

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ
СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО****CONSTITUTIONAL LAW; CONSTITUTIONAL
LAW PROCEEDING; MUNICIPAL LAW**

УДК 342.8

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2021.11.4

Е. Н. Босова

**О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ
«ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО»
И «ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ВЫБОРАХ»¹**

Дата поступления 13 сентября 2021 г.

Термины «избирательное законодательство» и «законодательство о выборах» в юридической литературе используют для обозначения правового регулирования выборов. Автор не соглашается с их тождественностью, предлагая рассматривать в широком и узком значении. Избирательное законодательство следует рассматривать в широком значении, поскольку оно охватывает избирательные правоотношения, регулируемые не только законами о выборах, но и нормами, содержащимися в смежных законах. Законодательство о выборах составляет основную часть избирательного законодательства.

Ключевые слова и фразы: закон; законодательство; избирательное право; выборы; кодекс.

E. N. Bosova

**ON THE CONCEPTS «ELECTORAL LEGISLATION»
AND «LEGISLATION ON ELECTIONS»**

The terms «electoral legislation» and «legislation on elections» in the legal literature are used to identify the election law. The author does not agree with

© Босова Е.Н., 2021

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке Справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

their identity and suggests to consider them in a broad and narrow sense. The electoral legislation should be considered in a broad sense, as it governs electoral legal relations not only by electoral laws but also by rules contained in related laws. Legislation on elections forms the main part of election law.

Keywords and phrases: law; legislation; election law; elections; code.

Понятие «избирательное законодательство» в российской юридической науке не определено, чаще всего его отождествляют с понятием «законодательство о выборах». Причем в научных публикациях, посвященных выборам, избирательному праву, избирательной системе и т. п., почти повсеместно ученые оперируют исследуемыми понятиями фактически в равной степени в рамках одного научного исследования.

Обращение к понятийному исследованию неслучайно. По мнению И.П. Кожокаря, терминологическое расчленение законодательства на понятийные ряды позволяет не только обнаружить устойчивые связи между терминами, но и предупредить или устранить дефекты таких связей [1, с. 16]. Однако в современных научных работах по избирательному праву этому не уделено внимания. Так, наряду с термином «закон о выборах» используют и термин «избирательный закон». Ярким примером смешения терминов является работа Л.А. Нудненко, которая в двух соседних предложениях использовала сначала термин «избирательное законодательство», а затем «законодательство о выборах» в одном смысловом значении [2, с. 74].

Таким образом, исследуя проблемы правового регулирования выборов, ученые в своих научных трудах, как правило, используют понятия «избирательное законодательство» и «законодательство о выборах» как тождественные. Но мы считаем это неверным.

Объединяет рассматриваемые понятия термин «законодательство». Он не определен ни в одном нормативном правовом акте и используется в широком смысле как совокупность законов и подзаконных актов, в узком – как совокупность только законов. Решить эту проблему помогло бы принятие федерального закона о нормативных правовых актах, который мог бы официально закрепить данный термин, исключив тем самым двойственность его понимания. Но его отсутствие приводит к тому, что на практике для регулирования общественных отношений термин «законодательство» используется в широком смысле. При этом одни ученые считают, что широкое понимание рассматриваемого термина «работает на практику» [3, с. 270]. Другие полагают, что необходим «переход к правовому регулированию важнейших сфер общественной жизни именно законом» [4, с. 28], «к более узкой трактовке этого понятия ... как совокупности законов государства» [5].

Научная дискуссия по этому поводу достаточно широка. Мы поддерживаем мнение ученых о продвижении в сторону узкого понимания терми-

на «законодательство» и, соответственно, о необходимости правового регулирования общественных отношений только законом, что отвечает одному из признаков правового государства.

Но есть и другой важный аспект, требующий внимания. Отдавая предпочтение закону в регулировании общественных отношений, все же нужно учесть, что избирательные действия только законом регулироваться не могут и идти в данном направлении, по сути, было бы неверно. Уместно говорить о том, что законом должны регулироваться наиболее важные общественные отношения, к которым относится и право граждан избирать и избираться в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в дальнейшем же в практической реализации правовые акты вполне могут регулировать отдельные действия. С другой стороны, правовое регулирование избирательных отношений в немалой степени осуществляется посредством подзаконных актов, а потому мы считаем, что необходимо оставлять пространство для подзаконного нормотворчества.

Например, в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по отношению к избирательным действиям устанавливается соответствующее правовое регулирование, в частности подзаконными актами: в ст. 11 определены нормативные акты, регулирующие порядок проведения выборов и референдумов (помимо Конституции РФ и федеральных законов это также конституции (уставы) и законы субъектов Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах [6, с. 131]); в ч. 4 и 5 ст. 11 указы Президента РФ рассматриваются как восполняющие недостаточность правового регулирования, дополняющие существующую законодательную базу о выборах и референдумах; согласно ст. 18 перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта Российской Федерации и др.

Таким образом, избирательные права граждан гарантируются не только федеральными законами, но и законами субъектов Федерации и подзаконными актами. При этом подзаконное нормотворчество не превышает разумно допустимого предела и призвано «разгрузить» федеральные законы, возлагая эту обязанность на субъектов, имеющих право принимать соответствующие подзаконные правовые акты: Центральную избирательную комиссию РФ, избирательные комиссии субъектов Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований и (или) территориальные избирательные комиссии на выборах соответствующего уровня.

