

Т.Ю. Ныркова

ТЕРМИН «ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА» КАК КОМПОНЕНТ ПРАВОВОЙ НОРМАТИВНОЙ СТРУКТУРЫ

The author views the term «electoral system» as a component of the legal normative framework.

В юридической теории и практике широко применяется термин «избирательная система». Однако, несмотря на многолетний опыт оперирования этим понятием и столь же длительные исследования данного феномена, в конституционно-правовой науке не сложилось единой точки зрения в определении его содержания. Анализ научной и учебной литературы свидетельствует об употреблении термина «избирательная система» в широком и узком смыслах слова, а также о существовании воззрений с предложениями придания ему исключительно однозначного толкования.

Неоднозначность использования термина «избирательная система» отмечается и в действующем законодательстве Российской Федерации, содержащем серию правовых актов, не раскрывающих содержание исследуемого понятия. Так, Федеральный закон от 12.06.02 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»ⁱ использует данное понятие применительно к статусу Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов РФ, территориальных избирательных комиссий, закрепляя за ними обязанность по обеспечению реализации мероприятий, связанных с «развитием избирательной системы в Российской Федерации». Дополнительно к Центральной избирательной комиссии фиксируются полномочия по осуществлению международного сотрудничества «в области избирательных систем»ⁱⁱ.

В Федеральном законе от 10.01.03 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»ⁱⁱⁱ закреплено финансирование расходов избирательных комиссий за счет средств федерального бюджета «на развитие избирательной системы».

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

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

Как необъяснимый, термин «избирательная система» существует и в региональных нормативных правовых актах. Так, главы, в наименованиях которых присутствует данный термин, имеются в уставах Владимирской^v, Магаданской^{vi}, Смоленской^{vii}, Кировской^{viii} областей; Еврейской автономной области^{ix}; Чукотского автономного округа^x; конституциях Республик Алтай^{xi} и Якутии (Саха)^{xii}; в названиях статей уставов Костромской^{xiii}, Ленинградской^{xiv} областей; Приморского^{xv} и Хабаровского^{xvi} краев; избирательного кодекса Тюменской области^{xvii}; в законе Республики Татарстан^{xviii}.

Анализ указанных правовых документов свидетельствует о том, что региональный законодатель вкладывает разное содержание в понимание исследуемого термина. Так, в структурных частях документов, закрепляющих правовой статус субъектов и имеющих названия «Избирательная система в Костромской области», «Основы избирательной системы Ленинградской области», «Избирательная система Магаданской области», содержатся нормы, адресованные не только институту выборов, но и институту референдума. Тогда как в других субъектах избирательную систему связывают только с институтом выборов, что подтверждается содержанием текстов соответствующих документов (например, в Республиках Алтай и Якутии (Саха), Кировской области, Хабаровском крае). Либо, если объединяют нормы, посвященные выборам и референдуму, то это находит отражение и в названиях соответствующих частей нормативного правового акта, например, «Избирательная система и референдум» во Владимирской области, Приморском крае; «Избирательная система, референдум» в Еврейской автономной области. В то же время глава VIII «Избирательная система» устава Чукотского автономного округа посвящена системе и статусу избирательных комиссий, комиссий референдума.

Предполагаем, что во многом такое положение продиктовано некритическим использованием понятия «избирательная система», отсутствием единого методологического подхода к оценке его содержания.

В 2005 г.^{xix} трактовка термина «избирательная система» получает свое закрепление в статье 23 Федерального закона от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»^{xx}. Под избирательной системой в данной статье понимаются «условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов». Примечательно, что федеральный законодатель, как и многие исследователи в подходах к толкованию избирательной системы в «узком» смысле^{xxi}, сконцентрировал внимание только на

заключительной стадии выборов как на одном из существенных звеньев.

Вряд ли можно признать такое определение максимально отражающим содержание избирательной системы. Это подтверждается, во-первых, указанием на то, что подобный смысл вкладывается в понятие «избирательная система» именно в данной статье; во-вторых, наличием в тексте фразы общего характера – «условия признания», указывающей на существование дополнительных элементов в избирательной системе, часть из которых будет закреплена нормативным правовым актом муниципального образования в соответствии с возможностями, предоставленными федеральным и региональным законодателями. Следовательно, общая формулировка закона будет конкретизирована другим актом.

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

В свете проводимого исследования нельзя обойти вниманием и решение Конституционного Суда Российской Федерации. Конечно, ни Конституцией России, ни Федеральным конституционным законом от 21.07.94 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»^{xxii} данному судебному органу не предоставлено право издавать какие-либо акты, имеющие нормативное правовое значение. В то же время нельзя отрицать того очевидного факта, что Конституционный Суд оказывает существенное влияние на формирование избирательного законодательства, конкретизирует конституционно-правовое пространство, способствует практическому применению предписаний избирательного законодательства^{xxiii}. Поэтому безусловную ценность с теоретической точки зрения представляет анализ правовых позиций Конституционного Суда как необходимого звена в понимании сущности избирательной системы.

