

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС КАК ВИД ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ

***Аннотация.** Опираясь на общую теорию юридического процесса, в статье исследуются правовая природа и специфика избирательного процесса как одного из видов юридического процесса, его соотношение с понятием «избирательная кампания». Раскрывается роль принципов, на которых зиждется избирательный процесс, рассматривается его стадийное структурирование. Особое внимание уделяется движущим силам процесса — его субъектам и их характеристике. Затрагивается актуальная проблема кодификации материальных и процессуальных норм разросшегося избирательного законодательства Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** юридический процесс, избирательный процесс, принципы избирательного процесса, субъекты избирательного процесса, стадии избирательного процесса, избирательная кампания, кодификация избирательного законодательства.*

ELECTORAL PROCESS AS A TYPE OF LEGAL PROCESS: THEORETICAL PROBLEMS OF FORMATION

***Abstract.** Based on the general theory of the legal process, the article explores the legal nature and specifics of the electoral process as a type of legal process, its relationship with the concept of the election campaign. The role of the principles on which the electoral process is based is revealed, its stage structuring is considered. Particular attention is paid to the driving forces of the process, its subjects and their characteristic.. The current problem of codification of material and procedural norms of the expanded electoral legislation of the Russian Federation is being addressed.*

***Keywords:** legal process, electoral process, ptinciples of the electoral process, stages of the electoral process, subjects of the electoral process, election campaign, codification of the electoral legislation.*

Действующие в России выборные органы государственной и муниципальной власти формируются в процессе развернутого во времени и в пространстве избирательных действий и процедур, совершаемых многочисленными субъектами избирательного права в порядке и сроки, определенные законом — если сказать иначе, то в результате избирательного процесса. Движущей силой, фигурально выражаясь, локомотивом данного процесса

являются его участники — субъекты избирательного права, которые, двигаясь поэтапно и стадийно, достигают конечной цели — избрания депутатского состава представительных органов государственной и муниципальной власти либо предусмотренных законом должностных лиц.

Таким образом, избирательный процесс представляет собой юридическую и организационно-технологическую форму реализации материального избирательного права, субъективных прав и обязанностей его участников, выступает центральным и всеобъемлющим институтом избирательного права и электоральных отношений в целом.

Заметим, что термин «избирательный процесс» пока еще не вошел в обширный понятийный ряд базового (рамочного) Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее — Закон об основных гарантиях), а равно и в законы субъектов Федерации, регламентирующие избирательные права граждан и других субъектов права, а также выборы в органы государственной власти и местного самоуправления. В известной мере его заменяет термин «избирательная кампания», понимаемая, как предписывает Закон об основных гарантиях, в качестве деятельности «по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов» (п. 19 ст. 2).

Обозревая появление в законодательстве понятия «избирательная кампания» и его трактовку, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в первоначальной редакции Закона об основных гарантиях (1994 г.) этот термин вообще отсутствовал, а в обновленном и расширенном его варианте 1997 года избирательная кампания определялась только как период времени, в рамках которого проводятся выборы (абзац 9, ст. 2 ФЗ № 124 от 19 сентября 1997 года). И только в действующем варианте этого закона 2002 года понятие «избирательная кампания» дополняется новой составляющей — деятельностью по подготовке и проведению выборов.

Однако и модернизированный вариант понятия «избирательная кампания» не отражает всего богатства содержания термина «избирательный процесс», а потому, по нашему убеждению, не может заменить его в полном объеме, хотя эти термины имеют некоторое сходство. Поэтому организаторами и участниками выборов в обиходе используются оба термина для обозначения действий и процедур, осуществляемых субъектами права в период выборов. Тем не менее следует согласиться с высказанным в лите-

¹ СЗ РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

ратуре мнением о том, что термин «избирательный процесс» «юридически и этимологически точнее выражает характер действий и процедур, осуществляемых участниками избирательных правоотношений в ходе подготовки и проведения выборов, определения их результатов, чем термин «избирательная кампания» [1]. Подтверждением этого является, в частности, тот факт, что для обозначения всего комплекса избирательных действий и процедур, осуществляемых в период выборов, в политико-правовой литературе широко применяется именно термин «избирательный процесс». В этом плане считаем также уместным заметить и то обстоятельство, что в составе Аппарата ЦИК России образовано и действует Управление по вопросам организации избирательного процесса. Названные аргументы позволяют поддержать высказанную в научной литературе предложение о необходимости законодательного закрепления понятия «избирательный процесс» [2, с. 152–153; 1, с. 132] для обозначения совокупности юридических действий и процедур осуществляемых субъектами избирательного права в период кампании по выборам органов государственной и муниципальной власти, их должностных лиц.

