

Электоральная практика: проблемы и перспективы

Р.Т. БИКТАГИРОВ

Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса

Свободные, демократические и конкурентные выборы органов государственной власти и местного самоуправления в постсоветский период развития Российской Федерации стали постоянным фактором государственной и общественно-политической жизни страны. Однако бурное развитие избирательного законодательства и широкое развертывание электоральных процессов еще не находит адекватного отражения в государственной науке. В частности, на наш взгляд, недостаточно уделяется внимания научному осмыслению процесса формирования новой отрасли права – избирательного права России, обслуживающего сферу электоральной демократии.

В настоящей статье предпринята попытка рассмотреть некоторые теоретические и практические проблемы, связанные со становлением избирательного права в качестве самостоятельной отрасли права, его местом и ролью в общей системе российского права. Здесь же рассматривается структура избирательного процесса как разновидности юридического процесса с позиции его стадийного деления, анализируются существующие в научной литературе точки зрения на проблемы классификации стадий избирательного процесса, исследуются их характерные признаки и правовая природа.

Становление избирательного права России как научная и практическая проблема

Термин «избирательное право» традиционно употребляется в трех значениях: как свод правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в связи с назначением, подготовкой и проведением выборов в органы публичной власти, составляющих отрасль (подотрасль) российского права; как совокупность теоретических положений и научных знаний об избирательном праве и процессе, представляющих собой отрасль (ответвление) правовой науки; как учебная дисциплина, изучаемая

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук

в высших и других учебных заведениях юридического и гуманитарного профиля, предметом которой являются не только общественные отношения, складывающиеся в сфере выборов, но и соответствующая отрасль права и отрасль правовой науки.

Избирательное право во всех своих трех значениях имеет один общий объект – избирательные правоотношения. Констатируя это обстоятельство, вместе с тем необходимо иметь в виду, что объект учебной дисциплины шире, чем отрасли науки, и объект отрасли науки шире, чем отрасли права. Ядро науки избирательного права, как и учебной дисциплины, составляет именно соответствующая отрасль (подотрасль) права, то есть совокупность избирательных правовых норм материального и процессуального содержания. Избирательная правовая наука производна от соответствующей отрасли права, а учебная дисциплина – от отрасли права и отрасли науки, то есть имеет предметом своего изучения и то, и другое.

В настоящей работе избирательное право исследуется как совокупность правовых норм, то есть как отрасль (подотрасль) российского права.

Избирательное право, равно как и любая другая отрасль права в правовой науке, рассматривается в двух аспектах: в объективном и субъективном.

В объективном смысле избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в самых различных нормативных правовых актах – источниках права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся между субъектами (участниками) избирательного процесса по поводу подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Избирательное право в объективном смысле выступает как структурная часть общей системы российского права, регламентирующее полномочия и взаимодействие субъектов избирательного процесса и порядок осуществления предоставленных им прав и юридических обязанностей. Избирательное право как комплексная отрасль права включает в себя нормы и положения целого ряда других отраслей права и законодательства (уголовного, административного, финансово-бюджетного, процессуальных отраслей права, законодательства о политических партиях и общественных объединениях, о средствах массовой информации, статусе депутатов, выборных должностных лиц, о местном самоуправлении и др.) в той мере, в какой они регулируют отношения, связанные с выборами органов публичной власти.

В литературе высказано мнение, что содержанием избирательного права в широком смысле является избирательная система в целом¹. Разумеется, избирательное право и избирательная система – понятия близкие, взаимосвязанные и взаимопроникающие. По нашему мнению, избирательная система представляет собой более широкую категорию, нежели избирательное право. Последнее, как нам представляется, само

¹ См. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: «Норма», 2003. С. 23 (авторы главы А. А. Вешняков, В. И. Лысенко).

является частью избирательной системы, которая в науке трактуется как феномен, объединяющий явления как правового, так и неправового характера, и включает в себя более широкий круг субъектов и общественных отношений².

Избирательное право в субъективном смысле представляет собой гарантированное Конституцией Российской Федерации право гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, совершать различные юридически значимые действия преимущественно процессуального характера для реализации этих основополагающих конституционных прав. К ним, в частности, относятся право участвовать в выдвижении кандидата, списка кандидатов (включая право на самовыдвижение), в сборе подписей в поддержку выдвинутых кандидатов, в финансировании избирательной кампании отдельных кандидатов, избирательных объединений, право на предвыборную агитацию, наблюдение за голосованием и многое другое, которые в совокупности образуют правовой статус избирателя, лежащий в основе его избирательной правосубъектности.

Объективное и субъективное избирательное право неразрывно связаны. Субъективное избирательное право базируется и вытекает из объективного права, так как именно объективное право устанавливает равный масштаб, равную меру поведения для каждого конкретного лица, оказавшегося в условиях, предусмотренных гипотезой данной правовой нормы.

