

Научная статья

УДК 342.8

DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(3).282-292

EDN JGNGUE



Сравнительный анализ структуры и юридической техники актов избирательного законодательства Российской Федерации, Франции и Канады

Владимир Евгеньевич Подшивалов*Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия**helgon@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5782-8306>*

АННОТАЦИЯ

В статье обосновывается необходимость анализа современного правового регулирования проведения выборов в Российской Федерации не только с точки зрения его содержания, но и структуры и юридической техники, использованной при составлении текстов соответствующих законодательных актов. Отмечается, что развитие российского избирательного законодательства в последнее время подчиняется внутренней логике и во все меньшей мере отражает особенности исходных западноевропейских образцов. Проводится анализ и сопоставление структуры и юридической техники избранных актов избирательного законодательства, принадлежащих к различным правовым семьям: российских Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Избирательного кодекса Франции и Избирательного закона Канады. На основе собранной информации, в том числе впервые полученных фактических данных, автор высказывает мнение о достоинствах и недостатках обнаруженных подходов соответствующего национального законодателя, а также соображения о причинах, которые могли обусловить их появление. Сопоставление актов российского избирательного законодательства с исследованными иностранными аналогами подтверждает принципиальную общность их содержания при наличии неодинаковых подходов к структурному построению соответствующих правовых актов и значимых различий в полноте и степени подробности регулирования соответствующих общественных отношений. На примере Избирательного кодекса Франции показано, что усложнение структуры законодательного акта в результате широкого использования взаимосвязей типа «общая норма — специальная норма» представляется оправданным только в определенных случаях. Сделан вывод, что российское федеральное избирательное законодательство наиболее последовательно реализует принцип, согласно которому размещение нормативного материала отражает последовательность стадий избирательного процесса. Для него характерно также неоправданное увеличение объема основных структурных элементов закона (статей).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

выборы, избирательное законодательство, юридическая техника, структура закона, Российская Федерация, Франция, Канада

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Подшивалов В.Е. Сравнительный анализ структуры и юридической техники актов избирательного законодательства Российской Федерации, Франции и Канады // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 3. С. 282–292. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(3).282-292. EDN: JGNGUE.

Original article

The comparative analysis of the structure and legal technique of the electoral acts of the Russian Federation, France and Canada

Vladimir E. Podshivalov*Baikal State University, Irkutsk, Russia**helgon@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5782-8306>*

ABSTRACT

The article reasons the necessity to perform an analysis of the contemporary legal regulation of elections in Russian Federation not only in aspect of its content, but also in aspect of the structure and legal technique used in the corresponding legal texts. The author notes the recent development of the Russian electoral legislation shows its inner logic and less and less reflects the features of its Western European sources. Analysis and comparison of the structure and legal technique is conducted of the following electoral legal acts: Russian

© Подшивалов В.Е., 2022

Federal Laws “On the principal guarantees of the Russian citizens’ electoral rights and its right to participate in referendum” and “On the elections of the State Duma deputies”, Electoral Code of France and Canada Elections Act. On the base of collected information which includes newly found actual data the author argues highs and lows of the discovered approaches of respective national legislator and surmises motives which could determine them. Comparison of Russian electoral acts to its foreign counterparts confirms general similarity of its content while different approaches to the structure and important specifics of the completeness and particularity of the legal regulation of electoral relations. On example of the Electoral Code of France it is shown that the complication of the legal act structure by extensive use of the “general rule – specific rule” pattern is favorable only in the limited number of cases. The conclusion is made that the distinctive feature of the Russian electoral legislation is a consistent adherence to the principle which demands to place articles in an order determined by the sequence of the electoral procedure stages. Also the Russian electoral legislation is differentiated by unreasonable growth of the articles as base structure elements of legal acts.

KEYWORDS

elections, electoral legislation, legal technique, structure of the law, Russian Federation, France, Canada

FOR CITATION

Podshivalov V.E. The comparative analysis of the structure and legal technique of the electoral acts of the Russian Federation, France and Canada. *Akademicheskiiy yuridicheskiiy zhurnal = Academic Law Journal*. 2022;23(3):282–292. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(3).282-292. EDN: JGNGUE.

Введение

Российское избирательное законодательство за свою почти тридцатилетнюю историю прошло несколько этапов своего развития, в ходе которого усложнялось и видоизменялось не только содержание правовых предписаний, но и форма их изложения. Действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) за время своего существования неоднократно заметно изменялся, отражая потребности политического развития российского общества, новые организационно-технические реалии, но при этом в основном сохранил однажды избранную юридуко-техническую структуру. Данный Федеральный закон в силу своего назначения, предмета правового регулирования служит отправной точкой для определения структуры и основного содержания иных федеральных законов о выборах и соответствующих законов субъектов Российской Федерации.

Российское избирательное законодательство, в соответствии с которым были проведены выборы в органы государственной власти в 1994–1996 годах, основывалось не только на достижениях советского периода, но и в значительной мере на изучении образцов законодательных актов о выборах стран «западной демократии», способов реализации в них международных избирательных стандартов. Позднее, после вступления Российской Федерации в Совет Европы, определенную роль сыграли международно-

правовые обязательства, принятые Российской Федерацией согласно Протоколу № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 года (ETS 9)², основанная на них практика Европейского Суда по правам человека, а также взаимодействие в рамках Венецианской комиссии Совета Европы. По мере укрепления российской государственности и решения первоочередных политических задач дальнейшее развитие российского избирательного законодательства подчинялось внутренней логике, аккумулировало опыт организации и проведения выборов, и все в меньшей мере оказывалось обусловленным заимствованиями из зарубежной практики.

