

Научная статья

УДК 342.8

EDN [TYRHQS](#)

DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1253-1265



В.Е. Подшивалов

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация,

helgon@yandex.ru

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРМИНОЛОГИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ИНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ОШИБКИ

АННОТАЦИЯ. На примере избирательно-правовой терминологии автор рассматривает системные аспекты использования терминов в различных отраслях законодательства. В качестве специфического объекта исследования избраны формулировки «избирательное право», «активное избирательное право», использованные в федеральном законодательстве и в законодательстве субъектов Российской Федерации, преимущественно в сфере регулирования различных форм народовластия. Анализируется контекст употребления указанных терминов, полнота получаемых правовых норм. Помимо рассмотрения юридико-технической стороны вопроса дается теоретическая оценка целесообразности использования избирательно-правовой терминологии для решения конкретных правотворческих задач.

Результаты исследования показали, что в российском законодательстве имеются нарушения системного подхода в использовании терминов. В иных отраслях российского законодательства термины, специфичные для правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере выборов, нередко используются либо в целях, неадекватных исходному смыслу избирательно-правового термина, либо в контексте, приводящем к неполноте правовой нормы. В отдельных случаях эти нарушения вносят искажения в политико-правовой смысл той или иной формы непосредственной демократии, ставят в отношении ее реализации искусственные, необоснованные препятствия. Данные недостатки характерны как для федерального, так и для регионального законодательства. Исправление такого рода допущенных ошибок не представляет концептуальной сложности и ограничивается лишь готовностью законодателя к надлежащему учету юридико-технических требований при формулировании законодательных текстов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Избирательное законодательство, местное самоуправление, терминология, избирательные права, непосредственная (прямая) демократия.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 29 мая 2023 г.; дата принятия к печати 05 июля 2023 г.; дата онлайн-размещения 31 августа 2023 г.

Original article

V.E. Podshivalov

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, helgon@yandex.ru

USE OF ELECTORAL LAW TERMINOLOGY IN NORMATIVE LEGAL ACTS GOVERNING OTHER LEGAL RELATIONSHIPS: THEORETICAL APPROACHES AND PRACTICAL ERRORS

ABSTRACT. On example of electoral terminology, the author examines the systemic aspects of the use of terms in various branches of legislation. As a specific object of study, the wording “electoral rights”, “the right to vote”, used in federal legislation and in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation, mainly in the field of regulation of various forms of democracy, was chosen. The context of the use of these terms, the completeness of the resulting legal norms are analyzed. In addition to considering the

© Подшивалов В.Е., 2023

legal technique side of the issue, a theoretical assessment is made of the appropriateness of using electoral legal terminology to solve specific law-making tasks.

The results of the study showed that there are violations of the systematic approach in the use of the terms. In other branches of Russian legislation, terms specific to the legal norms governing legal relations in the field of elections are often used either for purposes that are inadequate to the original meaning of the electoral legal term, or in a context that leads to the incompleteness of the legal norm. In some cases, these violations introduce distortions into the political and legal meaning of a form of direct democracy, and put artificial, unreasonable obstacles in relation to its implementation. These shortcomings are typical for both federal and regional legislation. The correction of such mistakes is not conceptually difficult and is limited only by the readiness of the legislator to properly take into account legal technique requirements when formulating legislative texts.

KEYWORDS. Electoral legislation, local government, terminology, electoral rights, direct democracy.

ARTICLE INFO. Received May 29, 2023; accepted July 05, 2023; available online August 31, 2023.

Введение

Понятийная (терминологическая) основа является одним из ключевых элементов, в юридико-техническом смысле обособляющих одни отрасли законодательства от других и выражающих их специфику. Эффективное формирование и использование понятийного (терминологического) аппарата в нормативных правовых актах является залогом ясности, непротиворечивости изложения правовых норм, что в конечном счете положительно сказывается на качестве итогового правового регулирования. Об этом говорят множество классических и современных работ, посвященных языку права, терминологии, средствам и правилам юридической техники (например, [1, с. 156–158; 2, с. 107–133; 3; 4, с. 156–224; 5, с. 96–105] и др.).

Однажды сформированный понятийный (терминологический) аппарат отрасли законодательства или группы правовых актов в рамках этой отрасли обладает определенной устойчивостью, обеспечивая стабильность подхода законодателя к регулированию общественных отношений¹. При этом является естественным и разумным использование при изложении отдельных правовых норм терминов, заимствованных из других отраслей законодательства. Но указанный прием может привести и к негативным явлениям, когда оно содержит определенные дефекты, обусловленные несоблюдением контекста, в котором употребляются термины, заимствованные из нормативных правовых актов иной отраслевой принадлежности либо нормативных правовых актов, относящихся к иной группе правовых актов в рамках той же отрасли.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон об основных гарантиях) — законодательный акт, играющий определяющую роль в регулировании отношений по поводу выборов и референдумов в Российской Федерации,— предоставляет в том числе и понятийную (терминологическую) основу для современного федерального и регионального законодательства, касающегося подготовки и проведения выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления (включая выборы в органы публичной власти федеральной территории «Сириус»³).

