные положения избирательного права, закреплены в главах, посвященных основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина, системе органов государственной власти. Наличие их в Конституции обеспечивает демократический характер формирования органов государства; вместе с тем такие принципы и нормы служат основой для текущего законодательного регулирования.

Основополагающим законодательным актом правового регулирования выборов является Федеральный закон от 12.06.02 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Под избирательной системой в данном законе понимаются «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»⁵.

Не думаю, что можно данным определением максимально отразить содержание избирательной системы. Это подтверждается, во-первых, указанием на то, что подобный смысл вкладывается в понятие «избирательная система» именно в данной статье; во-вторых, наличием в тексте фразы общего характера – «условия признания», указывающей на существование дополнительных элементов в избирательной системе, часть из которых будет закреплена нормативным правовым актом муниципального образования в соответствии с возможностями, предоставленными федеральным и региональным законодателями. Также Федеральный закон от 12.06.02 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» использует данное понятие применительно к статусу Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов РФ, территориальных избирательных комиссий, закрепляя за ними обязанность по обеспечению реализации мероприятий, связанных с «развитием избирательной системы в Российской Федерации». Допол-

нительно к Центральной избирательной комиссии фиксируются полномочия по осуществлению международного сотрудничества «в области избирательных систем». В Федеральном законе от 10.01.03 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» закреплено финансирование расходов избирательных комиссий за счет средств федерального бюджета «на развитие избирательной системы»⁶.

В преамбуле Указа Президента РФ от 20.12.93 № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации», касающегося преобразования Центральной избирательной комиссии, отмечается, что данный Указ принят «в целях совершенствования избирательной системы в Российской Федерации». Впрочем, аналогичный смысл вложен и в наименовании данного юридического документа.

Как видно из приведенных фрагментов нормативных положений, федеральный законодатель исходит из позиций широкого понимания избирательной системы, связывая ее с системой избирательных комиссий.

Конечно же, общая формулировка закона будет конкретизирована другим актом. В то же время данное положение имеет существенное значение для единообразного понимания закона, которая вносит определенность в юридическое регулирование, указывает на естественный характер взаимосвязи избирательной системы с признанием кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенных к распределению депутатских мандатов, а также с порядком распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

В рамках данной статьи нельзя обойти вниманием и решения Конституционного Суда Российской Федерации. Конечно, ни Конституцией России, ни Федеральным конституционным законом от 21.07.94 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» данному судебному органу не предоставлено право издавать какие-либо акты, имеющие нормативное правовое значение. В то же время нельзя отрицать того очевидного факта, что Конституционный Суд оказывает существенное влияние на формирование избирательного законодательства, конкретизирует конституционно-правовое пространство, способствует практическому применению предписаний избирательного законодательства.

Надо подчеркнуть, что Конституционным Судом не формулируется само понятие, а только концентрируется внимание на различных элементах сущностного проявления избирательной системы в соответствии с поступившими к обращениями. Например, если взять обраще-

ние, рассмотренное Конституционным Судом, где оспаривалась конституционность регламентации избирательных процедур в зависимости от того или иного вида избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации, законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁷. На основании вынесенных решений можно было бы предположить, что правовая позиция Конституционного Суда близка к подходам исследователей, рассматривающих избирательную систему в «узком» смысле, т.е. как способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями или кандидатами. В то же время в других решениях Конституционным Судом отмечается более широкий спектр общественных отношений, определяемый избирательной системой, – финансирование выборов, предвыборная агитация, социально-политические и юридические последствия, федеративные начала.

Таким образом, нужно констатировать, что при определении термина «избирательная система», нужно отталкиваться от ее значения в узком или широком смысле, и, по-видимому, под избирательной системой следует понимать совокупность правил, приемов, процедур, процессов, обеспечивающих законное формирование выборных органов государственной власти и местного самоуправления на основе представительства многообразных интересов гражданского общества.

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. - М.- 2005. - Т.2. - С.163.

² См.: Колюшин Е.И. Проблемы реформирования избирательной системы // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. – М.: МГУ, 2010. – С. 282.

³ Там же.

⁴ Боброва Н.А. О совершенствовании законодательства и практики привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательной кампании // Вестник Самарского государственного университета. – Самара: издательство «Самарский университет». - 2013. - № 8/1 (109). - С. 5.

⁵ См.: п. 9 ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

⁶ См.: ст. 64 Федерального закона от 10.01.03 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.95 № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21.06.95 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4867.