Избирательный процесс — один из видов юридического процесса. Поэтому исследование сущности и особенностей избирательного процесса считаем необходимым начать с появления и развития теории юридического процесса как общеправовой категории, поскольку именно на ней базируются все виды действующих в правовом поле юридических процессов.

Изначально в том или ином виде функционировали уголовный и гражданский процессы как составные части так называемого судебного права. Поэтому в течении столетий юридический процесс трактовался узко, только в рамках судебной ветви власти как уголовный и гражданский процессы. Даже на исходе XX века известный ученый-юрист, специалист по уголовному процессу М.С. Строгович утверждал: «...процессуальное право — это судебное процессуальное право, юридический процесс — это судебный процесс, судопроизводство» [3, с. 28].

Но уже во второй половине XX века на основе теоретических разработок и практики законодательства юридический процесс развивался и в ширь, и в глубь. Так, с развитием законодательства об административной ответственности и принятием Кодекса РСФСР об административных правонарушениях начал складываться и административный юридический процесс в рамках органов исполнительной и судебной власти. Параллельно совершенствовался и арбитражный судебный процесс как разновидность юридического процесса. Его развитие стимулировало принятие Арбитражных процессуальных кодексов 1995 и 2002 годов.

По мере активизации деятельности законодательных и исполнительных органов государства, расширения их правотворческой и правоприменительной деятельности, теоретического осмысления указанных процессов правовой наукой постепенно складывалась расширенная концепция юри-

дического процесса, охватывающая не только правосудие, но и другие виды государственной деятельности и прежде всего юрисдикционную работу многочисленных представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления. Данное направление юридической науки нашло отражение в исследованиях В.А. Баландина, И.А. Галагана, В.М. Горшенева, В.О. Лучина, П.Е. Недбайло, А.А. Павлушина, И.В. Панова, И.Н. Полянского, В.Н. Протасова, Ю.А. Тихомирова, а в последние годы О.В. Дамаскина, Е.В. Корчиги, М.В. Масловской и других ученых-юристов, специализирующихся в области теории права, конституционного и избирательного права, государственного управления.

Наиболее глубокую разработку процессуальное право и, в частности, теория юридического процесса получили в трудах профессора Ю.А. Тихомирова. Анализируя различные виды юридического процесса, призванные обеспечивать реализацию материальных правовых норм различных отраслей права, автор пришел к далеко идущему выводу о необходимости и целесообразности общей системы процессуального права, ибо современное процессуальное право не признается как структурированное целое [4, с. 369–379]. Ученый считает, что «острая потребность в обеспечении действия закона, всех его норм и особенно судебной защиты требует мощного развития юридического процесса и его видов, опосредствующих их процессуальных норм и, наконец, формирования процессуального права» [4, с. 370].

Расширение сферы применения юридического процесса, распространение его на регламентацию деятельности органов государственного и муниципального управления имело прогрессивное значение и оказало влияние на упорядочение юрисдикционной деятельности широкого круга органов публичной власти. Оно объективно стимулировало издание ряда законов и других нормативно-правовых актов, определяющих порядок реализации материальных правовых норм, ранее не применявшихся из-за отсутствия процессуального порядка их реализации. Ярким примером такого ряда процессуальных актов явились союзный и республиканские законы об отзыве депутатов Советов различных уровней, а также законы о референдумах, принятые в СССР и РСФСР в начале и середине 90-х годов XX века. Эти акты процессуального содержания обеспечили процесс отзыва из органов государственной власти депутатов, не оправдавших доверия избирателей, стимулировали практическое применение институтов непосредственной (прямой) демократии.

Широкая трактовка института юридического процесса послужила теоретической основой и для принятия законов и подзаконных актов, устанавливающих порядок деятельности законодательных, исполнительных органов государственной власти, конституционных (уставных) судов. Речь идет об обширных регламентах, определяющих порядок работы палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, вышеназванных судов — новых институтов российской государственности.

С учреждением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как постоянно действующего федерального государственного органа был принят Регламент², определяющий порядок ее деятельности.

В январе 2005 года Правительством Российской Федерации были утверждены Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти³, Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁴ и некоторые другие акты процессуального характера.

