

## Избирательный процесс: понятие, особенности и структура\*

С. Д. КНЯЗЕВ\*\*

Отличительной чертой механизма правового обеспечения выборов является объединение усилий материальных и процессуальных норм в регулировании избирательных отношений. Причем избирательный процесс получил такое отражение в законодательстве и такое признание в сфере практической реализации электоральных прав российских граждан, которое со всей очевидностью обуславливает его несомненную значимость в регуляции правового режима избирательных кампаний различного вида и уровня.<sup>1</sup> И хотя, как справедливо отмечают Ю. А. Веденеев и В. И. Лысенко, термин «избирательный процесс» не является синонимом для обозначения становления или формирования новой самостоятельной отрасли права или подотрасли процессуального законодательства,<sup>2</sup> нельзя не признать, что без образующих избирательный процесс действий и процедур полнота юридической картины организации и проведения выборов была бы просто немыслимой.

Попытки сформулировать понятие российского избирательного процесса уже неоднократно предпринимались в научной юридической литературе.<sup>3</sup> Однако четкое и однозначное определение этого политико-правового явления до сих пор не выработано, что нередко приводит исследователей данного института к самым разнообразным оценкам образующих избирательный процесс признаков, вызывает его необоснованное отождествление с выборами,<sup>4</sup> избирательными кампаниями<sup>5</sup> и иными проявлениями электо-

---

\* Настоящая статья представляет фрагмент монографии С. Д. Князева «Очерки теории российского избирательного права» (изданной в Дальневосточном государственном университете в 1999 г.), который доработан автором с учетом новаций избирательного законодательства, осуществляемых после ее выхода в свет. — *Ред.*

\*\* Кандидат юридических наук, профессор Дальневосточного государственного университета.  
© С. Д. Князев, 1999.

<sup>1</sup> Достаточно сказать, что выполняющий роль системообразующего центра избирательного законодательства Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» основным предметом своего регулирования имеет процессуальный порядок организации и проведения выборов и референдума.

<sup>2</sup> *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации* / Отв. ред. А. В. Иванченко. М., 1999. С. 258.

<sup>3</sup> См., напр.: *Белкин А. А.* Избирательный процесс // Вестник С.-Петербургского ун-та. Сер. 6. Философия, политология, социология, психология, право. 1993. № 4. С. 93–101; *Кукушкин М. И., Югов А. А.* Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. 1998. № 1. С. 14–19; *Хрусталева Е. Н.* Избирательный процесс в России: Понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 32–35.

<sup>4</sup> *Суворов В. Н.* Основы государства и права. М., 1996. С. 117.

*Мишин А. А., Барабашев Г. В.* Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1989. С. 219.

ральной действительности. Думается, что во многом такое положение продиктовано некритическим использованием общего понятия юридической процессуальной формы, отсутствием единого методологического подхода к оценке содержания и видов юридического процесса.

Юридическая наука и практика весьма широко оперируют такой правовой категорией, как процесс. При этом вполне обоснованно акцентируется внимание на различных видах его сущностного проявления, среди которых представлены гражданский, арбитражный, уголовный, административный, законодательный, бюджетный, избирательный и другие составляющие юридического процесса.<sup>6</sup> Данное обстоятельство достаточно красноречиво свидетельствует, что процесс представляет собой весьма сложное правовое явление, которое, несомненно, имеет определенные общие для всех видов юридической процессуальной формы свойства и вместе с тем специфику их отраслевого преломления, отражающую особенности регулируемых отношений и характер их юридической регуляции. В связи с этим представляется заслуживающей поддержки мысль о том, что введение в правовую науку и практику категории «юридический процесс» — попытка найти унифицированное, обобщенное определение всем правовым формам и на этой основе смоделировать целостную картину понятийного аппарата, пока еще разобщенного логически и изучаемого различными отраслями науки.<sup>7</sup>