Если для каждого отдельного человека большое значение имеют его субъективные права, основанные на позитивном праве, то для государственно-правового строительства и юридической науки доминантой является право в объективном смысле, то есть совокупность действующих в обществе правовых норм, как важнейший регулятор общественных отношений, а применительно к предмету настоящей статьи – избирательных отношений.

Проблема о месте избирательного права в системе российского права до сего времени остается дискуссионной. Одни ученые-исследователи относят его, по-прежнему, к институту российского конституционного права³,

² См. по данному вопросу подробнее: Биктагиров Р.Т. Некоторые теоретические и практические проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2001. № 11. С. 69–79; Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. В двух томах. Том 1. Уфа, УПК, 2007. С. 114–130.

³ См.: Баглай М.В. конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: ИГ «Норма-Инфра.М», 1998. С. 30; Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов М.: ИГ «Форум-Инфра»-1, 2003. С. 292; Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 368; Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Яшин А.А. Избирательное право Российской Федерации. Учебное пособие. Иркутск, 2001. С. 49 (авторы параграфа Михалева Н.А. и Князев С.Д.). Об отсутствии единства понимания места избирательного права в системе российского права свидетельствует и тот факт, что в рамках этого же учебного пособия проводится мысль и о «целесообразности рассматривать его в качестве подотрасли государственного права» (С. 22 – автор Князев С.Д.).

другие – к его отрасли⁴, третьи же считают самостоятельной отраслью российского права⁵. Высказано также мнение, в соответствии с которым «избирательное право, традиционно рассматриваемое в качестве института конституционного права с весьма ограниченными политическими функциями и формальными процедурами, в новом историческом цикле оформилось в межотраслевой комплекс с весьма сложной структурой и технологией организации и проведения выборов»⁶.

Представляется, что в настоящее время об избирательном праве можно все более уверенно говорить как о самостоятельной отрасли права либо, по крайней мере, находящемся в процессе отпочковывания из конституционного (государственного) права. Для такого вывода, на наш взгляд, имеются достаточно веские основания.

Во-первых, – это самое главное – современное избирательное право образует весьма объемный массив законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, общее число которых с учетом законов и других актов субъектов Российской Федерации и смежного законодательства перевалило за тысячу⁷. Такое количество источников не имеют даже некоторые традиционные, давно сложившиеся отрасли права как уголовное, земельное, семейное, процессуальные отрасли права и некоторые другие. Изучение, анализ, систематизация многочисленных источников избирательного права требуют значительных усилий и времени даже от специалистов. Избирательное право находится в постоянной динамике,

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Развитие теории конституционного права // Государство и право, 2000, № 7. С. 6, 7; См. также: Конституционное законодательство России. Под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Городец, 2002. С. 17, 18; Дмитриев Ю. А., Исраелян В. Б., Чудина С. Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск. «Макаров С. Е.», 2001. С. 91. Но позднее два первых автора пришли к выводу о том, что избирательное право и сопутствующее ему законодательство «вполне обоснованно претендуют на самостоятельное предназначение в публично-правовой системе России» (См. Дмитриев Ю. А., Исраелян В. Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. «Феникс», 2004. С. 78). См. также: Постников А. Е. Избирательное право России. М.: изд. группа Инфра-Норма, 1996. С. 14; Конституционное право как отрасль российского права // Проблемы науки конституционного права. Отв. ред. Кокотов А. Н., Кукушкин М. И. Екатеринбург. 1998. С. 20–21.

⁵ Лысенко В. И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. М.: 1995. С. 6; Ю. А. Веденеев, ранее считавший избирательное право подотраслью, структурным звеном конституционного права, ныне вместе со своим соавтором С. В. Навальным пришел к заключению, что «Избирательное право – это отдельная активно формирующаяся новая отрасль права». Эти исследователи считают «целесообразным и необходимым... выделение избирательного права как самостоятельной комплексной отрасли российского права». (См.: Веденеев Ю. А., Навальный С. В. Избирательное право: роль и место в системе права России // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», 2003, № 2. С. 63–66. Аналогичная позиция высказана также Ю. А. Веденеевым в соавторстве с Н. М. Мироновым в более поздней статье: См.: Веденеев Ю. А., Миронов Н. М. Современное избирательное право: понятие и система. «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», 2004, № 8. С. 76–84.

⁶ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. ред. к. ю. н. А. А. Вешняков. М.: «Норма», 2003. С. 7 (авторы главы Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко).

⁷ См. Иванченко А. В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Спец. выпуск, 1998, № 9. С. 11.

развивается как вширь, так и вглубь. Для того, чтобы облегчить использование этого обширного нормативного материала, около двух десятков субъектов Российской Федерации подвергли переработке и систематизации свои избирательные законы, создав собственные избирательные кодексы или акты кодификационного характера, что является одним из существенных признаков самостоятельной отрасли права.