В соответствии с постановлениями Правительства и концепцией административной реформы разработка и принятие индивидуальных регламентов министерств и ведомств стали ведущим направлением административной реформы [5, с. 147]. Концепция административной реформы, одобренная Правительством Российской Федерации 25 октября 2005 года⁵, предусматривала разработку 410 административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В результате деятельности по проведению административной реформы число предполагаемых к разработке административных регламентов органов исполнительной власти превысило 500 [5, с. 165].

В настоящее время в федеральных законодательных и исполнительных органах продолжается масштабная работа по созданию правовых основ процедуры их деятельности в виде регламентов и других правовых нормативных актов процессуального характера. Нормирование административных процедур получает все большее развитие на уровне субъектов Российской Федерации и даже муниципальных образований, осуществляемое за счет соответствующих бюджетов.

В последние годы многое сделано по упорядочению процессуальной деятельности органов административной юстиции. Первоначально предлагалось создание отдельной системы административных судов. В недрах Верховного Суда был разработан и внесен в Государственную Думу и принят в первом чтении проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Однако в связи с отрицательным заключением Правительства дальнейшее движение законопроекта было приостановлено. Практика пошла по пути учреждения специализированных судебных коллегий по административным делам в составе Верховного Суда Российской Федерации, а равно и в составе верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, окружных (флотских) военных судов. В составе Верховного Суда России

² Первый вариант Регламента ЦИК России был утвержден постановлением ЦИК России 28 июня 1995 г. № 7/46-П. В последующем в него многократно вносились изменения и дополнения.

³ СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

была образована также Дисциплинарная коллегия, которая рассматривает дела, вытекающие из административных правоотношений и связанные с жалобами судей на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации.

Наиболее значительной мерой, направленной на упорядочение административной юстиции в стране, стала разработка и принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁶. В этом обширном комплексном законодательном акте произведено детальное регулирование как общих вопросов административного судопроизводства, так и особенностей производства по отдельным категориям административных дел, в том числе и производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Таким образом, правовое регулирование порядка деятельности различных государственных и муниципальных органов, получившее практическое воплощение в законах и других правовых актах процессуального характера и в соответствующих видах юридического процесса, стало заметным явлением правовой жизни последних лет и в связи с проведением административной реформы получает все большее развитие.

Обращаясь непосредственно к выявлению характерных признаков юридического процесса, следует подчеркнуть такую его особенность: каждый вид юридического процесса, вне зависимости от того в какой сфере он происходит, имеет сходные черты и осуществляется с соблюдением общих демократических принципов, закрепленных в Конституции либо в соответствующем процессуальном законодательстве. Именно это обстоятельство позволяет характеризовать юридический процесс как общеправовую категорию, подчиняющуюся общим закономерностям, представляющим некое процессуальное единство. Вместе с тем любой отдельный его вид имеет свои особенности как по уровню правового регулирования, так и по субъектам-участникам процесса и, наконец, по органам, осуществляющим юрисдикционную деятельность, подчеркивающие специфику данного вида юридического процесса. Например, уголовный, гражданский, арбитражный судебные процессы традиционно весьма детально регламентированы в соответствующих процессуальных кодексах и характеризуются специфическими принципами судопроизводства. С принятием Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве ныне достаточно подробно урегулирован и процесс по административным делам. В то же время отдельные виды юридических процессов — законодательный, избирательный, бюджетный, налоговый и другие юрисдикционные процессы, осуществляемые в иных отраслях управления, регламентированы лишь в общих чертах. Однако активное административно-процессуальное правот-

⁶ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

ворчество последних лет заметно упорядочило управленческие процессы в органах исполнительной власти.

В научной литературе исследованы характерные признаки юридического процесса как общеправовой категории. Среди них учеными выделяются следующие признаки [6, с. 28–29; 1, с. 17]:

специфическая государственная деятельность, направленная на реализацию материальных правовых норм;

регламентированность процессуальными правовыми нормами;

наличие субъектов права, в том числе хотя бы одного, обладающего государственно-властными полномочиями по ведению соответствующего процесса;

стадийность процесса, наличие этапов, их временных рамок и промежуточных и окончательных результатов;

процедурность в рамках определенных стадий процесса, состоящая из последовательно совершаемых субъектами права процессуальных действий;

фиксированность промежуточных (стадийных) и окончательных результатов процесса в правовых актах, принимаемых компетентными субъектами-участниками процесса;

обеспечение исполнения государственной воли, выраженной в актах, принятых участниками процесса и другими компетентными органами.