Следующим аспектом сопоставления рассматриваемых понятий является определение их более широкого и узкого смыслового значения.

В названии правовых актов, регулирующих процесс организации и проведения выборов различного уровня, используется термин «выборы». Однако избирательное законодательство помимо избирательных процедур включает и регламентацию гарантий избирательных прав граждан и другие действия, имеющие отношение к процедурам выборов и межвыборному периоду. Это не в целом законы, посвященные регулированию выборов, а законы, содержащие избирательные нормы, регулирующие отдельные избирательные правоотношения, возникающие в ходе избирательного процесса.

Кроме того, избирательное законодательство следует рассматривать как совокупность федеральных и региональных законов, поскольку установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Порядок избрания главы государства и депутатов нижней палаты российского парламента, устанавливается только Конституцией РФ и федеральными законами. В регулировании федеральных выборов субъекты Федерации наделены лишь правом принимать правовые акты, касающиеся отдельных вопросов: составление списков избирателей, создание избирательных участков, формирование избирательных комиссий. Региональные законы о выборах принимаются субъектами Федерации для регулирования выборов главы субъекта, депутатов парламента субъекта, выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, но они не должны противоречить федеральным законам.

Соотношение данных понятий вполне четко определил в своем диссертационном исследовании С.Д. Князев. Он также считает некорректным отождествление понятий «избирательное законодательство» и «законодательство о выборах», поскольку, по его мнению, законодательство о выборах – это лишь часть избирательного законодательства, в него не входят нормы, регламентирующие избирательные отношения, не связанные с организацией и проведением выборов. Ученый приходит к выводу, что юридически верным является обозначение норм избирательного права только избирательным законодательством [7, с. 154].

Таким образом, избирательное законодательство следует рассматривать в более широком смысле, поскольку оно включает в себя и понятие «законодательство о выборах» и регулируется не только законами о выборах, но и нормами, содержащимися в смежных законах (например, о политических партиях, о средствах массовой информации, ГПК РФ, УК РФ и др.). При этом термин «законодательство о выборах» используется в юридической литературе чаще, что можно объяснить наследием советского периода становления правовой основы государственных и муниципальных выборов и

формирования соответствующей терминологии. По нашему мнению, понятие «избирательное законодательство», охватывающее всю совокупность правового регулирования избирательных правоотношений, со временем может получить более широкое распространение.

Список использованной литературы

1. Кожокар И.П. Дефекты построения терминологических рядов системы права // Право и экономика. 2019. № 5. С. 14–17.
2. Нудненко Л.А. Развитие избирательного законодательства России в период с 1905 по 1917 г. // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 70–76.
3. Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. М. : Маркет ДС, 2007. 640 с.
4. Худойкина Т.В. Современное состояние Российского законодательства и его систематизация : матер. круглого стола // Государство и право. 1999. № 3. С. 21–37.
5. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М. : Городец, 2003. 544 с.
6. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» / отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003. 896 с.
7. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 1999. 507 с.

References

1. Kozhokar I.P. Defects in Arrangement of Terminological Lists in the System of Law. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2019, no. 5, pp. 14–17. (In Russian).
2. Nudnenko L.A. Development of the Electoral Legislation of Russia during the Period from 1905 to 1917. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 9, pp. 70–76. (In Russian).
3. Melekhin A.V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Market DS Publ., 2007. 640 p.
4. Khudoikina T.V. The Russian Legislation and its Systematization. Round Table Materials. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1999, no. 3, pp. 21–37. (In Russian).

5. Pigolkin A.S. (ed.). *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Gorodets Publ., 2003. 544 p.

6. Veshnyakov A.A. (ed.). *Nauchno-prakticheskij kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan RF»* [Scientific and Practical Commentary to the Federal Law «On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens Participation in a Referendum of the Russian Federation»]. Moscow, 2003. 896 p.

7. Knyazev S.D. *Izбирatel'noe pravo v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii (problemy teorii i praktiki). Dokt. Diss.* [Electoral Law in the Legal System of the Russian Federation (Problems of Theory and Practice). Doct. Diss.]. Vladivostok, 1999. 507 p.

Информация об авторе

Босова Елена Николаевна –
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
государственного права
Института права Башкирского
государственного университета,
г. Уфа; bosova_elena@mail.ru

Information about the Author

Bosova Elena Nikolayevna –
Candidate of Sciences(Law), Associate
Professor of the Chair of State Law,
Institute of Law, Bashkir State
University, Ufa;
bosova_elena@mail.ru

Для цитирования

Босова Е.Н. О соотношении понятий
«избирательное законодательство» и
«законодательство о выборах» // Вестник Института права Башкирского государственного университета. 2021. № 3. С. 32–37. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2021.11.4.

For citation

Bosova E.N. On the Concepts «Electoral Legislation» and «Legislation on Elections». *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta* = *Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2021, no. 3, pp. 32–37. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2021.11.4. (In Russian).