Во-вторых, избирательное право имеет собственный предмет правового регулирования, каковым являются избирательные правоотношения, которые складываются между субъектами избирательного права в процессе выборов органов государственной власти и местного самоуправления. Исследователями правильно обращается внимание на то, что предмет избирательного права охватывает и многие общественные отношения, находящиеся на «периферии» избирательного процесса, связанные с освещением избирательной кампании, юридической ответственностью участников выборов, восстановлением избирательных прав граждан. В этом смысле главный предмет избирательного права – политическая правосубъектность граждан⁸.

Эти отношения регулируются общепринятыми в теории права императивными (авторитарными) и диспозитивными (автономными) методами при превалировании императивных методов, так как избирательное право относится к публичным отраслям российского права. Более конкретными методами регулирования, используемыми избирательным правом, являются предписания, дозволения, запреты. Кроме императивного и диспозитивного методов регулирования, избирательное право широко применяет гарантийные процедуры в процессе реализации, защиты и восстановления нарушенных избирательных прав граждан. Метод гарантий составляет специфическую характеристику избирательного права, как публичного политического права.

В-третьих, избирательное право имеет и другую ярко выраженную специфику: оно стало одной из динамично развивающихся и интенсивно применяемых отраслей права и охватывает своим регулированием наиболее широкий круг граждан и юридических лиц, иных социальных образований, обеспечивает легитимное воспроизводство выборных властных структур. Более того, высказано мнение, что данная отрасль права является надежной опорой всей юридической системы правового государства, позволяет обеспечивать реализацию общепризнанных принципов политической демократии, верховенства права и уважения прав человека и гражданина⁹.

Наконец, в-четвертых, в последние годы созданы образовательные программы, учебники и другие труды научного и прикладного характера по избирательному праву и процессу, в том числе, впервые, двухтомный «Курс современного избирательного и референдумного

⁸ См. Веденеев Ю. А., Миронов Н. М. Указ. соч. С. 78.

⁹ См. Там же. С. 76.

права России», некоторые из этих трудов насчитывают до 800 страниц текста. Преподавание избирательного права введено в юридических вузах и средних специальных учебных заведениях, а также в других учебных заведениях гуманитарного профиля. Разработаны соответствующие учебные планы.

Размышляя о становлении избирательного права в качестве самостоятельной отрасли, следует иметь в виду, что система права хотя и обусловлена экономическими, политическими и иными факторами общественного развития, в конечном счете, является результатом субъективного выбора. Система права создается законодателем и учеными на основе изучения совокупности общественных отношений, требующих специфического правового регулирования¹⁰. Некоторые исследователи вообще считают деление права на отрасли условным, оно, как и любая классификация, несет в себе печать субъективизма. Классификации не имеют абсолютного значения и создаются самими исследователями в зависимости от стоящих перед ними задач¹¹. Поэтому неудивительно, что по прошествии столетий писаного права до сего времени в правовой науке отсутствует единство мнений как по вопросу общей структуры отраслей российского права, так и по поводу критериев (оснований) деления права на отрасли¹².

Процессы выделения из крупных фундаментальных отраслей права новых отраслей, обслуживающих вновь зародившиеся сферы экономической, социальной и культурной жизни, являются закономерными и касаются не только конституционного и избирательного права. В свое время в результате развития общественных отношений, развития законодательства и расширения предмета и методов регулирования традиционных отраслей права и усиления специфики отдельных групп правоотношений, из гражданского права выделились семейное, жилищное право, некоторые другие его подотрасли; из уголовного права – уголовно-исполнительное право; из финансового права – бюджетное и налоговое право; на стадии выделения из конституционного права и оформления в самостоятельную отрасль находится муниципальное право.

В последние годы в научных кругах дискутируются проблемы возникновения новых отраслей (подотраслей) права таких, как парламентское право, партийное право, отрасль конституционного правосудия¹³.

¹⁰ А. В. Васильев. Теория права и государства. Учебник. Изд. 3-е доп. и переработ. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 100.

¹¹ Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби. Изд-во «Перспект», 2006. С. 24.

¹² Байтин М. И., Петров Е. Д. Система права: продолжение дискуссии; Мозолин В. П. Система российского права // Государство и право, 2003. № 1. С. 25–34; 107–113.

¹³ См.: Очерки парламентского права (зарубежный опыт). Предисловие Б. Н. Топорнина. М.: 2003, с. 1; Парламентское право России. Учебное пособие. Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хобруевой. М.: Юрист, 2002, с. 14; Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве. М.: ИГ «Форум»-ИНФРА. М.: 2004, с. 18; Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное, конституционное право и процесс. Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 2005.