В структурном отношении юридический процесс подразделяется на определенные стадии (этапы) и многочисленные правовые процедуры, совершаемые участниками процесса в рамках его отдельных стадий. Иначе говоря юридический процесс — ничто иное, как совокупность отдельных в организационном плане самостоятельных и завершенных правовых процедур, совершаемых участниками процесса в пути к конечной цели — реализации материальных правовых норм. Юридическую процедуру мы рассматриваем как часть стадии процесса.

Всякий юридический процесс, независимо от его вида и сферы функционирования, строится как на основе общих принципов права, так и на специальных принципах соответствующей процессуальной деятельности, применительно к конкретным видам процесса. Так, новейший Кодекс административного судопроизводства закрепил семь принципов данного вида судопроизводства (статьи 6–14) от независимости судей до состязательности и равноправия сторон. Принципы как руководящие начала определяют характер и направленность юридического процесса, дают ему своего рода главный вектор развития.

Необходимо также иметь в виду, что каждый вид юридического процесса наряду с общедемократическими принципами зиждется и на собственных принципах, присущих только данному виду процесса. Например, для судебного процесса таковыми являются независимость судей, подчинение их только Конституции Российской Федерации и федеральным законам; равноправие сторон в процессе; презумпция невиновности и свобода оценки

доказательств, а для избирательного процесса — организация, подготовка и проведение выборов избирательными комиссиями; их независимость в пределах своей компетенции; недопустимость изменения избирательного закона в период избирательной кампании; равенство и состязательность кандидатов, избирательных объединений в предвыборной деятельности и др.

На основе достижений правовой науки и вышеприведенного анализа общий юридический процесс можно определить как регламентированную процессуальными правовыми нормами деятельность субъектов права, направленную на реализацию материально-правовых норм, относящихся к различным сферам государственного, социально-экономического и культурного строительства, протекающую в пространстве и времени, выражающуюся в последовательном осуществлении правовых процедур в рамках стадий процесса до достижения конечной цели, предусмотренной нормами материального права.

Что касается юридической природы и особенностей избирательного процесса, необходимо отметить, что это — вид процесса и естественно, он подчинен общим закономерностям юридического процесса как общеправовой категории, то есть обладает отмеченными выше его общими признаками. Это обстоятельство, однако, не исключает, что избирательный процесс имеет ряд качественных характеристик, отличающих его от других видов процесса. Его специфические черты достаточно полно выявлены в работах специалистов по избирательному праву и процессу. Среди наиболее существенных характеристик избирательного процесса исследователями отмечаются следующие его признаки [7, с. 231–238; 1, с. 18]:

особый субъектный состав, состоящий из лиц и организаций, наделенных законом избирательной правосубъектностью;

строго целевое назначение — формирование выборных органов публичной власти в центре и на местах, наделение полномочиями выборных должностных лиц;

ограничение во времени периодом избирательной кампании;

проведение при организующей и контролирующей роли юридически независимых государственно-общественных органов — избирательных комиссий, — главных субъектов процесса, представляющих общие государственные (муниципальные) интересы, с участием других обязательных и факультативных субъектов избирательного процесса;

регламентированность процессуальными нормами избирательного законодательства, а также смежного законодательства в той мере, в какой оно регулирует избирательные правоотношения, инструкциями, иными правовыми актами избирательных комиссий, организующих выборы;

наличие многочисленных избирательных действий и процедур, осуществляемых в рамках определенных законом стадий избирательного процесса в целях формирования выборного органа публичной власти, избрания должностного лица;

оформляемость и закрепляемость в правовых документах промежуточного и итогового характера решений, принимаемых субъектами избирательного процесса в пределах своей компетенции.

Определяя место избирательного процесса среди прочих юридических процессов, следует обратить внимание также на следующие качественные характеристики.

Во-первых, нельзя не видеть такую его особенность, как массовость и политическую значимость, уже подмеченные исследователями [6, с. 37; 1, с. 18–19]. По факту, нет другого юридического процесса, который был бы сопоставим с ним по охвату миллионов масс народа, политической и юридической значимости и влиянию его результатов на государственное строительство и социально-экономическую жизнь общества.