¹ О стабильности закона, влияющих на нее факторах, средствах и методах оценки см. подробнее [6].

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ См. главу 5 Федерального закона об этой федеральной территории. О федеральной территории «Сириус» : Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 437-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 52, ч. I. Ст. 8583.

Имеются немногочисленные научные публикации, посвященные анализу языка и стиля избирательного законодательства с точки зрения потребностей правового регулирования избирательных правоотношений [7; 8]. Между тем ключевые понятия в области избирательного права используются федеральным и региональным законодателем значительно шире, чем тот круг общественных отношений, для регулирования которых они изначально были предназначены. Эта часть проблематики ранее практически не исследовалась. Представляется целесообразным проанализировать контекст, в котором некоторые из таких понятий употребляются, оценить обоснованность этого употребления и оценить возможность совершенствования соответствующего правового регулирования.

Методы

В ходе анализа использовались общенаучные и специальные методы исследования, в частности формально-юридический. Эмпирической основой исследования являются федеральные законодательные акты и законодательные акты субъектов Российской Федерации.

Результаты и их обсуждение

Анализ актов российского федерального и регионального законодательства показал, что за пределами собственно избирательного законодательства в достаточно активном употреблении находится значительное число понятий, имеющих специфический смысл (и часто — формальную дефиницию) в избирательном законодательстве. Здесь следует выделить три основных случая: 1) одно и то же слово (словосочетание) используется в разных отраслях российского законодательства в различных смыслах (например, «голосование», «кандидат», «выдвижение кандидата» и т.п.), что, как правило, обусловлено общераспространенностью данного слова (словосочетания) в русском языке; 2) одно и то же слово (словосочетание) используется в разных отраслях российского законодательства в близком, но не совпадающем, значении (например, «бюллетень», «место жительства», «род занятий», «наблюдатель» и др.), что обусловлено специфическим смыслом, приданным соответствующему термину в конкретной отрасли законодательства; 3) слово (словосочетание) заимствуется отраслью законодательства из какой-либо иной отрасли в его исходном значении (например, «избирательное право», «избирательный округ» и др.).

Специфика юридического языка (языка закона), а именно стремление к системности терминологии законодательства, предъявляет особые требования к упоминанию в правовых актах понятий, которые не всегда соблюдаются или соблюдаются непоследовательно даже в пределах одного и того же правового акта.

В качестве яркого примера рассмотрим употребление терминов «избирательное право», «активное избирательное право» в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее — Федеральный закон о местном самоуправлении).

В указанном Федеральном законе словосочетание «избирательное право» используется, в частности, при раскрытии содержания понятий «выборное должностное лицо местного самоуправления» (абзац семнадцатый ч. 1 ст. 2), «муниципальные выборы» (ч. 1 и 3 ст. 23), при перечислении способов формирования представительного органа муниципального района, поселения (п. 2 ч. 4, п. 2 ч. 5 ст. 35) — в составе формулировок, указывающих на отдельные принципы проведения выборов в Российской Федерации (а именно проведение выборов на основе

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании) и гарантии избирательных прав граждан. В перечисленных случаях имеет место краткое частичное воспроизведение правового регулирования, исходно установленного Федеральным законом об основных гарантиях, в правовом регулировании, предусмотренном Федеральным законом о местном самоуправлении. Такого рода отсылки, независимо от того, какой именно юридико-технический способ избран законодателем (с упоминанием непосредственно реквизитов Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав либо с общим упоминанием федерального закона, устанавливающего гарантии избирательных прав граждан), представляются уместными и не вызывают принципиальных возражений.

В то же время дискуссионными с теоретической и практической точек зрения представляются упоминания избирательных прав граждан в составе формулировок, использованных в ряде других норм Федерального закона о местном самоуправлении:

– отсутствие жителей, обладающих избирательным правом (критерий принятия решения об изменении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, ч. 4 ст. 13.1);

– количество жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом (критерий признания голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования состоявшимся, ч. 6 ст. 24);

– численность жителей, обладающих избирательным правом (критерий возможности проведения схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования, по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного поселения, а также критерий правомочности схода граждан, ч. 1 ст. 25, п. 3 ч. 1, ч. 2 ст. 25.1, ч. 5 ст. 34, ч. 3, 3.1 ст. 35, ч. 2 ст. 84);

– численность жителей населенного пункта, обладающих избирательным правом (критерий возможности поэтапного проведения схода граждан, ч. 2 ст. 25.1);

– участие граждан, обладающих избирательным правом, их численность (порядок выдвижения правотворческой инициативы, ч. 1 ст. 26);

– число лиц, обладающих активным избирательным правом (элемент регулирования процедуры назначения сельского старосты, ч. 2 ст. 27.1);

– участие граждан, обладающих избирательным правом (порядок проведения опроса граждан, ч. 2 ст. 31);

– отсутствие ограничений пассивного избирательного права (критерий для возможности избрания выборным должностным лицом местного самоуправления по конкурсу, ч. 2.1 ст. 36).