На основе развития общественных отношений и регулирующего их законодательства формируются такие комплексные отрасли (подотрасли) права, как хозяйственное, экологическое, медицинское, аграрное, транспортное (водное, воздушное, морское), космическое и др. Отдельные же отрасли теряют свои былые позиции либо вовсе исчезают (например, колхозное право) вследствие трансформации общественных отношений и изменения законодательства. В этом видится диалектика развития и функционирования системы права как важнейшего регулятора общественных отношений.

На эту тенденцию справедливо обратила внимание С. В. Поленина, которая считает: «Процесс развития системы права происходит не только за счет уточнения и конкретизации имеющихся о ней научных выводов и представлений, но и по объективным причинам, вследствие изменений, которые претерпевают сами общественные отношения. Одни отрасли и институты утрачивают значение, поскольку устаревают регулируемые ими отношения. И наоборот, появление новой сферы общественных отношений или усиление их значимости неизбежно влечет за собой создание новых структурных частей системы права»¹⁴. Но юридическое оформление новых отраслей и подотраслей осуществляется волею законодателя с учетом оценок и выводов правовой науки.

В свете изложенного, отпочкование из конституционного права избирательного права – специальной и в то же время комплексной отрасли права, набирающей все большее развитие вширь и вглубь, по нашему мнению, следует признать естественным и целесообразным, ибо перегружать ведущую отрасль российского права непрерывно расширяющейся конкретикой электоральных правовых норм представляется неоправданным. Ведь предметом избирательного права являются не только властеотношения, которые в первую голову присущи конституционному праву, но и широкий круг отношений, связанных с регулированием менее значимых организационных, финансовых, информационных отношений, отношений, связанных с формированием инфраструктуры выборов. Это предполагает «вычленение избирательного права из конституционного»¹⁵, рамки которого «как с предметной, так и методологической позиции оказались слишком узкими, чтобы вобрать в себя новую электоральную практику и порождаемые ею проблемы, коллизии и противоречия»¹⁶.

Место избирательного права в общей системе российского права определяется важностью и значимостью тех общественных отношений, которые регулируются нормами избирательного права. Оно регламентирует правовые и организационные процессы мирной цивилизованной смены

¹⁴ Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право, 1999, № 9. С. 6.

¹⁵ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: «Норма», 2003. С. 12.

¹⁶ Там же. С. 8.

персонального состава таких важнейших структур власти и должностных лиц в Российском государстве, как президент, парламент, законодательные органы субъектов Федерации, представительные органы и главы муниципальных образований.

В условиях перехода от тоталитарного режима к демократии, когда все звенья политической системы, особенно политические партии, обретают реальный вес, всеобщие выборы превращаются в реальный способ легитимного завоевания власти, значение избирательного права и структур (субъектов права), приводящих в действие его нормы и принципы, многократно возрастает. Отсюда – повышенное внимание политиков, государственных и общественно-политических формирований, активных граждан к изучению избирательного права и процесса, институтов реализации и защиты избирательных прав субъектов избирательного процесса, что находит свое выражение во включении одноименной учебной дисциплины в учебные программы и планы вузов, других образовательных учреждений, а также в углубленном изучении деталей избирательного права и процесса в рамках специальных учебных мероприятий, проводимых по линии избирательных комиссий и политических партий.

Избирательное право, как и любая отрасль права, имеет собственный понятийный и категориальный аппарат, который играет важную роль в правоприменительной практике, в развитии избирательно-правовой науки и обучении участников избирательного процесса. Несмотря на то, что избирательная система Российской Федерации и ее субъектов еще окончательно не сложилась, наука, законодательство и практика выработали основы понятийного и категориального аппарата избирательного права и процесса. Порядок проведения выборов в Российской Федерации опирается на ряд основополагающих понятий, определений, терминов, которые являются надежным ориентиром для участников соответствующих правоотношений – субъектов избирательного права. Значение понятийного и категориального аппарата велико как для науки, так и для практики. Без них не может функционировать и развиваться ни одна отрасль науки в целом и правовой науки в частности и правоприменительный процесс. Основные понятия и категории выполняют опорные функции, держат в границах порядка организаторов и участников выборов, образуя единое поле для деятельности субъектов избирательных правоотношений.

Основные понятия и термины, используемые в избирательном, референдумном праве и процессе, можно условно разделить на две группы. К первой группе относятся фундаментальные понятия и категории, образующие научно-теоретическую базу избирательного права и процесса. К ним, в частности, следует отнести такие категории, как избирательная система, избирательный процесс, избиратель, иные субъекты избирательного права, избирательный ценз, избирательная кампания, Государственная автоматизированная система Российской

Федерации «Выборы», принципы избирательной системы, юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах и некоторые другие широкие понятия, в рамках которых выделяются более узкие по содержанию понятия и термины.