Во-вторых, в избирательном процессе, как ни в каком другом, реализуется правоотношение конституционного значения между народом (избирательным корпусом, совокупным избирателем) и соответственно Российским государством, субъектом Федерации, муниципальным образованием, хотя данное правоотношение, как таковое, не предусмотрено правом, поскольку народ (избирательный корпус) юридически не признан субъектом избирательного права. Правосубъектность народа фактически расплывлена по многомиллионным избирателям, которые в избирательном процессе фигурируют как его индивидуальные субъекты. Данному правоотношению присуща абстракция высокой степени, ибо, как таковое, оно процедурно, нигде не регламентировано, но фактически реализуется с помощью свободных выборов. Последние же конституционно признаны высшим непосредственным выражением власти народа. Объектом этого правоотношения является наделение народом в лице избирателей государственно-властными полномочиями избираемых ими государственных, муниципальных органов, должностных лиц.

* * *

Осмысливая избирательный процесс, необходимо заметить, что в многочисленных трудах по избирательно-правовой тематике наблюдается некоторая односторонность подходов к исследованию этого феномена. Она заключается в том, что в подавляющем большинстве работ проблемы избирательного процесса рассматриваются только через призму его стадий, а избирательный процесс как правовая категория, центральный институт избирательного права и его качественная характеристика, отличие от других видов юридического процесса остается вне внимания авторов.

Например, в главе 15 учебника «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» [8], озаглавленной «Избирательный процесс», авторы ограничились рассмотрением только основных стадий процесса от назначения выборов до опубликования его результатов без предварительного освещения понятия «избирательный» процесс, его роли и места, содержания,

характерных черт и свойств. Такой изъян, к сожалению, допущен и в ряде других изданий по избирательному праву и процессу [9; 10; 11].

Первую попытку восполнить этот пробел предприняли Ю.А. Веденеев и В.И. Лысенко в одноименных учебниках для вузов, изданных под эгидой ЦИК России в 1999 и 2003 годах [12; 13]. Более подробный анализ возникновения и развития понятия избирательный процесс дается в учебнике под редакцией В.О. Лучина [7], его богатое содержание раскрывается в трудах В.В. Игнатенко и С.Д. Князева [14], А.М. Агаева [1].

Следует признать, что взгляды ученых на избирательный процесс как на сложную многосоставную политико-правовую категорию еще не устоялись и находятся в стадии теоретической разработки. Очевидно, этим объясняется наличие разных позиций в трактовке его сущности, содержания компонентов и, следовательно, определения. Коснемся некоторых из них.

Наиболее распространенным является понимание избирательного процесса как технологической инфраструктуры и формы реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур [12, с. 155–156]⁷. По существу, к технологической форме реализации конституционных принципов подготовки и организации выборов сводит понятие избирательного процесса и В.В. Пылин [15, с. 176].

Разумеется технологическая (точнее, организационно-техническая) составляющая хотя и имеет место в организации избирательного процесса, но, на наш взгляд, не является его определяющим признаком, ибо избирательный процесс — это, прежде всего, юридическое явление, связанное с реализацией политических прав и обязанностей граждан, их объединений, что представляет собой одну из основных его характерных черт. Подтверждением этого обстоятельства служит существенная корректировка авторами вышеприведенного определения, которые, спустя четыре года, обоснованным образом его дополняют: «Избирательный процесс ... не только и не столько преимущественно административная технологическая процедура, сколько публичный конкурентный политический процесс, в рамках которого разворачивается политическая правосубъектность граждан-избирателей, и посредством их волеизъявления воспроизводится и легитимируется деятельность представительных, а также иных выборных институтов» [13, с. 276].

В.О. Лучин, В.Н. Белоновский и другие уточняют понятие «избирательный процесс» в том плане, что «это совершаемая в рамках временного этапа, в установленном порядке определенная последовательность действий субъектов избирательного права по подготовке и проведению выборов». Далее, они правильно указывают, что «избирательный процесс оформляется

⁷ Данное определение принадлежит Ю.А. Веденееву и В.И. Лысенко.

в законодательстве и реализуется на практике как система сменяющих друг друга этапов организации и проведения выборов» [7, с. 235–237].

С.Д. Князев и А.А. Яшин считают «предпочтительным определять избирательный процесс не через деятельность компетентных субъектов, а как систему организационно взаимосвязанных и реализуемых в определенной последовательности отношений, опосредствующих подготовку и проведение выборов» [14, с. 184]. Определение избирательного процесса через систему указанных отношений, полагают авторы, не только отвечает интересам комплексного и всестороннего охвата этого многомерного по своему содержанию политико-правового явления, но и позволяет более четко определить его соотношение с избирательными процедурами и формами.