По мнению И. А. Галагана, концепция общего юридического процесса позволяет осмыслить и объяснить общей процессуальной теорией на основе системно общих принципов и понятий всю сложность и многообразие различных юридических процедур в практике деятельности государственных органов и общественных организаций.<sup>8</sup> Следует согласиться с Ю. И. Мельниковым и Ю. Д. Рудкиным, утверждающими, что в общетеоретическом плане вполне возможна выработка единого понятия юридического процесса, отражающего типичные черты различных видов юридических процедур.<sup>9</sup>

Под таким углом зрения все виды юридического процесса объединяет то, что «любая отрасль материального права вызывает к жизни соответствующие процессуальные нормы, поскольку для реализации его норм необходима определенная правоприменительная деятельность уполномоченных на то субъектов».<sup>10</sup> Исходя из данных соображений, общими свойствами всех видов юридического процесса можно обозначить следующие характе-

---

<sup>6</sup> В юридической литературе можно обнаружить и принципиально иные подходы к градации юридического процесса. Так, Ю. И. Мельников полагает, что в зависимости от нормативной основы, формы выражения и правовых последствий процессуальной деятельности необходимо различать конституционный, учредительный, правотворческий, правоприменительный и контрольный процессы (см.: Мельников Ю. И. О видах юридического процесса // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Вып. 2. Ярославль, 1998. С. 29).

<sup>7</sup> *Правовые формы деятельности в общенародном государстве* / Под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8–9.

<sup>8</sup> Галаган И. А. Проблема общего юридического процесса в советской правовой науке // Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). Воронеж, 1985. С. 13.

<sup>9</sup> Мельников Ю. И., Рудкин Ю. Д. О процессуальном в юридической деятельности // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. Ярославль, 1989. С. 69–70.

<sup>10</sup> *Юридическая процессуальная форма: теория и практика*. М., 1976. С. 12.

ристики процессуальной формы. Во-первых, процесс есть юридическое выражение государственно-властной деятельности. Соответственно этому он не может существовать и развиваться без надлежащих субъектов государственной и муниципальной власти. В свою очередь, для них процессуальная форма является, как правило, категорическим условием реализации предоставленной в той или иной сфере компетенции, разрешения многочисленных конкретных дел, составляющих основную массу их практической работы. Во-вторых, процесс отражает динамику деятельности соответствующих государственных (муниципальных) органов и иных субъектов, вследствие чего ему свойственна стадийность, т. е. наличие этапов, последовательно сменяющих друг друга, в пределах которых должны быть совершены надлежащие процессуальные действия. Протяженность процесса обуславливает также существенное значение фактора времени в качестве неотъемлемой составной части его юридической характеристики, предполагающей детальное регулирование сроков осуществления процессуальных действий и процедур. В-третьих, отличительная особенность процесса заключается в том, что как юридическая деятельность он направлен на достижение определенного правового эффекта. Поэтому каждый вид процесса имеет целью достижение юридического результата, оформленного в виде конкретного акта, — приговора суда, решения избирательной комиссии о результатах выборов, постановления органа исполнительной власти об установлении карантина и т. д., поскольку социальное назначение процесса — обеспечить надлежащее претворение в жизнь предписаний материальных норм российского права. В-четвертых, будучи и по содержанию, и по результатам деятельностью юридической, процесс не мыслим без специального правового регулирования всех его сторон, которое достигается с помощью особых процессуальных норм, предусматривающих детальные юридические процедуры действий всех его участников.

В своей совокупности именно эти свойства раскрывают содержание процесса как юридической категории,<sup>11</sup> определяют его роль и значение в механизме правового регулирования общественных отношений. Вместе с тем они не гарантируют единого унифицированного выхода на определение сущности и содержания юридического процесса в различных сферах правоприменительной практики. Анализ имеющихся по данной проблеме научных разработок позволяет сделать вывод, что в настоящее время в юридической теории оформились три направления в понимании процессуальной деятельности: традиционное, расширительное, ограничительное.