Представляется полезным оценить современное состояние российского избирательного законодательства в сравнительно-правовом аспекте. Учитывая объем материала, в настоящей статье сосредоточимся на сравнении отдельных аспектов исследуемого объекта, а именно на структуре и юридической технике, примененных при составлении текста соответствующих законодательных актов, и притом в отношении избранного круга государств. Сравнение содержательного аспекта правового регулирования при всей своей несомненной познавательной ценности требует гораздо большего объема, а кроме того, уже выполнено в ряде публикаций [1–3; 4, с. 93–176; 5, с. 113–252], в связи с чем обратиться к содержательному анализу законодательных актов представляется возможным и целесообразным только с точки зрения предмета регулирования их отдельных структурных элементов. При этом структурное и юридуко-

¹ 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.

² Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS № 009 (Париж, 20 марта 1952 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

техническое совершенство — неотъемлемая составляющая качества закона, залог эффективности его действия [6, с. 192–201; 7, с. 501–502], а следовательно, оправданы усилия законодателя и научного сообщества по его обеспечению в любой из областей права.

С учетом изложенного целями настоящего исследования являются введение в научный оборот информации о структуре современного иностранного избирательного законодательства и примененной в них юридической техники, а также выявление положительных и отрицательных тенденций развития аналогичных сторон актов российского избирательного законодательства с выработкой соответствующих рекомендаций для законодателя.

Обоснование выбора объектов для сравнительно-правового исследования

Валидность результатов сравнительно-правового исследования в значительной мере обусловлена выбором исследуемых объектов. Применительно к избирательному законодательству государств имеют значение такие факторы, как: 1) широта круга государственных и муниципальных должностей, замещаемых в результате проведения выборов, естественным образом отражающая наличие демократических традиций в обществе и необходимость развитого, комплексного регулирования избирательных отношений; 2) форма государственного устройства (унитарное или федеративное государство с соответствующими вариациями), обуславливающая возможность существования нескольких уровней законодательного регулирования с различным распределением законотворческой самостоятельности между этими уровнями; 3) структура комплекса законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих избирательный процесс (наличие крупных или кодифицированных законодательных актов), и др. С точки зрения поставленной в настоящей статье исследовательской цели особое значение имеет принадлежность государства к той или иной правовой семье [8, с. 25], поскольку данное обстоятельство непосредственно влияет на использование приемов и методов юридической техники при изложении текста законодательных актов.

Избирательный кодекс Франции (Code électoral)³ (в редакции от 20 ноября 2020 года) представляется подходящим примером крупного

законодательного акта романо-германской правовой семьи. Унитарный характер французского государственного устройства, с одной стороны, обусловил возможность успешной кодификации избирательного законодательства (в литературе высказано мнение, что данный процесс был не кодификацией, а консолидацией [9, с. 27]), а с другой стороны, потребовал непосредственно урегулировать особенности избирательных отношений во французских заморских департаментах и регионах, заморских сообществах и административно-территориальных образованиях с особым статусом, а также в отдельных крупных городах континентальной части Франции (Париж, Лион, Марсель), что само по себе поставило перед законодателем непростую юридико-техническую задачу.

Что касается англосаксонской правовой семьи, интересным видится провести сравнение с Избирательным законом Канады (Canada Elections Act, Loi électorale du Canada)⁴ (в редакции от 29 июня 2021 года) в связи с отсутствием не только кодифицированных, но и значительных по предмету регулирования общенациональных законодательных актов о выборах в таких странах, как Великобритания и США: в Великобритании нормативное правовое регулирование представляет собой мозаику законодательных актов по отдельным аспектам проведения выборов [3, с. 280–282], а в США федеральное правовое регулирование избирательных отношений носит фрагментарный характер в связи с регулированием многих вопросов на уровне отдельных штатов [4, с. 114]. Избирательный закон Канады регулирует порядок проведения выборов депутатов Палаты общин — нижней палаты канадского парламента.

В Российской Федерации очевидным объектом для проведения сравнительного анализа выступает Федеральный закон об основных гарантиях из-за его центральной роли в регулировании избирательных отношений в стране. Именно им заданы структура и основные правовые предписания федеральных и региональных законов о конкретных видах выборов, проводимых в Российской Федерации. Кроме того, с учетом предмета правового регулирования Избирательного закона Канады целесообразно провести его сопоставление с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

³ URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/8b/France_electoral_code_am_2020_fr.pdf. (дата обращения: 02.07.2022).

⁴ URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/53/CAN_elections%20act.pdf (дата обращения: 02.07.2022).

Собрания Российской Федерации»⁵ (далее – Федеральный закон о выборах депутатов). Для краткости в настоящей статье указанные федеральные законы в совокупности будут обозначаться как «российское законодательство».

Анализ структуры законодательных актов

Избирательный процесс как законодательно регулируемая конкурентная процедура определения лиц, которые в течение некоторого срока от имени избирательного корпуса будут осуществлять полномочия на соответствующей выборной должности, предполагает решение сходных (сопоставимых) организационных задач при проведении выборов в любом современном государстве, что находит отражение в том числе и в структуре законодательных актов о выборах. С другой стороны, всегда имеет место общественно-политическая специфика, относящаяся и к современной ситуации, и ко времени создания соответствующего законодательного акта о выборах. Поэтому прежде, чем перейти к анализу примененной в исследуемых правовых актах юридической техники, целесообразно рассмотреть исходный перечень вопросов, которые законодатель посчитал необходимым отразить в соответствующем правовом акте.