Ко второй группе могут быть отнесены достаточно большое число понятий и терминов, характеризующие инфраструктуру выборов, обслуживающие отдельные стадии избирательного процесса. Например, к категориям, образующим инфраструктуру выборов, относятся избирательный участок, избирательный округ, избирательная комиссия, регистрация (учет) избирателей, список избирателей и др. Наибольшее число терминов обслуживают отдельные стадии избирательного процесса: избирательный фонд, финансовый отчет кандидата, избирательного объединения, доверенное лицо, наблюдатель, политическая реклама, протокол голосования и многие другие.

Таковы некоторые подходы к классификации понятийного и категориального аппарата избирательного права и процесса¹⁷.

В теории и на практике наряду с термином «избирательное право» широко распространен термин «избирательное законодательство». Нередко эти понятия, особенно практиками, применяются как тождественные. Разумеется, эти понятия во многом совпадают, но они не идентичны. Правовая наука их различает и выявляет специфику и того, и другого.

Так, согласно постулатам общей теории права, под системой права понимаются нормы права, содержащиеся в различных источниках права самой различной юридической силы, объединенные по признакам единства предмета и метода регулирования общественных отношений определенного вида, образующие отрасли, подотрасли и институты права. Следовательно, система избирательного права представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в конституциях (уставах), законах, иных нормативных правовых актах, других источниках права, объединенные в отдельную отрасль по признаку единства предмета регулирования, а именно электоральных правоотношений.

Что касается «избирательного законодательства», то под этим термином, согласно теории права, следует понимать, прежде всего, систему законов, указов, других подзаконных нормативных актов¹⁸, регламентиру-

¹⁷ Примерный перечень основных понятий и категорий, которыми оперирует избирательное право и процесс, их определение и краткое содержание см.: Биктагиров Р. Т., Кинзягулов Б. И. Курс современного избирательного и референдумного права России. Том 2, приложение 2. С. 219–238.

¹⁸ Вместе с тем в научной литературе присутствует и узкая трактовка понятия «система законодательства», сторонники которого полагают, что система законодательства в отличие от системы нормативных актов состоит только из законов и не включает в себя какие-либо подзаконные акты. Более того, они считают, что Конституция Российской Федерации в целом и отдельные ее нормы также не входят в систему законодательства. Конкретизируя этот тезис применительно к законодательству о выборах, авторы резюмируют, что «систему избирательного законодательства в Российской Федерации составляют соответствующие законы – федеральные и субъектов Российской Федерации, и в нее не входят иные нормативные акты, например, постановления избирательных комиссий». (См.: Козлова Е. И., Головин А. Г. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и выборы

ющих преимущественно избирательные права граждан и других субъектов электоральных отношений и вместе с тем содержащих немало норм права, относящихся к иным отраслям права, а также положения ненормативного характера, но имеющие важное организационно-политическое или иное значение. Система законодательства, избирательного законодательства в том числе, характеризуется, во-первых, наличием основного нормативно-правового акта, как правило, закона. Применительно к избирательному законодательству таковым является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Во-вторых, наличием совокупности других нормативных правовых актов и, прежде всего, законов, большей частью, если не целиком, посвященных регулированию избирательных правоотношений. Например, федеральные и региональные законы о выборах депутатов конкретных представительных органов власти и должностных лиц, нормативные правовые акты избирательных комиссий, организующих выборы.

Таким образом, избирательное право и избирательное законодательство не только взаимосвязаны, но и в значительной части совпадают как категории, имеющие одинаковые источники. Однако избирательное законодательство, будучи сравнительно узким, но весомым по характеру представленных в нем норм, в то же время по общему содержанию представляет собой стержневую и более широкую категорию, поскольку объединяет в себе не только избирательно-правовые нормы и принципы, но и нормы, относящиеся к другим отраслям права, а также положения общего и директивного характера, определяющие вектор электорально-правового развития государства. Избирательное законодательство, по нашему мнению, является ядром избирательного права, так как оно содержит более значимые нормы избирательного права, чем другие источники, причем имеющие высшую (после конституционных норм) юридическую силу.

В связи с анализом избирательного права и одноименной системы законодательства, полагаем нелишним упомянуть такое понятие, как правовая система государства. Последняя представляет собою наиболее широкую категорию правовой сферы. Правовая система включает в себя не только все отрасли права и законодательства, сформированные и действующие в государстве, но и правовую идеологию, то есть различные учения, теории, взгляды относительно права, правовую политику государства, их воздействие на общественные отношения. Таким образом, можно заключить, что идеология избирательного права соединяет в себя, кроме законодательства и других источников избирательного права, широкую совокупность теорий,

в регионах: теория и практика. Под ред. С. В. Юсова. М. ТК Велби. Изд-во «Проспект», 2005. С. 60. Следует признать, что такой подход, хотя в целом и не отражает практику систематизации отраслей законодательства, которые, как правило, включают в себя, кроме законов, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и другие подзаконные акты, все же позволяет четко разграничить понятия «избирательное право» и «избирательное законодательство».