Заметим, что большинство перечисленных правовых норм касаются принципиально общей для них сферы правового регулирования, а именно реализации конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации⁵), но относятся в различных формах народовластия. Исключение составляет ч. 4 его ст. 13.1 указанного Федерального закона, которая реализуется в рамках компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации на решение вопросов административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

Для того, чтобы провести оценку корректности вышеизложенных формулировок, представляется целесообразным кратко обратиться к некоторым базовым

⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (ред. от 01 июля 2020) // Российская газета. 2020. № 144.

положениям, касающихся избирательных прав граждан. Так, к избирательным правам граждан относятся активное (право избирать), пассивное (право быть избранным) и иные избирательные права (п. 28 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях). Принадлежность активного, пассивного и иных избирательных прав определяется в зависимости: 1) от наличия гражданства Российской Федерации, а в определенных случаях — от наличия и (или) отсутствия гражданства иных государств [9]; 2) от достижения лицом определенного возраста на определенную дату (на день совершения определенного действия либо на день голосования на выборах); 3) от отсутствия ограничений или дополнительных условий реализации, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 32), Федеральным законом об основных гарантиях (пп. 3–3.6, 6, 7 ст. 10) и некоторыми иными федеральными законами, касающихся всех видов избирательных прав или специфических для их отдельных видов. Наличие активного избирательного права дополнительно связывается также с определенной территорией, на которой проводятся конкретные выборы, а точнее, с расположением на этой территории места жительства лица или, в некоторых случаях, места его пребывания (пп. 4, 4.1 ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях).

Поэтому анализ обсуждаемых формулировок Федерального закона о местном самоуправлении прежде всего указывает на следующие дефекты в изложении правовых норм, лежащие «на поверхности».

Во-первых, упоминаемые субъекты именуется то «жителями», то «гражданами», то «лицами». Очевиден несопадающий объем данных понятий сам по себе (первое понятие требует определенной связи лица с территорией, второе понятие непосредственно связано с наличием у него гражданства, третье не предполагает таких квалифицирующих признаков), но также и отсутствие ясных оснований употребления этих существенно разных понятий для достижения сходных целей (ср., например, ч. 1 ст. 26 и ч. 2 ст. 31 Федерального закона о местном самоуправлении). Нельзя не отметить также, что понятие «место жительства» и «место пребывания» несколько по-разному раскрывается в законодательстве различной отраслевой принадлежности (ср. п. 5 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях и ст. 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁶).

Во-вторых, упоминание участников правоотношений сопровождается уточняющим признаком — «обладание избирательным правом» (с оговоркой относительно ч. 2 ст. 27.1, четко указывающей на обладание активным избирательным правом, и ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона, прямо отсылающей к ограничениям пассивного избирательного права). Из изложенного выше краткого экскурса, касающегося видов избирательных прав граждан и условий принадлежности этих прав, становится очевидным разноаспектная неполнота формулировки этого признака. Например, какое именно избирательное право (активное, пассивное, какое-либо из иных) имеется в виду? Очевидно, мысль законодателя прежде всего состояла в предоставлении права правотворческой инициативы, права на участие в опросе граждан и т.д. членам местного сообщества. Поскольку реализация пассивного избирательного права по общему правилу не может быть обусловлена определенным местом проживания гражданина (п. 5 ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях), предоставление иных избирательных прав также в действующем законодательстве не ограничено по этому признаку, то единствен-

⁶ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

ным разумным предположением остается активное избирательное право. В свою очередь, наличие активного избирательного права связывается законодателем с достижением гражданином определенного возраста (18 лет) *на день голосования* (п. 1 ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях), и проживанием гражданина *в пределах избирательного округа* (п. 4 ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях). Без принятого решения о назначении выборов (и следовательно, определения одного или нескольких дней голосования, а также территории проведения выборов) правовое содержание обоих требований не может быть установлено, попытки их толкования «по аналогии» приводят к весьма произвольным выводам. Между тем, четкое толкование употребленной в Федеральном законе формулировки имеет первостепенное значение для правореализации, поскольку влечет признание или отказ в реализации соответствующего права гражданина или группы граждан, признание или непризнание наличия кворума, принятого решения и т.д. В случае, предусмотренном ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона о местном самоуправлении, о соблюдении ограничений пассивного избирательного права в отношении лица, претендующего на избрание выборным должностным лицом местного самоуправления по конкурсу, можно обнаружить аналогичную неопределенность, касающуюся даты, на которую должны устанавливаться наличие или отсутствие соответствующих обстоятельств, поскольку ограничения пассивного избирательного права в своем большинстве носят ограниченный по времени характер.