Российское законодательство. С учетом задач, поставленных в ходе настоящего исследования, перечень вопросов, регулируемых Федеральным законом об основных гарантиях, может быть в общем виде представлен следующим образом:

1) общие положения: предмет регулирования; структура законодательства о выборах и референдумах; основные термины и понятия; принципы проведения выборов и референдума; организация и деятельность избирательных комиссий и комиссий референдума; вопросы финансирования избирательных кампаний, кампаний референдума; вопросы оспаривания нарушений прав граждан;

2) регулирование стадий избирательного и референдумного процесса: назначение выборов; выдвижение инициативы проведения референдума; учет, составление списков избирателей, участников референдума; образование избирательных округов, участков; назначение референдума; выдвижение кандидатов; регистрация кандидатов; вопросы агитации; голосование;

установление итогов голосования; установление результатов выборов, референдума.

Сопоставление этого перечня вопросов со фактической структурой (последовательностью расположения глав, статей) Федерального закона об основных гарантиях приводит к следующим основным выводам⁶.

Во-первых, последовательность изложения нормативного материала не является результатом применения какого-либо одного явного критерия, но в наибольшей мере следует хронологическому порядку совершения избирательных действий, действий по подготовке и проведению референдума. Например, нормы о финансировании деятельности избирательных комиссий не отделены от норм о финансировании избирательной кампании кандидата, при этом расположение главы (между главами об агитации и голосовании) отражает период избирательной кампании, когда кандидатами, избирательными объединениями производится наибольший объем расходов из избирательного фонда. При этом законодатель заметно отходит от хронологического порядка в части помещения статей о назначении выборов и определении дня голосования (статьи 10, 10¹) в главу I до завершения регулирования общих вопросов, в части места главы VI о статусе кандидатов, инициативной группы по проведению референдума, а особенно при конструировании главы X об обжаловании нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме, так как содержание статей 75, 76 по предмету регулирования в большей мере ожидалось бы в соответствии в главах IV, V данного Федерального закона. Отмеченные обстоятельства отчасти объясняют причины, по которым Федеральный закон имеет деление на главы, но не на более крупные структурные единицы (части, разделы и др.). Сказанное в полной мере относится и к структуре Федерального закона о выборах депутатов.

Во-вторых, структура Федерального закона об основных гарантиях усложнена попыткой урегулировать одновременно и избирательные правоотношения, и правоотношения по организации и проведению референдумов. Из его 89 статей 16 (18%) посвящены регулированию вопросов, относящихся только к выборам, 8 (9%) полностью посвящены референдумным отноше-

⁵ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федер. закон от 22 февр. 2014 г. № 20-ФЗ : (в ред. от 01 апр. 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁶ Поставленный вопрос заслуживает отдельного, более глубокого рассмотрения. Здесь обсуждение ограничивается теми обстоятельствами, которые видятся необходимыми для понимания отличий от актов иностранного законодательства о выборах.

ниям, остальные статьи регулируют одновременно и избирательные, и референдумные отношения. Асимметрия между объемом регулирования избирательных и референдумных отношений еще более заметна при анализе текста данного Закона на уровне структурных единиц статей (пунктов): из общего числа — 1039 пунктов — 294 (28,3%) касаются только избирательных отношений, 83 (8,0%) — только референдумных отношений, в 487 пунктах (46,8%) прямо упоминаются как избирательные, так и референдумные отношения, а в оставшихся 175 (16,9%) пунктах содержатся правовые предписания, не связанные специфически ни с выборами, ни с референдумом (правила исчисления сроков, система комиссий, их полномочия и порядок деятельности, порядок использования ГАС «Выборы», заключительные и переходные положения и др.). Такая двойственность содержания могла бы не составлять проблемы, если бы сходство выборов и референдумов как форм непосредственной демократии простиралось далее общего круга участников голосования — граждан Российской Федерации, сходных принципов ведения агитации, порядка голосования и установления его результатов.

В-третьих, обращает на себя внимание неоднородная степень детализации правовых предписаний по различным вопросам. Федеративное устройство российского государства и специфика предмета правового регулирования обсуждаемого Федерального закона (т. е. установление только *основных* гарантий прав граждан в данной области) объясняет отсутствие или краткость регулирования таких вопросов, как применяемые избирательные системы (включая методику распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри них), требования к выдвижаемому списку кандидатов и др. Законы о конкретных видах выборов, среди которых и Федеральный закон о выборах депутатов, восполняют недостаток детализации этих вопросов и тем самым «выравнивают» общий уровень детализации правового регулирования. Вместе с тем, рассматривая российское законодательство о проведении конкретных выборов, нельзя не отметить, что законодатель подчас (как правило, это статьи о порядке установления итогов голосования и методика пропорционального распределения депутатских мандатов) переходит с изложения иерархически организованной совокупности правовых норм на «инструктивный» характер изложения, последовательно перечисляя каждое, даже самое мелкое, действие и правила его совершения.

Избирательный кодекс Франции. Данный Кодекс состоит из «законодательной части» (partie législative) и «подзаконной части» (partie réglementaire), а также приложений. Каждая часть делится на «книгу» (livre), затем на «титул» (titre), затем на главу (chapitre), внутри последней может быть выделены «раздел» (section) и «подраздел» (sous-section) и, наконец, на статьи. Строгость деления наблюдается не во всех случаях: например, статьи в главе, имеющей деление на разделы, могут быть помещены одновременно и в соответствующих разделах, и вне их, или отдельная статья может быть помещена в книгу вне титулов и др.