Традиционное понимание юридического процесса неразрывно связано с недвусмысленным отождествлением с юрисдикционной деятельностью, охватывающей собой разрешение юридических споров и применение мер государственного принуждения. Однако попытки выхода за рамки юрисдикционной (правоохранительной) деятельности в оценке юридического процесса решительно отвергаются на том основании, что это обескровливает и выхолащивает понятие процесса, так как «не всякая урегулированная правом процедура совершения юридических действий может быть признана процессом в том специальном юридическом смысле, который исторически

<sup>11</sup> Подробнее об этом см.: *Сорокин В. Д.* Семь лекций по административному праву. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 1998. С. 27–29.

сложился и принят в законодательстве, на практике, в науке».<sup>12</sup> В. Н. Протасов, например, полагает, что «юридический процесс опосредует применение права, обладающее исключительным (юрисдикционным) характером, которое относится к содержанию охранительного правоотношения и не является обязательным моментом в нормальной реализации материальных регулятивных норм».<sup>13</sup> Тем самым традиционное понимание юридического процесса однозначно ограничивает его рамки исключительно юрисдикционной деятельностью. Как следствие, классическими видами традиционного процесса принято считать уголовный и гражданский процессы. Представляется, что в современных условиях к ним вполне обоснованно можно отнести арбитражный процесс, а также конституционно-судебный процесс.<sup>14</sup> Всех их отличает принадлежность к обеспечению порядка применения материальных охранительных норм различной отраслевой принадлежности.

Расширительное понимание юридического процесса отвергает юрисдикционный подход к оценке его содержания. Его сторонники исходят из того, что любая правовая деятельность не мыслима вне процессуального режима, ибо нельзя представить, чтобы одна ее сторона (материальное содержание) регламентировалась законом, а другая (процессуальная) — нет.<sup>15</sup>

По мнению И. А. Галагана и А. В. Василенко, правоприменительные связи в реальной действительности представляют собой сложное, комплексное правовое и в то же время единое материально-процессуальное образование (и правоотношение), которое становится таковым в результате взаимодействия материальных и процедурно-процессуальных норм и соответствующих правоотношений в сфере правоприменительной деятельности государства.<sup>16</sup> Отсюда делается вывод, что государственно-правовые институты неразрывно связаны с процессуальными формами и процедурами, необходимыми для их практической реализации.<sup>17</sup> Тем самым расширительное толкование юридического процесса признает, что он соответствует практически всем материальным отраслям права, принимая адекватное им по наименованию и значению внешнее выражение. Как правило, в этом смысле к юридическому процессу относят административный, государственный, земельный и некоторые иные виды процесса. Так, В. С. Основин и В. О. Лучин полагают, что в государственном праве значение процессуальных элементов заключается в том, что они, во-первых, устанавливают процессуальные формы осуществления народовластия — процедуру выборов, деятельности

<sup>12</sup> Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 122.

<sup>13</sup> Протасов В. Н. Процессуальный механизм в правовом регулировании социалистических общественных отношений // Советское государство и право. 1983. № 3. С. 123.

<sup>14</sup> В этом смысле конституционно-судебный процесс представляется элементом конституционно-судебного права, определяющего статус и деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Федерации (см.: Кокотов А. Н. Конституционное право в российском праве: Понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 22).

<sup>15</sup> Галаган И. А., Василенко А. В. Проблемы теории правоприменения по советскому законодательству // Правоведение. 1986. № 2. С. 58.

<sup>16</sup> Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 19.

<sup>17</sup> Так, Н. Н. Волленко полагает, что «процессуальность» и «материальность» являются функциональными характеристиками правовых предписаний, отражающими юридическое назначение правовых норм и их генетическую связанность (см.: Волленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 98).