В-третьих, из сопоставления фактического содержания обеих частей формулировки следует вывод о неоправданном повторении одного и того же критерия (места жительства или, в иных случаях, наличия гражданства), к тому же в несколько различающихся интерпретациях.

Из сказанного становится очевидным, что использование в Федеральном законе о местном самоуправлении формулировки «обладающих избирательным правом» является с юридико-технической точки зрения неудачной попыткой законодателя избежать перечисления требований (критериев), которым должны соответствовать жители муниципального образования или населенного пункта для реализации ими прав, предусмотренных Федеральным законом о местном самоуправлении (как минимум, к этим требованиям относятся возраст, гражданство, дееспособность). Отсылка к наличию «избирательных прав» граждан при ближайшем рассмотрении порождает неопределенные условия реализации разнообразных прав, составляющих основу местного самоуправления в Российской Федерации.

Рассмотренные недостатки формулировок Федерального закона о местном самоуправлении вынужденно тиражируются законодателем субъекта Российской Федерации при принятии законов, издаваемых по вопросам, прямо предусмотренным этим Федеральным законом. Например, Закон Иркутской области «Об установлении критериев определения границ части территории населенного пункта, входящего в состав муниципального образования Иркутской области, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан»⁷ среди критериев указывает «проживание не менее десяти лиц, обладающих избирательным правом» (п. 3 ст. 2); Закон Иркутской области «Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных

⁷ Об установлении критериев определения границ части территории населенного пункта, входящего в состав муниципального образования Иркутской области, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан : Закон Иркутской области от 13 июля 2021 г. № 68-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

образованиях Иркутской области» (ч. 2 ст. 4)⁸, Закон Красноярского края «Об отдельных вопросах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Красноярского края»⁹ (ч. 1 ст. 6) предусматривают, что в опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Закон Приморского края «О сельских старостах в Приморском крае»¹⁰ устанавливает, что староста назначается по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом (ч. 1 ст. 2). Юридино-технические решения, раскрывающие содержание требований к соответствующим лицам без использования понятия «избирательное право» или содержащие какие-либо дополнительные уточнения, продиктованные стремлением к ясности и точности правового регулирования, вряд ли возможны, поскольку с высокой вероятностью будут квалифицированы как противоречащие федеральному законодательству.

Несколько иная ситуация складывается в тех случаях, когда законодатель субъекта Российской Федерации не имеет федеральной правовой нормы, регулирующей соответствующий вопрос. Например, в соответствии с Законом Еврейской автономной области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области»¹¹ членом общественной инспекции или группы общественного контроля может быть гражданин Российской Федерации, проживающий на территории области, достигший возраста 18 лет и обладающий активным избирательным правом (ч. 3 ст. 2)¹²; Закон Еврейской автономной области «Об отдельных вопросах правового регулирования в сфере наименования географических объектов»¹³ устанавливает, что мнения населения о предложениях о присвоении наименований географическим объектам или их переименовании осуществляется путем проведения опроса граждан, проживающих на данной территории и обладающих на день проведения опроса избирательным правом (ч. 1 ст. 4)¹⁴; Законом Республики Саха (Якутия) «О статусе национально-административно-территориального образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных

⁸ Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области : Закон Иркутской области от 2 марта 2016 г. № 7-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁹ Об отдельных вопросах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Красноярского края : Закон Красноярского края от 10 дек. 2020 г. № 10-4541 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

¹⁰ О сельских старостах в Приморском крае : Закон Приморского края от 3 авг. 2018 г. № 329-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2018 № 64. С. 26–29.

¹¹ Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области : Закон Еврейской автономной обл. от 25 нояб. 2015 г. № 246-ОЗ // Биробиджанская звезда. 2015. 04 дек. (№ 86).

¹² Аналогичное регулирование установлено: Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области : Закон Амурской обл. от 29 дек. 2014 г. № 478-ОЗ // Амурская правда. 2015. 13 янв. (№ 1).

¹³ Об отдельных вопросах правового регулирования в сфере наименования географических объектов : Закон Еврейской автономной обл. от 22 мая 2013 года № 302-ОЗ // Биробиджанская звезда. 2013. 07 июня (№ 41).

¹⁴ Аналогичное регулирование установлено: О порядке выявления мнения населения по вопросам, связанным с присвоением наименований географическим объектам или их переименованием на территории Амурской области : Закон Амурской обл. от 4 апр. 2014 г. № 347-ОЗ // Амурская правда. 2014. 05 апр. (№ 62); Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О наименованиях географических объектов» на территории Забайкальского края : Закон. Забайкальского края от 9 дек. 2013 г. № 882-ЗЗК // Забайкальский рабочий 2013. 10 дек. (№ 233). и др.

народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция)¹⁵ предусмотрено, что основанием для наделения административно-территориального образования статусом «национальный» является добровольное волеизъявление граждан, постоянно проживающих на данной территории, выраженное в форме местного референдума либо схода (собрания) граждан, обладающих активным избирательным правом (ч. 1 ст. 6). Как видим, для этих формулировок характерны те же самые недостатки, которые подробно обсуждены применительно к положениям Федерального закона о местном самоуправлении; кроме того, несмотря на широкое тематическое разнообразие вышеназванных законодательных актов, употребление терминов, заимствованных из избирательного законодательства, связано с теми или иными формами непосредственной демократии.

В некоторых случаях законодателем предпринимаются попытки расширить формулировки, включив уточняющие положения. Так, например, Закон Иркутской области «О народной правотворческой инициативе»¹⁶ предусматривает, что право народной правотворческой инициативы¹⁷ принадлежит гражданам Российской Федерации, обладающим активным избирательным правом на выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области (ч. 1 ст. 5). Аналогичным образом решен вопрос об участниках областного опроса в Законе Иркутской области «Об областном опросе»¹⁸ (ч. 1 ст. 4), в Законе Иркутской области «Об областном народном обсуждении»¹⁹ (п. 3 ст. 8, ч. 1, 4 ст. 9, ч. 1 ст. 15). В Красноярском крае участником краевой народной инициативы признается гражданин Российской Федерации, проживающий на территории края, обладающий активным избирательным правом на краевых выборах (ч. 2 ст. 2 Закона Красноярского края «О краевой народной инициативе»²⁰). Закон Пензенской области «О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области»²¹ установил, что при внесении проекта закона от имени граждан, проживающих на территории Пензенской области, осуществляется сбор подписей граждан, проживающих на территории Пензенской области, достигших 18 лет и обладающих активным избирательным правом (ч. 3 ст. 6). Приведенные выше формулировки более совершенны, чем формулировки Федерального закона о местном самоуправлении, так как прямо указывают на вид принадлежащего лицу избирательного права, вид выборов, но по-прежнему неточны в части указания даты, на которую должно быть констатировано наличие у лица соответствующего права.

Подводя промежуточный итог, следует в качестве вывода указать, что использование понятий (терминов) за пределами круга общественных отношений, ради регулирования которых эти понятия (термины) определены в законодательстве,

¹⁵ О статусе национального административно-территориального образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 27 янв. 2005 г. 207-З № 419-III : (ред. от 19 июня 2019 г. № 231-VI) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802024120>.

¹⁶ О народной правотворческой инициативе : Закон Иркутской обл. от 18 июня 2010 г. № 45-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 21, т. 1.

¹⁷ Речь идет о правотворческой инициативе регионального уровня.

¹⁸ Об областном опросе : Закон Иркутской обл. от 18 июня 2010 г. № 44-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 21, т. 1.

¹⁹ Об областном народном обсуждении : Закон Иркутской области от 19 июля 2010 г. № 78-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 22, т. 1.

²⁰ О краевой народной инициативе : Закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3074 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 18 (314).

²¹ О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области : Закон Пензенской обл. от 1 нояб. 1999 г. № 171-ЗПО // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 1999 № 12. С. 16.

следует обязательно учитывать исходный контекст их употребления, т.е. критерии, условия и прочие нюансы, влияющие на объем употребленного понятия, взаимосвязи этого понятия с другими понятиями, его дальнейшее деление на виды и т.д. При принятии решения о таком использовании желательно также иметь представление о возможном развитии содержания используемого понятия (термина) в будущем. В случае, если по каким-либо причинам выполнение данных рекомендаций затруднено, целесообразно отказаться от использования понятий (терминов) за пределами круга общественных отношений, ради регулирования которых эти понятия (термины) определены в законодательстве, и выразить их правовое содержание через иные понятия (термины), имеющие общеправовое значение.

Однако юридико-техническая сторона отсылок к наличию избирательных прав не исчерпывает проблематику. Необходимо поставить вопрос более широко: а какие вообще существуют основания для того, чтобы понятийный аппарат избирательного права — очень важной, но лишь одной из форм непосредственной демократии, — использовался для конструирования правовых норм, регулирующих правоотношения, относящиеся к иным формам непосредственной демократии, к демократии представительной, в других областях общественных отношений?

В.В. Комарова, рассматривая формы непосредственной демократии, использует общие критерии классификации (вид власти, функции, территория использования) и специальные (способ принятия, сроки и обязательность), характеризует основания, отличающие высшие формы непосредственного волеизъявления от иных форм народовластия [10, с. 14–19].