Общие положения «законодательной части» Кодекса охватывают следующие вопросы: отдельные принципы избирательного права (всеобщее прямое избирательное право и тайное голосование); составление списков избирателей; предвыборная агитация; финансирование избирательной кампании кандидата; голосование и его подготовка; составы правонарушений, включая конкретные размеры штрафных санкций; процедуры разрешения споров. Другие титулы книги I содержат специальные положения об отдельных видах выборов, которые конкретизируют и (или) дополняют указанные общие положения: о выборах депутатов Национального Собрания, советников в департаментах Франции, советников в Париже, Лионе, Марселе и других территориях континентальной Франции, советников в муниципалитетах (включая нормы о составе избираемого органа власти, сроке полномочий его депутатов или членов, применяемой избирательной системе, образовании избирательных округов, совместимости статуса выборного лица с иными должностями, порядок выдвижения кандидата, замещения вакантного депутатского мандата), а также депутатов Европейского парламента (conseillers communautaires) (нормы об особенностях круга избирателей, совместимости статуса депутата с иными должностями). Книга II посвящена выборам сенаторов (sénateurs), составу выборных коллегий (collège électoral), муниципальных советов (conseils municipaux), депутатов Корсиканского Собрания (l'Assemblée de Corse), регулируя вопросы избирательной системы, выдвижения кандидатов, порядка агитации, голосования, совместимости статуса выборного лица с иными должностями, замещения вакантного мандата. Книга III кратко устанавливает особенности избрания депутатов французскими гражданами, проживающими вне Франции, включая вопросы составления списков избирателей, вы-

движения кандидатов, финансирования избирательной кампании и голосования. Книга IV обращается к порядку избрания региональных советников (*conseillers régionaux*) и членов Корсиканского Собрания, регулируя аналогичные вопросы. Наконец, книги V, VI и VIbis касаются в основном тех же вопросов применительно к французским заморским департаментам и регионам, заморским сообществам, причем почти для каждой территории установлено собственное правовое регулирование. Книга VIII в соответствии со статьей 25 Конституции Французской Республики регулирует правила работы специальных комиссий, которые рассматривают проекты предложений о пересмотре границ избирательных округов или перераспределении мест сенаторов или депутатов. Таким образом, в предмет регулирования Кодекса не входят выборы Президента Французской Республики, регулируемые отдельным органическим законом от 6 ноября 1962 года (с последующими изменениями)⁷.

Интересно, что книги VIter и VII «законодательной части» регулируют отдельные вопросы, связанные не с выборами, а с референдумом, проводимым в соответствии со статьей 11 Конституции Французской Республики, и консультативными референдумами, проводимыми в соответствии со статьями 72-4 и 73 названной Конституции (финансирование сбора подписей в поддержку или против поддержки референдума, наказание за отдельные нарушения, форма бюллетеня, порядок установления итогов голосования и результатов). В целом объем правового регулирования по указанным вопросам невелик (20 статей).

Нормы «подзаконной части» Кодекса в основном носят характер уточнения норм «законодательной части». Так, общие положения «подзаконной части» довольно подробно регулируют вопросы составления и уточнения списков избирателей, включая выдачу карточки избирателя (*carte électorale*), процесс голосования и подготовку к нему в помещениях для голосования, порядок подсчета голосов, устанавливают требования к бюллетеням для голосования, формированию избирательной комиссии, представлению финансовых отчетов, содержат нормы о частичной компенсации расходов на изготовление печатной агитационной продукции, разрешении споров. Другие титулы книги I, а также книги II–VIbis

содержат специальные (конкретизирующие) положения об отдельных видах выборов, перечисленных выше применительно к «законодательной части» Кодекса, и касаются требований к оформлению и представлению документов о выдвижении кандидатов, ведению предвыборной агитации, подсчету голосов, разрешению споров. Интересно, что для избирателей, находящихся за пределами Франции, предусмотрено помимо голосования с использованием ящика для голосования также голосование путем электронного сообщения (статьи R176-3 – R176-3-10) и с использованием закрытого конверта (R176-4 – R176-4-7). Таким образом, структура «подзаконной части» Кодекса является отражением структуры его «законодательной части», за исключением отсутствующих в первой положений, касающихся референдумов, и, вопреки высказанному С.В. Бочкаревым мнению [10, с. 15], содержание «подзаконной части» Кодекса вовсе не сводится к закреплению официальных форм документов.

В целом структуру Избирательного кодекса Франции следует оценить как сложную, с многочисленными логическими связями между нормами общего характера и специальными нормами. Причем указанные связи имеются как между отдельными книгами и титулами «законодательной части», отдельными книгами и титулами «подзаконной части» (правовое регулирование в этих случаях и дополняется, и корректируется с учетом особенностей предмета), так и между соответствующими друг другу положениями «законодательной части» и «подзаконной части» (правовое регулирование скорее носит характер конкретизации). Проведение оперативного и безошибочного анализа такого комплекса связей при возникновении необходимости найти правоприменительное решение, например в конфликтной ситуации в ходе голосования, представляется, как минимум, непросто. Данный Кодекс представляет наглядную иллюстрацию того, что выбор подобной структуры законодательного акта оправдан лишь в случаях, когда польза от формирования общего правила превышает недостатки, проистекающие из дополнительной сложности от наличия исключений из него.