представительных учреждений и т. д.; во-вторых, закрепляют такой порядок деятельности уполномоченных субъектов, который нацелен на последовательное и всестороннее осмысление и разрешение конкретных государственно-правовых ситуаций; в-третьих, придают процедуре деятельности участников государственно-правовых отношений общеобязательный характер; в-четвертых, создают юридические предпосылки для соблюдения прав и интересов участников правоприменительной деятельности; в-пятых, предусматривают порядок реализации гражданами конституционных прав и обязанностей; в-шестых, служат необходимым условием укрепления законности в сфере государственно-правовых отношений.<sup>18</sup> Бесспорно, что при подобной трактовке юридического процесса вполне резонным представляется вывод об автоматическом соответствии каждой регулятивной отрасли материального права своему специфическому автономному виду процессуальной деятельности.

Однако для подобного утверждения нет серьезных оснований; необходимо учитывать, что служебная роль традиционных юридических процессов не сводится только к процедурному обслуживанию собственных материальных юридических комплексов, а распространяет масштабы своего влияния на другие отрасли и институты российского права, вследствие чего последние могут не испытывать потребности автономного процессуального регулирования, предполагающего обособление самостоятельного вида юридического процесса. Нельзя игнорировать и то обстоятельство, что нередко сами сторонники существования соответствующих основным материальным отраслям российского права юридических процессов признают, что процедурное влияние в них отнюдь не тождественно предмету материально-правового регулирования. Так, в государственном праве процедурные формы реализации его материальных норм увязываются не с границами всего отраслевого юридического массива, а применительно к организации и проведению выборов,<sup>19</sup> подготовке и принятию законодательных актов,<sup>20</sup> установлению и закреплению процедуры деятельности представительных органов государственной и муниципальной власти.<sup>21</sup> С учетом этих соображений представляется вполне правомерной мысль В. Д. Сорокина о том, что расширительное толкование процессуальной формы охватывает собой только административный процесс, объединяющий целый ряд административных производств, которые покрывают собой все административно-материальное правоприменительное поле,<sup>22</sup> включая правотворческую, оперативно-исполнительную (наделительную) и юрисдикционную деятельность. Что же касается собственных процессуальных форм, характерных для других отраслей материального права, то они «сегментированы» применительно к отдельным институтам, вследствие чего по объему своего воздействия не совпадают с отраслевой материально-правовой базой, замыкаясь на обслуживании некоторых видов правоприменения. Именно по этой причине есть все основания различать наряду с

<sup>18</sup> *Юридическая процессуальная форма: теория и практика*. С. 62.

<sup>19</sup> *Ким А. И.* Теоретические вопросы дальнейшего совершенствования советского избирательного права. Иркутск, 1967. С. 118–119.

<sup>20</sup> *Правотворчество в СССР* / Под ред. А. В. Мицкевича. М., 1974. С. 149–228.

<sup>21</sup> *Юридическая процессуальная форма: теория и практика*. С. 68.

<sup>22</sup> *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 76.

традиционным и расширительным пониманием юридического процесса и процессуальные формы ограничительного характера. В частности, применительно к финансовому праву можно говорить о бюджетном процессе, а в отношении государственного права — об учредительном, законодательном, референдумном и избирательном процессах.

Нельзя не согласиться с Н. А. Богдановой в том, что юридический процесс в конституционном праве позволяет акцентировать внимание на механизме действия норм, регулирующих законодательный процесс, процедуре проведения выборов и референдумов, участии различных субъектов в политическом процессе, процессуальном порядке заключения и реализации договоров между Федерацией и ее субъектами, разрешении споров о компетенции и т. п.<sup>23</sup> Процессуальная сторона данной отрасли права тем самым фактически распадается на ряд относительно самостоятельных процессов, обеспечивающих динамические аспекты применения конституционно-правовых норм в конкретных сферах политико-правовой организации российского общества. Соответственно избирательный процесс выступает самостоятельной юридической формой определенного комплекса государственно-правовых отношений, замыкающихся на обслуживании подготовки и проведения выборов, и является автономным элементом в структуре избирательного и в целом государственного права Российской Федерации.