взглядов, представлений об избирательном праве, его принципах, тенденциях развития и влияния на формирование и деятельность выборных органов публичной власти.

Стадии избирательного процесса: правовая природа и проблемы классификации

Подготовка и проведение выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в правовом аспекте выражается в избирательном процессе, протекающем во времени и в пространстве. Избирательный процесс, будучи сложным многоэтапным явлением правовой действительности, оформляется в законодательстве и реализуется на практике как система последовательно сменяющих друг друга стадий (этапов), выполняющих промежуточные задачи и функции на пути к конечной цели процесса – формированию выборных органов публичной власти и их легитимации. Таким образом, стадии составляют живую ткань избирательного процесса.

Исследование институциональной компоненты избирательного процесса полагаем начать с анализа высказанных в научной литературе позиций о понятии и признаках юридического процесса. Эти вопросы рассматривались преимущественно в разрезе традиционных гражданского, уголовного, административного процессов, в трудах А.Н. Абрамова, Д.Н. Бахраха, Ю.Н. Осипова, И.В. Пановой, а применительно к избирательному процессу – в исследованиях Ю.А. Веденеева, Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна, С.Д. Князева, Е.В. Корчиги, В.Г. Крупина, В.И. Лысенко, М.В. Масловской, Е.Н. Хрусталева, М.Ф. Чудакова и других ученых.

В специальной литературе представлены различные определения и признаки стадии юридического процесса – от лаконичных (С.Н. Абрамов, Ю.К. Осипов) до развернутых (И.В. Панова, Д.Н. Бахрах, М.В. Масловская, Е.В. Корчиги)¹⁹.

Е.В. Корчиги, исследовавшая эту проблему также применительно к избирательному процессу, выделяет следующие признаки процессуальной стадии:

- 1) завершенность, которая характеризуется наличием собственной самостоятельной цели и получением определенного правовой нормой результата;
- 2) особый круг субъектов и специфика их процессуального статуса;
- 3) особый круг юридических фактов;

¹⁹ См.: Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. М.: 1952, с. 17; Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973, с. 77; Панова И.В. Юридический процесс. Саратов, 1998, с. 44; Бахрах Д.Н. Административное право. М.: изд-во БЕК, 1993, с. 250; Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации. Автореф. дисс.канд.наук, Волгоград, 1999, с. 10; Корчиги Е.В. Стадии избирательного процесса. // Дамаскин О.В., Корчиги Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М.: «Норма», 2005, с. 97–99.

4) особый круг избирательных действий и процедур, совершаемых в определенной последовательности в рамках данной стадии.

На основе указанных признаков юридического процесса, которые, по ее мнению, присущи и избирательному процессу, но не исключают наличие его собственных отличительных признаков, автор дает следующее определение стадии избирательного процесса: «Стадия избирательного процесса – это обособленная во времени совокупность избирательных действий и процедур, объединенных собственной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой избирательного права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, и характеризующаяся особым кругом субъектов и оснований их (действий и процедур) совершения»²⁰.

Представляется, что исследователю удалось выявить как общие, так и отличительные признаки стадии избирательного процесса и предложить достаточно полное определение, отражающее его сущность и характерные признаки.

По проблеме общего перечня и классификации стадий избирательного процесса высказаны самые различные мнения. Провести их полный анализ не позволяют рамки журнальной статьи. Поэтому отметим лишь основные позиции ученых.

Е. А. Хрусталев, один из первых, обратившихся в новое время к проблемам избирательного процесса, разделяет его на девять стадий²¹. С. Д. Князев, весьма плодотворно участвующий в научной разработке проблем избирательного права и процесса, выделяет пять основных и три факультативных стадии²².

Сторонниками излишнего дробления избирательного процесса являются В. В. Маклаков и М. Ф. Чудаков, каждый из которых выделяет по двенадцать стадий²³.

Следует отметить, что встречаются и укрупненные варианты трактовки стадий избирательного процесса. Так, В. Г. Крупин делит его всего на три стадии:

1) организационно-подготовительную стадию; 2) стадию реализации пассивного избирательного права; 3) стадию реализации активного избирательного права²⁴.

²⁰ См.: Дамаскин О. В., Корчиго Е. В., Сеченова Р. Р. Назв. соч., с. 97.

²¹ См.: Хрусталев Е. Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение, 1998, № 2, с. 33–34.

²² См.: Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999, с. 315–316.

²³ См.: Маклаков В. В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для вузов. Общая часть. Рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун, Издание 4-е обновл. и доработ. М.: «Норма», 2005, с. 433–434; Чудаков М. Ф. Избирательный процесс: понятие и основные стадии. Минск, 2001, с. 4.