В.Н. Руденко приходит к выводу о глубокой адаптации конституционно-правовых институтов прямой демократии к системе представительного правления, проводит типологию институтов прямой демократии и индивидуально их характеризует. Он утверждает, что институт выборов в целом может быть лишь условно отнесен к институтам прямой демократии, а в свете идеи представительного мандата современные выборы являются отрицанием прямой демократии, за исключением стран, сохраняющих мобилизационные политические системы, где обеспечивается высокая явка избирателей; институт выборов существенно отличается от референдума, инициативы и др. по характеру принимаемых решений [11, с. 14, 37–38]. Правда, В.Н. Руденко отмечает, что в современном обществе компетенцией по принятию публично-властных решений наделяются граждане, обладающие избирательным правом [там же, с. 13], но далее это наблюдение не обосновывается ни теоретическими, ни эмпирическими аргументами.

Л.А. Нудненко, рассматривая институты народовластия в системе местного самоуправления, подчеркивает, что выделять приоритет какой-либо одной формы демократии (непосредственной или представительной) в системе местного самоуправления некорректно, некоторые институты непосредственной демократии являются составной частью, институтами представительной демократии (выборы, отчеты, отзыв представителей, собрания (сходы) граждан) [12, с. 13–16, 22–25, 29]. Она указывает, что каждая из перечисленных групп муниципальных прав граждан, составляющих ядро институтов непосредственной демократии, имеет свою специфику; система этих институтов рассматривается ею не как одноструктурный монолит, а как явление, содержащее внутренние подразделения, обособленные друг от друга; исследователь выражает негативное отношение к включению в правовой институт муниципальных выборов норм об отзыве, обосновывая это, несмотря на наличие общих черт, специфическими признаками институтов [там же, с. 30–32].

Таким образом, исследователями народовластия ни одна из форм непосредственной демократии, включая те, которые легально объявлены высшими, не характеризуется как базовая, чьи характеристики предопределяли бы юридиче-

ские свойства иных ее форм. Соответственно, отсутствуют и теоретико-методологические основания для конструирования правовых норм, регулирующих участие граждан в сходе граждан, отзыве, правотворческой инициативе и т.д. посредством заимствования комплекса правовых норм, сформулированных для регулирования выборов и составляющих правовое содержание понятия «избирательное право» («активное избирательное право»).

В самом деле, почему круг участников, например, процедуры выдвижения правотворческой инициативы на муниципальном уровне должен быть ограничен по критерию расположения места жительства на территории муниципального образования? Полагаю, что типичная картина тесных административных, социально-трудовых, транспортных, рекреационных и множества иных взаимоотношений населения городского округа (центра агломерации) и окружающего его муниципального района является весомым аргументом в пользу допущения участия всего населения в соответствующих формах народовластия — по крайней мере тех, которые не предполагают принятие обязательных, окончательных публично-властных решений. Иными словами, использование законодателем избирательно-правовой терминологии в данном случае вносит искажения в политико-правовой смысл соответствующей формы непосредственной демократии, ставит в отношении ее реализации искусственные, необоснованные препятствия.

Что касается отсылки к «ограничениям пассивного избирательного права» (ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона о местном самоуправлении), то федеральный законодатель допустил смешение условий реализации формы прямой демократии (муниципальные выборы) с условиями реализации представительной (полномочия выборного должностного лица). Впрочем, с учетом вышеизложенных выводов В.Н. Руденко и Л.А. Нудненко о связи этих форм народовластия, стремление федерального законодателя к унификации соответствующих требований понятно и может быть в некоторой мере оправдано.

Значительно менее обоснованной с теоретической точки зрения представляется связь вопросов избирательных прав и административно-территориального деления. Помимо рассмотренных выше юридико-технических недостатков использованной в законе формулировки имеются и чисто логические возражения: почему изменение административно-территориального устройства считается недопустимым при наличии в населенном пункте *лиц, обладающих избирательным правом* (даже одного лица), при игнорировании факта проживания в населенном пункте произвольного количества иных лиц, этим правом не обладающих (несовершеннолетних, недееспособных, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, иностранных граждан)? Как видим, не вполне адекватный выбор терминологии приводит к нарушению прав отдельных групп жителей. Отметим, что в Законе Иркутской области «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области»²² использован критерий «отсутствие в населенном пункте постоянного населения» (ч. 2 ст. 24), несколько спорный с точки зрения соответствия положениям указанного Федерального закона, но безупречный с логической точки зрения²³. В Законе Республике Коми «О порядке решения

²² Об административно-территориальном устройстве Иркутской области : Закон Иркутской обл. от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 21, т. 1.