В этой связи нельзя не согласиться с тем, что в юридической литературе понятие избирательного процесса раскрывается именно через юридический процесс организации и проведения выборов. Справедливо обращается внимание и на то, что избирательный процесс является технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур, а организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.<sup>24</sup> Среди отличительных черт избирательного процесса называются его опора на основы конституционного строя Российской Федерации, юридическая нормированность действий участников процесса организации и проведения выборов, логическая последовательность образующих его стадий. Исходя из этих соображений, Е. Н. Хрусталева характеризует избирательный процесс как «урегулированную нормативно-правовыми актами и иными социальными нормами деятельность участников избирательного процесса, состоящую из взаимосвязанных и построенных в логической последовательности стадий, опирающуюся на демократические принципы российского избирательного права и направленную на придание выборам легитимного характера».<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7. С. 17.

<sup>24</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 255–256.

<sup>25</sup> Хрусталева Е. Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии. С. 35.

К сожалению, действующее избирательное законодательство преимущественно обходит стороной вопросы определения понятия избирательного процесса. В редких исключениях содержащиеся в правовых нормах дефиниции ориентированы на естественный характер взаимосвязи избирательного процесса с порядком организации и проведения выборов. Так, Избирательный кодекс Свердловской области (п. 22 ст. 1) устанавливает, что избирательный процесс — это регламентированная законодательством Российской Федерации и Свердловской области последовательная деятельность граждан, избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений по подготовке и проведению выборов.

Таким образом, и в теории, и в законодательстве, и в практике проведения электоральных кампаний избирательный процесс недвусмысленно связывается с порядком организации и проведения выборов, что не вызывает принципиальных возражений. Вместе с тем представляется предпочтительным определять избирательный процесс не через деятельность компетентных субъектов, а как систему организационно взаимосвязанных и реализуемых в установленной последовательности отношений, опосредующих подготовку и проведение выборов.<sup>26</sup> В этом случае избирательный процесс выступает в качестве естественного необходимого условия осуществления участниками избирательных кампаний принадлежащих им электоральных правомочий и обеспечивает соответствие процедурных аспектов организации и проведения выборов целям и задачам демократического и справедливого формирования представительных основ народовласти.

С. С. Алексеев отмечает, что для правового регулирования характерно осуществление его в плоскостях не только статического, но и «динамического опосредования общественных отношений».<sup>27</sup> Последнее же проявляется «в воздействии права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики)».<sup>28</sup> Соответственно избирательный процесс являет собой совокупность отношений, отражающих определенную последовательность их развития в рамках избирательной кампании, обеспечивающих динамику электоральных прав российских граждан, складывающихся на основе реализации юридических процедур, которые закреплены в законодательстве о выборах.

Определение избирательного процесса через систему отношений, опосредующих динамику электоральных кампаний, 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. Если исходить из общепринятого представления о том, что «под процессуальной формой следует понимать совокупность однородных процедурных

<sup>26</sup> На естественный характер взаимосвязи избирательного процесса и избирательных правоотношений, хотя и под несколько иным углом зрения, уже обращалось внимание в юридической литературе. Так, Ю. А. Веденеев и В. И. Лысенко подчеркивают, что «в системе избирательных правоотношений проявляется все разнообразие избирательных действий и процедур, выраженных в форме прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников избирательного процесса» (см.: *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации*. С. 271).

<sup>27</sup> Алексеев С. С. *Общая теория права*: В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 290.

<sup>28</sup> Там же. С. 193.

требований, предъявляемых к действиям участников процесса и направленных на достижение определенного материально-правового результата»,<sup>29</sup> то избирательная процессуальная форма представляет собой юридическую конструкцию образующих избирательный процесс отношений, состоящую из предусмотренных законодательством о выборах избирательных процедур. Иными словами, процессуальная форма как юридическая конструкция организации и проведения выборов, состоящая из совокупности избирательных процедур, которые закрепляют определенный порядок осуществления различных электоральных действий, обуславливает существование избирательного процесса как системы правоотношений, обеспечивающих в установленной последовательности динамику избирательной кампании. Таким образом, и процессуальная форма, и процедура, и процесс в равной степени связаны с подготовкой и проведением выборов, хотя и выполняют различные функции в механизме правового регулирования избирательных кампаний. В этой связи вряд ли можно согласиться с попытками проведения принципиальных различий между избирательным процессом и избирательной процедурой, так как они отрицают их естественную взаимосвязь и взаимозависимость в обеспечении процессуального режима организации и проведения выборов.