²⁴ См.: Крупин В. Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Вып. 1, Ярославль, 1979, с. 75.

В первом учебнике для вузов по избирательному праву и процессу, вышедшем в свет в 1999 году, названы пять основных стадий избирательного процесса: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей; 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; 4) предвыборная агитация; 5) голосование и определение итогов голосования, результатов выборов и их опубликование. К факультативным стадиям отнесены: проведение повторного голосования; повторных выборов; выборов депутатов вместо выбывших; новых выборов²⁵. (Авторы главы Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко).

В новом учебнике под тем же названием, выпуск которого также осуществлен ЦИК России (2003 г.), в перечень стадий избирательного процесса авторами существенных изменений не внесено, кроме изменения названия четвертой стадии, которая несколько расширена и представлена как информационное обеспечение выборов и предвыборная агитация, и исключения из перечня факультативных стадий стадии проведения новых выборов²⁶.

Расширение четвертой стадии избирательного процесса за счет информационного обеспечения выборов, с нашей точки зрения, не отражает реалии, ибо информационное обеспечение выборов по своему функциональному назначению не относится к какой-либо стадии избирательного процесса, а является постоянной функцией, сопровождающей все стадии процесса, начиная от опубликования акта о назначении выборов до обнародования их результатов. Что же касается изъятия из перечня факультативных стадий стадии проведения новых выборов, то оно, по нашему мнению, сделано совершенно правильно, ибо новые выборы образуют новый избирательный процесс со всеми его стадиями.

Осмысливая и выражая свое отношение к изложенным позициям, отметим только те стадии, выделение которых вызывает возражения.

В первую очередь это относится к назначению выборов. Большинство исследователей институт назначения выборов традиционно рассматривают в качестве стадии избирательного процесса. Однако это мнение представляется не только спорным, но и недостаточно обоснованным. Дело в том, что назначение выборов как таковое представляет собой обычный акт реализации полномочий уполномоченного на то органа или должностного лица, лишь открывающий конкретную избирательную кампанию, то есть процесс выборов того или иного органа государственной власти, местного самоуправления. Сам же избирательный процесс берет старт с *даты опубликования акта о назначении выборов* (подчеркнуто – автором). Строго говоря, акт о назначении выборов находится за пределами календарных сроков избирательной кампании. Но главным аргументом в пользу исключения назначения выборов из перечня стадий избирательного процесса является

²⁵ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: 1999, с. 261.

²⁶ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: 2003, с. 297.

то, что акт о назначении выборов по своему существу не решает ни одного избирательно-процессуального вопроса, а лишь открывает возможность начать избирательный процесс после его официального опубликования в печати, а потому, по нашему мнению, не может рассматриваться в качестве стадии избирательного процесса.

Фактически по этой же причине представляется необоснованным отнесение к стадии избирательного процесса такого общегосударственного мероприятия, как регистрация (учет) избирателей. Результаты регистрации (учета) избирателей лишь создают необходимые предпосылки для настоящего избирательного действия (процедуры), осуществляемого в рамках избирательного процесса, каким является составление списков избирателей. Данное избирательное действие, на наш взгляд, является составной частью стадии формирования организационно-технологической основы (инфраструктуры) выборов. Процедура регистрации (учета) избирателей проводится вне рамок избирательного процесса два раза в год, независимо от назначения и проведения выборов²⁷.

Представляется также необоснованным выделение как самостоятельной стадии избирательного процесса формирование избирательных фондов. Данная избирательная процедура, равно как и внесение избирательного залога, относится к стадии выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов. Избирательные законы создание избирательных фондов как кандидатов, так и избирательных объединений, прямо связывают именно с этой стадией избирательного процесса.

Относительно факультативных стадий избирательного процесса следует отметить, что выделение их является необходимым в рамках доктринального толкования стадий избирательного процесса. Что же касается конкретных избирательных процедур, предлагаемых различными авторами в качестве факультативных стадий процесса, то далеко не все из них могут быть признаны таковыми. Например, предлагаемой С.Д. Князевым стадии приостановления (переноса) выборов, дополнительного выдвижения кандидатов, списка кандидатов. Приостановление или перенос выборов законодательством не предусмотрено²⁸, а потому никак не может претендовать на стадию процесса. Дополнительное выдвижение кандидатов, списков кандидатов, хотя и предусмотрено законодательством при определенных условиях (см. п. 33 ст. 38 рамочного Федерального закона), представляет собой лишь отложение на время (на установленной законом срок) основной стадии избирательного процесса – выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов. О неправомерности выделения в качестве факультативных стадий проведения дополнительных, повторных или новых выборов следует заметить, что все

²⁷ См.: п. 3 ст. 69 и п. 1 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – рамочный Федеральный закон).