²³ Аналогичный подход к критериям упразднения населенных пунктов использован в статье 5.4 Закона Ненецкого автономного округа от 24 февраля 2005 года № 557-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Ненецкого автономного округа», статье 10 Закона Республики Калмыкия от 6 ноября 2001 года № 138-П-З «Об административно-территориальном устройстве Республики Калмыкия», статье 12 Закона Волгоградской области от 7 октября 1997 года № 139-ОД «Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области» и ряде других.

вопросов административно-территориального и муниципального устройства, о наименованиях географических и иных объектов в Республике Коми»²⁴ предприняли попытку совместить оба подхода (ч. 1 ст. 23). В иных субъектах Российской Федерации в части использования терминологии законодатель следует за федеральным²⁵.

Безусловно, отмеченные выше несообразности в подходе к использованию избирательно-правовой терминологии при конструировании правовых норм хотелось бы видеть исправленными. Однако исследование проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²⁶, призванного заменить Федеральный закон о местном самоуправлении, к сожалению, не дает повода для оптимизма. В ст. 44 (сход граждан), 46 (опрос), 50 (староста населенного пункта) сохранены формулировки действующего Федерального закона о местном самоуправлении; общее число упоминаний «лиц, обладающих избирательным правом» сократилось не в последнюю очередь в связи с сокращением перечня форм непосредственной демократии на местном уровне (например, за счет правотворческой инициативы граждан). То есть авторы законопроекта, закономерно сосредоточившись на концептуальных вопросах организации местного самоуправления, принципиальный подход к изложению правовых норм предпочли сохранить. В этих условиях шансов на содержательное обсуждение юридико-технических вопросов во втором чтении законопроекта почти не имеется, а следовательно, трудно ожидать и последующих изменений в конкретизирующее будущее федеральные правовые нормы законодательство субъектов Российской Федерации. Активность юридического экспертного сообщества, возможно, все же окажет влияние на уточнение федерального законопроекта. Что касается законодательных актов субъектов Российской Федерации, предмет которых не основан на Федеральном законе о местном самоуправлении, никаких юридических препятствий к совершенствованию действующих формулировок не имеется. Следовательно, вопрос лишь готовности законодателя к использованию в законодательном процессе юридико-технических достижений современной науки.

Выводы

Результаты исследования на примере избирательно-правовой терминологии показали, что в российском законодательстве имеются нарушения выработанного наукой и в основном соблюдаемого на практике требования системного подхода в использовании терминов. В иных отраслях российского законодательства термины, специфичные для правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере выборов, нередко используются либо в целях, неадекватных исходному смыслу избирательно-правового термина, либо в контексте, приводящем к неполноте правовой нормы. Данные недостатки характерны как для федерального, так и для регионального законодательства. При этом отношении последнего необходи-

²⁴ О порядке решения вопросов административно-территориального и муниципального устройства, о наименованиях географических и иных объектов в Республике Коми : Закон Республики Коми от 20 нояб. 2006 г. № 15-ПЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2007. № 3. Ст. 4732.

²⁵ См., например, статью 6.2 Закона Белгородской области от 15 декабря 2008 года № 248 «Об административно-территориальном устройстве Белгородской области», статью 14 Закона Томской области от 13 апреля 2009 года № 271-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Томской области», статью 14.2 Закона Республики Бурятия от 10 сентября 2007 года № 2433-П «Об административно-территориальном устройстве Республики Бурятия».

²⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : Законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

мо различать случаи, в которых региональный законодатель связан особенностями формулировок федерального законодательства, и случаи, когда региональный законодатель самостоятельно допускает ошибки в использовании избирательно-правовой терминологии. Исправление такого рода допущенных ошибок не представляет концептуальной сложности и ограничивается лишь готовностью законодателя, федерального и регионального, к надлежащему учету юридико-технических требований при формулировании законодательных текстов.

Список использованной литературы

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права : нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука (правоведение) : курс лекций : в 2 т. / С.С. Алексеев. — Свердловск : Изд-во Свердл. юр. ин-т, 1973. — Т. 2. — 401 с. — EDN [SYVGZP](#).
2. Язык закона / ред. А.С. Пиголкин. — Москва : Юрид. лит., 1990. — 192 с.
3. Исаков В.Б. Язык права / В.Б. Исаков. — EDN [WDLKDF](#) // Юрислингвистика. — 2000. — № 2. — С. 64–79.
4. Юридическая техника : учебник / под ред. В.М. Баранова. — Москва : Проспект, 2021. — 648 с.
5. Нормотворческая юридическая техника / ред. Н.А. Власенко. — Москва : Юстицинформ, 2011. — 312 с.
6. Концепция стабильности закона / ред. В.П. Казимирчук. — Москва : Проспект, 2000. — 176 с. — EDN [ZRVGUZ](#).
7. Головин А.Г. Некоторые размышления о языке избирательного законодательства / А.Г. Головин. — EDN [YPSXOI](#) // Избирательное законодательство и практика. — 2017. — № 4. — С. 3–9.
8. Головина А.А. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития / А.А. Головина, А.Г. Головин. — EDN [BFLCNO](#) // Гражданин. Выборы. Власть. — 2019. — № 3 (13). — С. 44–58.
9. Подшивалов В.Е. Гражданство (подданство), право на постоянное проживание в иностранном государстве в контексте реализации избирательных прав в Российской Федерации / В.Е. Подшивалов. — DOI 10.21639/2313-6715.2022.4.4. — EDN [MBLFUX](#) // Пролог: журнал о праве. — 2022. — № 4 (36). — С. 42–59.
10. Комарова В.В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В.В. Комарова. — Москва, 2006. — 51 с.
11. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В.Н. Руденко. — Екатеринбург, 2003. — 46 с.
12. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (Проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Л.А. Нудненко. — Москва, 2001. — 52 с. — EDN [SJPCRD](#).