Регулирование вопросов подготовки и проведения выборов в Избирательном кодексе Франции будет, вероятно, воспринято российским юристом, знакомым с содержанием Федерального закона об основных гарантиях и иными российскими актами о выборах, как отрывочное в связи с достаточно резким переходом от одного регулируемого вопроса к другому, не всегда

⁷ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e5/France_Law%20on%20Presidential%20Elections%20as%20of%2030%20Jun%202020_fr.pdf (дата обращения: 02.07.2022).

сопровождаемого началом нового структурного элемента. Сопоставляя круг вопросов, регулируемых российским и французским законами, следует указать на отсутствие или почти полное отсутствие в Кодексе указаний на предмет регулирования акта, дефиниций специальных терминов и понятий, норм об избирательных комиссиях (включая полномочия, роли и статус членов, финансирование избирательных действий), об избирательных участках, о статусе кандидата, о порядке установления результатов выборов, отсутствие в законе оснований и порядка их оспаривания, отсутствие в избирательном процессе стадии регистрации кандидата (и соответственно требований к сбору подписей, необходимых для такой регистрации, а также аннулирования, отмены регистрации), отсутствие требований к образованию избирательных округов. Напротив, в Избирательном кодексе Франции присутствуют нормы о конкретных составах избирательных правонарушений и штрафных санкциях за их нарушение (статьи L86 – L113-2), что в России является предметом регулирования законодательства иной отраслевой принадлежности. Кодекс, как и Федеральный закон об основных гарантиях, не избежал в предмете своего регулирования некоторого смещения избирательных правоотношений с референдумными.

Избирательный закон Канады. Данное наименование акта является сокращенным, полное наименование содержит непосредственное указание на орган, в который проводятся выборы, – Палату общин, а также на наличие в данном Законе положений о внесении изменений и отмену некоторых других законов, что лучше раскрывает предмет его регулирования.

Текст Закона изложен параллельно на обоих официальных языках Канады (английском и французском) и делится на 23 «части» (part, partie), которые могут подразделяться на «разделы» (division, section) и «подразделы» (subdivision, sous-section). Вне текста частей помещены статья 1 (о наименовании Закона) и статья 2 (определения), а также приложения к Закону; отдельные статьи могут быть помещены в части вне соответствующих разделов. Интересно внимание законодателя к определениям терминов и понятий: помимо статьи 2 (68 определений) другие определения дополнительно включены в начальные статьи некоторых частей и разделов (11, 14, 16, 16¹, 17, 18 (4) и др.).

Избирательный закон Канады регулирует следующие вопросы: избирательные права граждан и требования к указанным лицам (часть 1);

организаторы выборов: главное избирательное должностное лицо⁸ (chief electoral officer, directeur général des élections), избирательные должностные лица (election officers, fonctionnaires électoraux) (части 2–3); регистр избирателей (часть 4); назначение выборов (часть 5); кандидаты, требования к ним и порядок выдвижения (часть 6); составление списков избирателей (часть 7); подготовка к голосованию (часть 8); голосование (часть 9); досрочное голосование (часть 10); специальные правила голосования для отдельных групп избирателей – военнослужащих, лиц, находящихся за границей или в местах заключения (часть 11); запреты в связи с голосованием, в частности, требование тайны голосования (часть 11¹); подсчет голосов и его перепроверка (части 12 и 13); судебный пересчет голосов (часть 14); определение результатов выборов (часть 15); предвыборная агитация (части 16, 16¹, 17); финансирование избирательной кампании кандидата и политической партии (часть 18); поддержание порядка на выборах (часть 19), в которой в том числе формулируются многочисленные составы правонарушений (статьи 484–502); оспаривание выборов (часть 20); а также общие положения (часть 21), включающие разрозненные нормы об опубликовании итогов голосования на избирательных участках (polling division, section de vote), о формировании избирательных участков, порядке подачи жалоб, совершении торжественных заявлений, о хранении избирательной документации и др.

В целом структура Избирательного закона Канады имеет относительно простой, линейный характер, что вполне объясняется простым предметом правового регулирования, касающимся единственного вида выборов, а следовательно, возможностью, например, непосредственно перечислить избирательные округа (приложение 3) без закрепления специальных требований к ним⁹ или указать день, в который проводятся выборы

⁸ Альтернативный перевод названия должности – «главный уполномоченный по выборам» [3, с. 148].

⁹ Вопросу пересмотра границ избирательных округов при проведении выборов в Палату общин посвящен отдельный закон Канады «An Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions to report on the readjustment of the representation of the provinces in the House of Commons and to provide for the readjustment of such representation in accordance therewith», также известный как «Electoral Boundaries Readjustment Act», принятый в 1985 г. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/32/Canada_Electoral_Boundaries_Readjustment_Act_am2015_en_fr.pdf (дата обращения: 02.07.2022).

Данный Закон, в свою очередь, в части требований к количеству представителей провинций в Палате общин отсылает к требованиям статьи 51 Конституционного акта 1867 г.

(статья 56 (2)). Следует отметить, что расположение нормативного материала в пределах текста Закона в незначительной мере следует хронологическому порядку совершения избирательных действий, поскольку вопросы агитации и финансирования, оспаривания выборов занимают совершенно иное место, чем ожидалось бы при последовательном хронологическом подходе.