Как «систему правовых, политических и организационно-технологических отношений в сфере подготовки и проведения выборов...» определяет избирательный процесс и А.Г. Головин, выделяя при этом его обеспечительную составляющую в виде информационного и финансового обслуживания процесса [16, с. 38–39].

Все выше указанные определения вносят свою лепту в теоретическую разработку проблем избирательного процесса, оттеняют ту или иную грань этого многосоставного феномена, а потому обоснованно используются в научном обороте.

Сердцевину избирательного процесса, естественно, образуют его стадии. Их перечень и содержание достаточно полно исследовано в трудах и других ученых и практиков. Однако среди них нет единства мнений как по количеству, так и по наименованию стадий процесса. Например, число стадий варьируется от 3 до 10 и более. Такой же «разнобой» наблюдается в различных работах и по факультативным стадиям. Надо заметить, что как минимальное, так и максимальное число предлагаемых стадий избирательного процесса слабо согласуется с позицией законодателя, хотя избирательные законы формально не закрепляют перечень стадий.

Тем не менее, исходя из содержания законодательного регулирования, теории и практики выборов, полагаем возможным деление избирательного процесса на следующие основные стадии: формирование организационно-технологической основы (инфраструктуры) выборов; выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов; предвыборная агитация; голосование, подсчет голосов, определение результатов выборов и их обнародование (опубликование). Предлагаем также одну факультативную стадию — повторное голосование.

Правда, в некоторых источниках в качестве факультативных стадий называются повторные выборы, новые выборы и дополнительные выборы. Все эти три процедуры предполагают проведение избирательного процесса в полном объеме всех его стадий, а потому, по нашему мнению, они не могут быть признаны факультативной стадией избирательного процесса. Важно подчеркнуть: отсутствие любой из предложенных основных стадий исключает

проведение выборов. Это обстоятельство дополнительно свидетельствует об обоснованности предлагаемого структурирования избирательного процесса.

Данное стадийное деление избирательного процесса отражает конкретные институты избирательного права и крупные этапы избирательной кампании и может быть в перспективе закреплено в законодательстве. Отметим также неприемлемость мнения отдельных авторов о включении в перечень стадий избирательного процесса таких процедур, как государственная регистрация политических партий, общественных объединений, назначение выборов, регистрация (учет) избирателей, подготовка и представление финансового отчета кандидатов, избирательных объединений, избирательных комиссий в комиссии, организующие выборы и в органы представительной власти соответствующего уровня. Дело в том, что все указанные процедуры имеют самостоятельное целевое назначение, непосредственно не связаны с процессом конкретных выборов, находятся за пределами «живого» избирательного процесса, который еще не начался либо уже прошел, и итоги его подведены. Поэтому, по нашему убеждению, нет оснований считать их составной частью избирательного процесса.

Избирательный процесс представляет собой деятельность самых различных субъектов избирательного права. Именно они приводят в движение правовые нормы, регламентирующие избирательный процесс. Исходя из общей теории правосубъектности, разработанной методологической наукой — теорией права и государства с участием отраслевых юридических наук, норм действующего избирательного законодательства и практики его применения, субъектами избирательного права (процесса) следует признать физических и юридических лиц, а также различные социальные образования, не обладающие правами юридического лица, которые законом наделены качествами правосубъектности, в области избирательных правоотношений.

Необходимо констатировать то обстоятельство, что проблема субъектов избирательного права еще не получила достаточно глубокой разработки, что является существенным пробелом в избирательно-правовой науке. В учебниках и различного рода курсах по избирательному праву и процессу эти вопросы затрагиваются лишь попутно и фрагментарно в связи с рассмотрением избирательных правоотношений. К сожалению, даже в авторитетном учебнике по избирательному праву и процессу, подготовленном большим коллективом авторов и изданном ЦИК России в 2003 году, не нашлось места главе о субъектах избирательного права.

Этим объясняется своего рода неразбериха в литературе по кругу субъектов избирательного права. Так, если авторы первого учебника по избирательному праву и процессу, вышедшего в свет в 1999 году, в целом выделяют 5 видов субъектов избирательного права, то М.В. Масловская — 4 [17, с. 13], Е.В. Корчиго — 7, А.А. Югов — 11, С.Д. Князев и Е.А. Хрусталев — 14 [12, с. 151–152; 6, с.77 и 85; 18, с. 96–98; 19, с. 86]. А по нашему мнению, таких видов — около 20-и.