References

1. Alekseev S.S. *Issues of the Theory of Law*. Sverdlovsk Law Institute, 1973. Vol. 2. 401 p. EDN: [SYVGZP](#).
2. Pigolkin A.S. (ed.). *Language of Law*. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1990. 192 p.
3. Isakov V.B. Legal language. *Yurilingvistika = Legal Linguistics*, 2000, no. 2, pp. 64–79. (In Russian). EDN: [WDLKDF](#).
4. Baranov V.M. (ed.). *Legal Technique*. Moscow, Prospekt Publ., 2021. 648 p.
5. Vlasenko N.A. (ed.). *Law-making Technique*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2011. 312 p.
6. Kazimirchuk V.P. (ed.). *The Concept of Law Stability*. Moscow, Prospekt Publ., 2000. 176 p. EDN: [ZRVGUZ](#).
7. Golovin A.G. Some Speculations on the Language of the Electoral Laws. *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo i praktika = Electoral Legislation and Practice*, 2017, no. 4, pp. 3–9. (In Russian). EDN: [YPSXOI](#).

8. Golovina A.A., Golovin A.G. Language and Style of Electoral Legislation in the Modern Information Age: Horizons of Development. *Grazhdanin. Vybory. Vlast' = Citizen. Elections. Power*, 2019, no. 3, pp. 44–58. (In Russian). EDN: [BFLCNO](#).

9. Podshivalov V.E. Nationality (Citizenship), Long-Term Residence in a Foreign State in Context of Realization of the Electoral Rights in the Russian Federation. *Prolog: zhurnal o prave = Prologue: Law Journal*, 2022, no. 4, pp. 42–59. (In Russian). EDN: [MBLFUX](#). DOI: 10.21639/2313-6715.2022.4.4.

10. Komarova V.V. *Supreme Direct Expression of the Power of the People in the Russian Federation (Problems of Theory and Practice)*. *Doct. Diss. Thesis*. Moscow, 2006. 51 p.

11. Rudenko V.N. *Constitutional and Legal Problems of Direct Democracy in Modern Society*. *Doct. Diss. Thesis*. Ekaterinburg, 2003. 46 p.

12. Nudnenko L.A. *The Institutes of Direct Democracy in the Local Government System (Problemy Theory and Practice)*. *Doct. Diss. Thesis*. Moscow, 2001. 52 p. EDN: [SJPCRD](#).

Информация об авторе

Подшивалов Владимир Евгеньевич — кандидат юридических наук, директор Института правовых исследований, Байкальский государственный университет; член Избирательной комиссии Иркутской области с правом решающего голоса, г. Иркутск, Российская Федерация, helgon@yandex.ru,  <https://orcid.org/0000-0002-5782-8306>, SPIN-код: 6206-7465, ResearcherID: AAB-5697-2022.

Author

Vladimir E. Podshivalov — PhD in Law, Director of Institute of Legal Studies, Baikal State University; Member of the Electoral Commission of Irkutsk Region with a Decisive Vote, Irkutsk, Russian Federation, helgon@yandex.ru,  <https://orcid.org/0000-0002-5782-8306>, SPIN-Code: 6206-7465, ResearcherID: AAB-5697-2022.

Для цитирования

Подшивалов В.Е. Использование терминологии избирательного права в нормативных правовых актах, регулирующих иные правоотношения: теоретические подходы и практические ошибки / В.Е. Подшивалов. — DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1253-1265. — EDN [TYRHQS](#) // Baikal Research Journal. — 2023. — Т. 14, № 3. — С. 1253–1265.

For Citation

Podshivalov V.E. Use of Electoral Law Terminology in Normative Legal Acts Governing Other Legal Relationships: Theoretical Approaches and Practical Errors. *Baikal Research Journal*, 2023, vol. 14, no. 3, pp. 1253–1265 (In Russian). EDN: [TYRHQS](#). DOI: 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1253-1265.