При сопоставлении с содержанием Федерального закона об основных гарантиях, Федерального закона о выборах депутатов обращает на себя внимание отсутствие в Избирательном законе Канады специальных норм, провозглашающих принципы избирательного права. При этом если одни из этих принципов все же просматриваются в массиве правового регулирования (например, всеобщее избирательное право, тайна голосования), то следы других обнаружить затруднительно, если вообще возможно (например, принцип равенства избирательных прав). Полностью отличное от российского, правовое регулирование статуса, прав и обязанностей организаторов выборов вытекает из использования модели организации выборов не специальными государственными или общественными органами — избирательными комиссиями, а вертикально подчиненной группой специальных должностных лиц. Интересно отсутствие в Избирательном законе Канады положений, касающихся прав и обязанностей кандидата, за исключением особо оговоренных права снять свою кандидатуру (статья 74) и права покинуть рабочее место в целях совершения процедуры самовыдвижения (статья 80). Как и в Избирательном кодексе Франции, в Избирательном законе Канады не предусмотрена стадия регистрации кандидата со всеми относящимися к ней требованиями российского законодательства, такими как сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата. В остальном предметный подход к регулированию подготовки и проведения выборов у канадского и российского законодателя довольно схож.

Выводы. Сделанный обзор, как представляется, позволяет подтвердить выдвинутую выше исследовательскую гипотезу о принципиальной схожести круга вопросов, регулируемых в актах избирательного законодательства государств, чье право относится к различным правовым семьям. Выяснилось, что не только российский законодатель посчитал возможным сочетать правовое регулирование выборов и референдумов в одном правовом акте, при этом именно в российском законодательстве эта идея реализована наиболее

последовательно. В российском избирательном законодательстве также значительно более четко выражена идея расположения нормативного материала в соответствии с хронологическим порядком совершения избирательных действий (т. е. в соответствии с последовательностью стадий избирательного процесса), хотя и допущены определенные отступления от нее. Сопоставление стадий избирательного процесса, выявляемых в результате юридического анализа законодательства, позволяет говорить об определенном новаторстве со стороны российского законодателя, предусмотревшего стадию регистрации кандидатов (списков кандидатов), что повлекло за собой также необходимость формулирования специальных комплексов норм об аннулировании такой регистрации, ее отмене, в том числе об основаниях и процедуре принятия соответствующих правоприменительных решений комиссиями или судом, порядке и последствиях судебной проверки указанных решений и т. д. Наконец, на фоне актов иностранного законодательства заметно особое внимание, уделяемое российским законодателем общим вопросам, среди которых принципы избирательного права, правила единообразного подсчета избирательных сроков, правила формирования и деятельности избирательных комиссий исходя из необходимости обеспечения законности, прозрачности их деятельности и обеспечения ими политически конкурентной среды.

Статьи законодательных актов о выборах и их структура

Статья (article) как в российской, так и в зарубежной законотворческой традиции является базовым структурным элементом законодательных актов. Данная роль статьи подчеркивается последовательной (сквозной) нумерацией статей в тексте законодательного акта, а также тем обстоятельством, что в случае ссылки на структурный элемент закона, частный по отношению к статье (пункт, часть статьи и т. д.) указание номера статьи является обязательным, в отличие от более крупных структурных элементов текста законодательного акта (глав, параграфов и т. д.), которые при ссылке на статью традиционно не указываются.

Представляют интерес различия в подходах законодателя разных государств к делению текста избирательного закона на статьи, а также проистекающие из этого последствия с точки зрения удобства понимания и использования текста закона.

Российское законодательство. Федеральный закон об основных гарантиях имеет объем 750 тыс. печатных знаков (без учета приложений) и состоит из 89 статей. В среднем текст статьи Федерального закона об основных гарантиях имеет объем 8,4 тыс. печатных знаков, причем эта величина очень вариативна и колеблется от нескольких сотен печатных знаков (статьи 3, 5–7, 9, 34, 39, 44 и др.) до 40–50 тыс. печатных знаков (статьи 29, 37, 38, 68), и состоит из 11,6 пунктов. Каждый пункт статьи в среднем имеет объем 721 печатный знак.

Федеральный закон о выборах депутатов имеет объем 635 тыс. печатных знаков (без учета приложений) и состоит из 104 статей. В среднем текст статьи данного Федерального закона имеет объем 6,1 тыс. печатных знаков, эта величина колеблется несколько меньше, чем в Федеральном законе об основных гарантиях: от нескольких сотен печатных знаков (статьи 1, 13, 20, 24, 52, 77 и др.) до 15–20 тыс. печатных знаков (статьи 42, 48, 79) с максимальным объемом в 28,6 тыс. печатных знаков (статья 85). В среднем часть статьи имеет объем 726 печатных знаков, сопоставимый с объемом пункта статьи Федерального закона об основных гарантиях, т. е. сокращение объема статей происходит не за счет более компактного изложения правовых предписаний, а за счет активного использования отсылок к некоторым статьям Федерального закона об основных гарантиях или их отдельным положениям (таких отсылок более 60).