Здесь важно заметить, что любая правосубъектность, в том числе и избирательная, устанавливается законодателем. Современные избирательные законы часто меняются. Нередко эти изменения касаются и круга субъектов избирательного права. Например, в 80-е и начале 90-х годов XX века профсоюзы и трудовые коллективы активно участвовали в выборах в качестве субъектов избирательного права. Однако новейшее законодательство лишило эти субъекты права участвовать в избирательных правоотношениях.

Вместе с тем оно наделило избирательной правосубъектностью целый ряд новых лиц и организаций, в том числе наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченных представителей политических партий и др.

В настоящее время избирательной правосубъектностью обладает достаточно широкий круг правовых личностей как индивидуального, так и коллективного характера. Их насчитывается около двух десятков. Они весьма разнообразны, отличаются друг от друга по назначению, объему полномочий и другим параметрам. Различаются, например, субъекты основные и вспомогательные (факультативные), индивидуальные и коллективные.

При всех различиях и особенностях субъекты избирательного права образуют единую неразрывную систему, которая обеспечивает реальное функционирование избирательного права, подготовку и проведение выборов. Все без исключения субъекты избирательного права реализуют свою правосубъектность путем вступления в избирательные правоотношения, складывающиеся в рамках избирательного процесса, по собственной воле либо в силу закона.

Одной из важных составляющих юридической характеристики избирательного процесса являются принципы, на которых он зиждется. Принципы выступают как основополагающие, руководящие начала процессуальной деятельности субъектов избирательного права. Как известно, законодатель не разделяет принципы избирательного права и избирательного процесса, равно как и не дает их сводного исчерпывающего перечня. Поэтому в установлении системы принципов избирательного права и процесса весьма существенную роль играют доктринальные подходы.

Правотворческие органы — как национальные, так и международные — не проводят категоричного и однозначного деления принципов подготовки и проведения выборов на принципы избирательного права, с одной стороны, и принципы избирательного процесса — с другой, а рассматривают их как общие начала, определяющие демократическую сущность как избирательного права, так и избирательного процесса. Поэтому следует признать обоснованным общий вывод, сделанный в научной литературе об отсутствии существенной разницы между принципами права и юридического процесса [20, с. 28]. Принципы процесса по существу представляют собой разновидность правовых принципов [6, с. 210].

Анализ законодательства, как российского, так и международного, относительно принципов проведения выборов и научной литературы позволяет, по нашему мнению, сформулировать и выделить следующие принципы избирательного процесса:

- правовое регулирование избирательного процесса;
- недопустимость изменения избирательного закона в ходе избирательной кампании;
- законность (подзаконность) действий и решений всех субъектов избирательного процесса;
- организация, подготовка и проведение выборов независимыми специализированными коллегиальными органами — избирательными комиссиями;
- гласность и открытость (публичность) избирательных процедур, действий и решений;
- непрерывность, поступательность и стадийность избирательного процесса;
- равноправие однопорядковых субъектов избирательного процесса;
- документальное закрепление промежуточных и окончательных результатов выборов;
- возможность обжалования действий и решений любых участников избирательного процесса в судебном и административном порядке.

В литературе достаточно полно раскрыто содержание названных и других принципов избирательного процесса [8, с. 107–151; 1, с. 30–46; 11, с. 73–147]. В совокупности они выражают демократическую сущность и специфику избирательного процесса как одного из видов юридического процесса.

Действующее законодательство о выборах объединяет в себе как материальные, так и процессуальные нормы. Причем последние составляют большую часть избирательных законов. Однако они не объединены в отдельную главу (блок), а разъединены и размещены в самых различных главах и статьях указанных законов. В связи с этим встает проблема их кодификации. По данному вопросу существуют две точки зрения. Согласно одной из них, которую представляет А.Е. Постников и некоторые другие ученые и практики, нецелесообразно вести речь об избирательно-процессуальном праве, а попытки создать законодательные акты, регламентирующие исключительно избирательный процесс, ведут к разрыву системности правового регулирования выборов [21, с. 13].