²⁸ Имевшие место в 90-х годах прошлого столетия редчайшие факты переноса дня голосования (напр. в г. Санкт-Петербурге по инициативе губернатора А.А. Собчака) не имели под собой законных оснований.

эти процедуры предполагают проведение избирательного процесса в полном объеме его стадий. Данное обстоятельство препятствует признанию указанных процедур в качестве факультативных стадий избирательного процесса.

Таким образом, полноценной факультативной стадией избирательного процесса является только одна стадия – повторное голосование, проводимое на условиях, предусмотренных п. 1 ст. 71 рамочного Федерального закона и соответствующих норм других избирательных законов.

В условиях отсутствия в российском избирательном законодательстве нормативного определения избирательного процесса и его стадий все вышеприведенные позиции ученых-юристов относительно числа и наименования стадий избирательного процесса представляют собой доктринальную трактовку исследуемого предмета. По нашему мнению, каждая концепция в целом обогащает наши представления об избирательном процессе, а потому имеет право на существование, хотя и отражает личную позицию ее автора.

Вместе с тем, как нам представляется, анализ содержания избирательных законов позволяет говорить о некоторых, хотя и слабовыраженных, правовых основаниях выделения и формулирования стадий избирательного процесса. Прежде всего, это наименование глав и процессуальный характер содержащихся в них норм. Но данный критерий требует не механического, а продуманного подхода к конструированию стадий именно с позиций общего понятия и специфики избирательного процесса.

Руководствуясь данной методикой, в российском избирательном процессе полагаем возможным выделить следующие основные стадии:

- 1) формирование организационно-технологической основы (инфраструктуры) выборов;
 - 2) выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов;
 - 3) предвыборная агитация;
 - 4) голосование избирателей, подсчет голосов, определение результатов выборов и их опубликование;
- а также одну факультативную стадию – повторное голосование.

С нашей точки зрения излишнее дробление избирательного процесса на многочисленные стадии в организационно-правовом отношении и в методическом плане представляется неоправданным, ибо далеко не все из них имеют основание претендовать на автономную часть избирательного процесса, решающую значительную промежуточную задачу на пути к достижению конечной цели – формированию выборных органов публичной власти. В то же время вряд ли приемлема и слишком общая конструкция стадий избирательного процесса.

Стадии процесса, как нам представляется, должны быть достаточно конкретными и основываться на нормах избирательного закона, в совокупности образующими определенный этап избирательной кампании со значимым промежуточным результатом. При конструировании стадий необходимо

принять во внимание и то обстоятельство, что стадия представляет собой достаточно емкое по числу избирательных действий и продолжительная во времени компонента избирательного процесса.

С избирательным процессом тесно связаны некоторые процедуры, осуществляемые до или после избирательной кампании. Речь идет о регистрации политических партий и общественных объединений – потенциальных субъектов предстоящей избирательной кампании, о государственной регистрации (учете) избирателей, а также подготовке и представлении кандидатами, избирательными объединениями финансовых отчетов в соответствующие избирательные комиссии. Некоторые авторы, как видно из вышеизложенного, указанные процедуры трактуют в качестве составной части избирательного процесса, что вызывает серьезные возражения.

Регистрация политических партий, иных общественных объединений, их региональных отделений де-юре и де-факто не относится к избирательному процессу. Данная государственная процедура производится вне зависимости от какой бы то ни было избирательной кампании, не является избирательно-процессуальной и не регламентируется законами о выборах конкретных органов публичной власти. Она преследует гораздо более широкие цели, нежели участие в выборах, а именно реализацию партией, общественным объединением своей правосубъектности в полном объеме, во всех направлениях деятельности, определенных уставом партии, объединения. Факт государственной регистрации лишь принимается к сведению компетентными органами при решении вопроса о допуске той или иной партии, общественного объединения к избирательной кампании в качестве избирательного объединения. Таким образом, процедура регистрации политических партий, общественных объединений, их региональных отделений находится за пределами избирательного процесса и не может быть искусственно включена в его состав.

Об отсутствии достаточных оснований для включения процедуры регистрации (учета) избирателей в состав избирательного процесса речь шла выше. Подчеркнем еще раз: регистрация (учет) избирателей образует самостоятельное общегосударственное мероприятие, не связанное с конкретными выборами. Она проводится дважды в год независимо от наличия или отсутствия выборов. Ее данные лишь служат рабочим материалом для составления списков избирателей соответствующей избирательной комиссией для конкретной избирательной кампании. Именно эта последняя процедура и является составной частью подготовительной стадии избирательного процесса.

Итоговая финансовая отчетность кандидатов, избирательных объединений и избирательных комиссий осуществляется вне рамок избирательного процесса, она не преследует процессуально-правовые цели и не может оказать реального воздействия на ход избирательного процесса. Поэтому считать ее стадией избирательного процесса нет достаточных оснований.