Избирательный кодекс Франции. Кодекс имеет объем 800 тыс. печатных знаков (без учета приложений) и состоит из 1219 статей, из которых 755 включены в «законодательную часть», а 464 — в «подзаконную часть». Нумерация статей в обеих частях Кодекса ведется отдельно: статьи «законодательной части» имеют обозначение, состоящее из буквенного индекса («L» или «LO») и порядкового номера статьи (L1 — L568), статьи «подзаконной части» — обозначение, состоящее из буквенного индекса «R» и порядкового номера статьи (R1 — R358). Статьи не имеют индивидуализированного заголовка. В связи с многочисленными изменениями, внесенными в Кодекс за период его действия, значительна доля отсутствующих статей и номеров статей с дополнительными индексами; так, последних насчитывается 257 (34,0%) в «законодательной части» и 150 (32,3%) в «подзаконной части». В среднем текст статьи имеет объем 0,65 тыс. печатных знаков. Статья может иметь деление на части (4,1% статей Кодекса) и (или) на абзацы (51,5% статей

Кодекса) со средним значением около 2,2 абзаца на одну статью.

Избирательный закон Канады. Текст Избирательного закона Канады изложен параллельно на обоих официальных языках Канады (английском и французском), на французском языке объем составляет 903 тыс. печатных знаков (без учета приложений). Закон насчитывает 927 статей, и таким образом в среднем статья имеет объем 0,97 тыс. печатных знаков. Статьи имеют сквозную нумерацию арабскими цифрами, причем индивидуализированные заголовки присваиваются каждому структурному элементу, на который непосредственно делятся статьи, что, с одной стороны, облегчает ориентирование в тексте Закона, а с другой — является причиной появления у многих статей совпадающих кратких индивидуализированных заголовков (например, «Определение», «Запрет», «Исключение» и т. п.). Статья часто имеет развитое деление (часть — пункт — подпункт), причем для облегчения восприятия каждый вид структурного элемента использует не только собственный стиль порядкового обозначения, но и визуальные признаки — соответствующий отступ от левого края. В среднем количество частей в расчете на одну статью — от 3 до 4.

Сопоставление изложенных выше статистических данных, касающихся деления законодательных актов на статьи, а статей — на их дальнейшие структурные элементы, ясно показывает, что в среднем структурный элемент статьи российского закона о выборах (пункт, часть) имеет объем, сопоставимый с размером целой статьи Избирательного кодекса Франции или Избирательного закона Канады, а объем некоторых статей равен или превышает объем крупных структурных элементов (частей, разделов, подразделов) указанных зарубежных законодательных актов. И хотя прямое сравнение такого рода показателей (к тому же требующее учета особенностей языка, на котором изложен законодательный акт) само по себе не является основанием для вывода о совершенстве или несовершенстве примененной в российском законодательстве юридической техники, полученные данные, как представляется, дают повод еще раз поставить на обсуждение вопрос о желаемом результате применения средств и методов юридической техники.

Проанализируем в качестве примера статью 38 Федерального закона об основных гарантиях, регулирующую вопросы регистрации кандидата, списка кандидатов, проверки про-

цедуры выдвижения инициативы проведения референдума. Это самая объемная статья названного Федерального закона (49,2 тыс. печатных знаков, 44 структурных элемента (пункта). В ней достаточно четко выделяются относительно самостоятельные комплексы правовых норм: общие процедурные условия регистрации кандидата (пункты 1, 1¹); особенности представления документов кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (пункты 1²–1⁵); особенности представления документов на должность глав некоторых муниципальных образований (пункты 1⁶, 16–17); требования к количеству представленных подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, назначения референдума (пункт 2); процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, участников референдума, подписных листов, включая основания признания подписей недействительными (пункты 3–7, общим числом 12 пунктов); принятие решения о регистрации кандидата, списка кандидатов, включая основания к отказу в регистрации (пункты 18–20, 23–27); действия комиссии в целях назначения референдума (пункты 21, 22, 28); условия, основания и порядок выбытия кандидатов (пункты 30–32); последствия такого выбытия (пункты 33–37).

Если принять во внимание наличие в Федеральном законе об основных гарантиях иных норм, смежных по предмету правового регулирования, а именно иные основания выбытия зарегистрированного кандидата, списка кандидатов (пункты 1–5 статьи 75), становится очевидной крайняя неоправданность юридико-технического решения поместить весь данный довольно разнородный нормативный материал в единственную статью вместо создания полноценной самостоятельной главы закона. Аналогичный результат показывает анализ значительного числа статей указанного Федерального закона, что еще раз подтверждает не случайный, а закономерный характер данного вывода и наличие систематического недостатка, допущенного законодателем.

Возможным доводом против дробления нормативного материала на статьи небольшого размера следует признать сложности с нумерацией статей законодательных актов (пропуск номеров, введение номеров с дополнительными индексами) в случае многократного внесения изменений в их текст. Такой не слишком привлекательный результат может быть непосредственно обнаружен на примере современной

нумерации структурных элементов Избирательного кодекса Франции. Однако и в проанализированной выше статье 38 Федерального закона об основных гарантиях из 44 действующих пунктов 15 имеют дополнительные индексы, так как были включены в Закон позднее остальных, а 13 ранее имевшихся пунктов признаны утратившими силу и в рассматриваемой редакции Закона отсутствуют.

Очевидно, что такого рода доводы вряд ли послужат достаточным основанием для переработки структуры действующего Федерального закона об основных гарантиях, но они могут стать ориентиром для федерального законодателя и законодателя субъекта Российской Федерации в отношении законов о конкретных видах выборов.