Другая группа специалистов, наоборот, полагает возможным и целесообразным обособление норм, регулирующих избирательный процесс в отдельный законодательный акт. Например, Е.В. Корчиго считает, что «единственно совершенным способом законодательного регулирования избирательного процесса может быть кодифицированный акт» [6, с. 42]. За кодификацию как материальных так и процессуальных избирательных норм высказался и О.В. Дамаскин [22, с. 92–93]. О возможности кодификации избирательного законодательства в свое время говорили Е.Н. Хрусталев

[23], экс-председатели ЦИК России А.А. Вешняков [24, с. 62] и В.Е. Чуров⁸, а также нынешний руководитель ЦИК России Э.А. Памфилова⁹.

Осмысливая данную проблему, следует отметить, что формирование процессуальной либо любой другой отрасли (подотрасли) права является компетенцией законодателя и базируется на соответствующих научных разработках. Поэтому, по мере созревания условий считаем вполне возможной кодификацию как материальных, так процессуальных норм избирательного законодательства. Положительное решение данной проблемы, по нашему мнению, позволило бы существенно укрепить стабильность правовых основ избирательного процесса, приблизив их по уровню нормативного регулирования к традиционным видам юридического процесса — уголовному и гражданскому.

В завершение подведем некоторые итоги.

Избирательный процесс — сложная многогранная категория науки избирательного права и электоральной практики, объединяющая все этапы и стадии избирательной кампании. Данная категория хотя и не закреплена законодательно, но является удачной альтернативой термину «избирательная кампания».

Избирательный процесс выражается как в организационно-технических, так и политико-правовых действиях субъектов избирательного процесса в рамках правоотношений по подготовке и проведению выборов депутатов представительных органов государственной и муниципальной власти, их должностных лиц. Данный юридический процесс представлен в законодательстве в виде системы последовательно сменяющих друг друга стадий подготовки и проведении выборов. Его двигателем является правовая воля субъектов процесса, а целью — формирование выборных органов публичной власти.

Будучи одним из видов юридического процесса, он обеспечивает реализацию норм избирательного права, субъективных прав и юридических обязанностей граждан и их объединений. В условиях становления правового государства и плюралистической демократии закономерно возрастает роль и значение избирательного процесса как легитимного способа формирования персонального состава органов государственной и муниципальной власти в соответствии с волеизъявлением избирателей.

Список литературы

1. Агаев А.М. Избирательный процесс в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: монография. Казань: «Идея-Пресс», 2012.
2. Биктагиров Р.Т., Фомин А.А., Шапиев С.М. Организация выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по пропорциональной системе. Казань: «Идел-Пресс», 2007. 480 с.

⁸ «Российская газета», 2007, 15 июня.

⁹ «Российская газета», 2018, 1 ноября.

3. Проблемы судебного права / Мельников А.А., Полянский Н.Н., Савицкий В.М., Строгович М.С.; Под ред.: Савицкий В.М. М.: Наука, 1983. 224 с.
4. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М.: Эксмо, 2008. 446 с.
5. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М.: «Формула права», 2008. 508 с.
6. Дамаскин О.В., Корчиго Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М.: «Норма», 2005. 271 с.
7. Лучин В.О., Белоновский В.Н. и др. Избирательное право России: учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. 670 с.
8. Дмитриев Ю.А. Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. Изд-во «Феникс», 2004. 806 с.
9. Избирательное право / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. 415 с.
10. Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М.: «Норма», 2010. 592 с.
11. Макарецв А.А. Избирательный режим в Российской Федерации. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2013. 344 с.
12. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. М.: «Норма», 1999. 856 с.
13. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: «Норма», 2003. 816 с.
14. Игнатенко В.В., Князев С.Д. и др. Избирательное право Российской Федерации. Учебное пособие. Иркутск. Изд. ВСЦПИ, 2001. 332 с.
15. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. Учебник. СПб: ЛОГУ им А.С. Пушкина. Орел: Вариант В. 2001. 282 с.
16. Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. М.: «Норма», 2007. 336 с.
17. Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации: Автореферат дисс. канд. юрид. наук. Волгоград, 1999. 18 с.
18. Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург. 1999. 123 с.
19. Князев С.Д., Хрусталеv Е.Н. Субъекты российского избирательного права // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Материалы конференции, посвященной 40-летию Юридического факультета ДВГУ. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1998, Ч. 1. С. 85-90
20. Баландин В.Н., Павлушина А.А. Принципы юридического процесса. Тольятти. 2001. 150 с.
21. Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Норма, 1996. 217 с.
22. Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / Под. ред. С.В. Юсова. М.: Проспект, 2005.
23. Хрусталеv Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 32-35.
24. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. Монография. М.: Весь мир, 1997. 183 с.