Заметим, что Конституционным Судом не формулируется само понятие, а вполне обоснованно акцентируется внимание на различных элементах сущностного проявления избирательной системы в соответствии с поступившими к ним обращениями. Так, в ряде обращений, рассмотренных Конституционным Судом, оспаривалась конституционность регламентации избирательных процедур в зависимости от того или иного вида (мажоритарной или пропорциональной) избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации^{xxiv}, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации^{xxv}. На основании вынесенных решений можно было бы предположить, что правовая позиция Конституционного Суда близка к подходам исследователей, рассматривающих избирательную систему в «узком» смысле, т.е. как способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями или кандидатами^{xxvi}. В то же время в других решениях Конституционным Судом отмечается более широкий спектр общественных отношений, определяемый избирательной системой, – финансирование выборов, предвыборная агитация, социально-политические и юридические последствия^{xxvii}, федеративные начала^{xxviii}.

Таким образом, анализ решений Конституционного Суда и нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что использование термина «избирательная система» не подчиняется таким требованиям как: *общепризнанность* термина, в связи с тем, что один и тот же термин используется в разных смыслах;

стабильность термина, поскольку его смысл изменяется с каждым новым правовым актом;

доступность, как дающее разное представление о содержании его норм.

Как правило, термин «избирательная система» употребляется в том значении, в котором это необходимо для данного юридического документа, т.е. внимание акцентируется на тех элементах избирательной системы, которые являются наиболее значимыми для данного контекста, как и в научных разработках по данной проблеме. Либо оценка содержания избирательной системы как компонента правовой нормативной структуры может соответствовать достигнутым знаниям об этой категории. В любом случае данные обстоятельства свидетельствуют об устойчивости и жизнеспособности использования «широкого» и «узкого» смысла исследуемой категории, а также об отсутствии единого методологического подхода к оценке его содержания.

ⁱ Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

ⁱⁱ См.: п/п. в, ж п. 9 ст. 21, п/п. в п. 10 ст. 23, п/п. в п. 9 ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

ⁱⁱⁱ См.: п/п. 7 п. 2 ст. 64 Федерального закона от 10.01.03 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

^{iv} Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5060.

^v См.: главу XIII Закона Владимирской области от 14.08.01 № 62-ОЗ «Устав (основной закон) Владимирской области» // Владимирские ведомости, 2001, № 152-153.

^{vi} См.: гл. 7.1 Закона Магаданской области от 28.12.01 № 218-ОЗ «Устав Магаданской области» // Магаданская правда, 2001, № 201 (18919).

- ^{vii} См.: гл. III Закона Смоленской области от 15.05.01 № 37-3 «Устав Смоленской области» // Рабочий путь, 2001, № 116-117.
- ^{viii} См.: гл. IV Устава Кировской области от 27.03.96 № 12-30 // Вятский край. – 1996. – № 66(1314).
- ^{ix} См.: гл. II Устава Еврейской автономной области от 08.10.97 № 40-ОЗ // Биробиджанер Штерн, 2008, № 94.
- ^x См.: гл. VIII Устава Чукотского автономного округа от 28.11.1997 // Сборник законов Чукотского автономного округа, вступивших в действие в 1997 г. – 1999.
- ^{xi} См.: гл. VIII Конституции Республики Алтай (Основного Закона). 7 июня 1997 г. // Звезда Алтая, 1997.
- ^{xii} См.: гл. 7 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 г. // Якутские ведомости, 1992, № 7.
- ^{xiii} См.: ст. 4 Закона Костромской области от 24.04.08 № 300-4-ЗКО «Устав Костромской области» // СП – нормативные документы, 2008, № 17 (141).
- ^{xiv} См.: ст. 6 Закона Ленинградской области от 27.10.94 № 6-ОЗ «Устав Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области, 1995, вып. 2.
- ^{xv} См.: ст. 9 Устава Приморского края от 06.10.95 № 14-КЗ // Устав Приморского края, 16.10.95.
- ^{xvi} См.: ст. 4.1 Устава Хабаровского края от 30.11.1995 № 150 // Тихоокеанская звезда, 1996, № 7 (до ст. 37), № 8 (до конца).
- ^{xvii} См.: ст. 5 Закона Тюменской области от 03.06.03 № 139 «Избирательный кодекс (закон) Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. – 2003. – № 10.
- ^{xviii} См.: Закон РТ от 21.07.99 № 2304 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан в связи с совершенствованием избирательной системы Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 1999. № 8 (I часть). – Ст. 655.
- ^{xix} См.: Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104.
- ^{xx} См.: п. 3 ст. 23 Федерального закона от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
- ^{xxi} См., напр.: Биктагиров Р.Г. Некоторые теоретические и практические проблемы совершенствования избирательной системы субъекта Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии. – 2001. – № 11 (125). – С. 72; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА, 2005. – С. 158; Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 169; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристь, 1997. – С. 212 и др.
- ^{xxii} Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
- ^{xxiii} См.: Князев С.Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1999. – С. 113.
- ^{xxiv} См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.95 № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21.06.95 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4867; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.98 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21.06.95 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5969; Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.08 № 273-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями частей 1 и 2 статьи 7 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2008. – № 14.
- ^{xxv} См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.08 № 436-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шейхова Абдурашида Абдурахмановича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2008. – № 20 (спец. выпуск); Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18.09.97 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 13. – Ст. 1429.
- ^{xxvi} См.: Зарубежное избирательное право: Учеб. пособие. / науч. ред. Маклаков В.В. – М.: НОРМА, 2003. – С. 20; Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. – М.: ТК Велби; Проспект, 2005. – С. 191; Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие. – М.: НОРМА, 2003. – С. 131.
- ^{xxvii} См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.06 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 27. – Ст. 2970; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.05 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4968.

^{xxviii} См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.04 № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4948.