Выводы

Сопоставление актов российского избирательного законодательства с иностранными аналогами подтверждает принципиальную общность их содержания при наличии неодинаковых подходов к структурному построению соответствующих правовых актов и значимых различий в полноте и степени подробности регулирования соответствующих общественных отношений. На примере Избирательного кодекса Франции показано, что усложнение структуры законодательного акта в результате широкого использования взаимосвязей типа «общая норма – специальная норма» представляется оправданным только в определенных случаях. Из числа изученных актов российское федеральное избирательное законодательство наиболее последовательно реализует принцип, согласно которому размещение нормативного материала отражает последовательность стадий избирательного процесса, а также для него характерна высокая степень конкретизации оснований и порядка совершения действий по подготовке и проведению выборов. Вместе с тем не вполне удачные юридико-технические решения привели к неоправданному увеличению объема основных структурных элементов Закона (статей), что влечет за собой трудности в восприятии правоприменителем их нормативного содержания, а также создают сложности для дальнейшего внесения изменений в нормативный акт. Данный недостаток может и при соответствующих условиях должен быть исправлен путем размещения того же или аналогичного нормативного материала в статьях с более узким предметом регулирования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Берлявский Л.Г. Избирательное право Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии / Л.Г. Берлявский. — EDN NUHGEJ // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2011. — № 6 (12). — С. 67–73.
2. Никитенко А.И. Особенности современных избирательных систем стран Западной Европы (на примере Великобритании, Франции, Германии) / А.И. Никитенко. — DOI 10.12737/14293. — EDN UZLQMF. // Среднерусский вестник общественных наук. — 2015. — Т. 10, № 5. — С. 50–59.
3. Современное зарубежное избирательное право / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской — Москва, 2013. — 334 с.
4. Современные избирательные системы. Вып. 3. Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т.О. Кузнецова; ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. — Москва: РЦОИТ, 2009. — 448 с.
5. Современные избирательные системы. Вып. 8. Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мешерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова; ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. — Москва: РЦОИТ, 2013. — 448 с.
6. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях / В.В. Игнатенко. — Иркутск, 1998. — 312 с.
7. Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации / В.И. Червонюк. — EDN RUPXIL // Юридическая техника. — 2014. — № 8. — С. 488–503.
8. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К.Ж. Спинози. — Москва: Международные отношения, 1998. — 400 с.
9. Червонюк В.И. Избирательное законодательство зарубежных стран: понятие, проблемы качества и конституционализации (сравнительно-правовая и страноведческая характеристика) / В.И. Червонюк, М.В. Саудаханов. — EDN VJZPBE // Международный журнал конституционного и государственного права. — 2018. — № 2. — С. 25–32.
10. Бочкарев С.В. Избирательное право и избирательная система в современной Франции / С.В. Бочкарев. — EDN YWWCNQ // Научный поиск. — 2017. — № 4.1. — С. 15–17.

REFERENCES

1. Berljavskij L.G. Electoral Law of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* = *Science and Education: Economy and Financial Economy; Entrepreneurship; Law and Management*, 2011, no. 6, pp. 67–73. (In Russian). EDN: NUHGEJ.
2. Nikitenko A.I. The features of the modern electoral systems of the Western European countries (in example of Great Britain, France, Germany). *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* = *Central Russian Journal of Social Sciences*, 2015, vol. 10, no. 5, pp. 50–59. (In Russian). EDN: UZLQMF. DOI: 10.12737/14293.
3. Orlov A.G., Kremyanskaya E.A. (eds). Modern foreign electoral law. Moscow, 2013. 334 p.
4. Orlov A.G., Lafitskij V.I., Rakitskaja I.A., T.O. Kuznecova; Ivanchenko A.V., Lafitskij V.I. (eds). Modern electoral systems. Issue 3: Spain, USA, Finland, Japan.. Moscow, 2009. 448 p.
5. Orlov A.G., Meshherjakova M.A., Pavlov S.Ja., Kuznecova T.O.; Ivanchenko A.V., Lafitskij V.I. (eds). Modern electoral systems. Issue 8: Brazil, France, Czech Republic, South Korea. Moscow, 2013. 448 p.
6. Ignatenko V.V. Legal quality of the laws on administrative offences. Irkutsk, 1998. 312 p.
7. Chervonjuk V.I. Quality of a law: modern concept and the issues of democratization. *Yuridicheskaya tekhnika* = *Juridical Techniques*, 2014, no. 8, pp. 488–503. (In Russian). EDN: RUPXIL.
8. David R., Joffre-Spinozi K. *Les Grands Systemes de Droit Contemporains*. Paris, 2002. 600 p. (Russ. ed.: *The Main Legal Systems of Our Time*. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 1998. 400 p.).
9. Chervonjuk V.I., Saudahanov M.V. Electoral legislation of foreign countries: the concept, issues of quality and constitutionalization (comparative and country-specific description). *Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava* = *International Journal of Constitutional and State Law*, 2018, no. 2, pp. 25–32. (In Russian). EDN: VJZPBE.
10. Bochkarev S.V. Electoral law and electoral system of the contemporary France. *Nauchnyi poisk* = *Scientific Search*, 2017, no. 4.1, pp. 15–17. (In Russian). EDN: YWWCNQ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Владимир Евгеньевич Подшивалов — кандидат юридических наук, директор Института правовых исследований. Байкальский государственный университет; член Избирательной комиссии Иркутской области с правом решающего голоса. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11. Researcher ID AAB-5697-2022

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vladimir E. Podshivalov — PhD in Law, Head of the Scientific research institute. Baikal State University; member of the Electoral Commission of Irkutsk region with a decisive vote. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID AAB-5697-2022

Поступила в редакцию / Received 10.08.2022

Доработана после рецензирования / Revised 02.09.2022

Принята к публикации / Accepted 09.09.2022