Так, Ю. А. Веденеев и В. И. Лысенко полагают, что через процедурную форму осуществляется деятельность избирательных комиссий и выполняется основной объем избирательных действий, составляющих содержание избирательной кампании, тогда как через процессуальную форму в собственном значении этого понятия осуществляется деятельность судов по защите избирательных прав граждан и, шире, основ конституционного строя.<sup>30</sup> Иными словами, процесс в определенной мере противопоставляется процедуре, так как процесс в этом варианте обеспечивает охрану избирательных отношений в случае их нарушения, а избирательная процедура — порядок организации и проведения выборов. Думается, однако, что в данном случае об избирательном процессе уместно говорить лишь в отношении подготовки и проведения выборов. Что же касается защиты электоральных прав граждан, то порядок данной правоохранительной деятельности сопряжен не с избирательным, а, в зависимости от характера допущенных нарушений, с гражданским, административным или уголовным процессом. Это обстоятельство лишний раз свидетельствует об ограничительном характере избирательного процесса, содержание которого отнюдь не тождественно порядку реализации всех образующих избирательное право материальных норм, а имеет целью исключительно процессуальное обслуживание организации и проведения выборов различного вида и уровня.

Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложную структуру. Однако ее исследование до настоящего времени не получило обстоятельного характера: как правило, вопрос о структуре (содержании) избирательного процесса увязывается исключительно со стадиями избирательной кампании.<sup>31</sup> Конечно,

<sup>29</sup> *Юридическая процессуальная форма: теория и практика*. С. 13.

<sup>30</sup> *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации*. С. 258.

<sup>31</sup> См., напр.: *Кукушкин М. И., Югов А. А.* Понятие и структура избирательного процесса // *Выборы и референдумы*. 1998. № 1. С. 16–17; *Хрусталева Е. Н.* Избирательный процесс в России: Понятие и стадии. С. 33–34.



стадии избирательного процесса занимают одно из центральных мест в его юридической инфраструктуре, непосредственно обеспечивая динамику развития электоральных отношений. Но это вовсе не означает, что все содержание процесса организации и проведения выборов может быть полностью охарактеризовано только через призму его стадийности. Для всестороннего отражения внутреннего строения избирательного процесса необходимо различать его субъектную, технологическую и институциональную (стадийную) компоненты.

Субъектная компонента избирательного процесса охватывает собой участников избирательной кампании, которые вследствие наделения их процессуальными правами и обязанностями выступают в качестве субъектов избирательного процесса. Без них существование электоральных отношений, включая и процессуальные, попросту не мыслимо. Не случайно Ю. А. Веденеев отмечает, что все многообразие образующих процесс организации и проведения выборов действий предстает как юридический каталог «категорий и событий, выраженных в форме взаимокорреспондирующих прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников избирательного процесса».<sup>32</sup> Именно в конкретных правах и обязанностях, которыми наделяются субъекты избирательного процесса, находят специфическое содержательное наполнение как избирательный процесс в целом, так и отдельные составляющие его стадии.

Вопрос о соотношении субъектов избирательного процесса и субъектов избирательного права не подвергался специальному рассмотрению в научной литературе. Нередко между ними совершенно не проводится никаких различий. Поскольку избирательное право испытывает на себе явное доминирование процессуальных норм, такая постановка вопроса о соотношении субъектов избирательного права и процесса выглядит вполне логичной. Однако статус участников электоральных отношений в качестве субъектов процессуальной деятельности с необходимостью предполагает, во-первых, наличие у них процессуальных прав и обязанностей и, во-вторых, юридическую привязку их реализации к определенным избирательным действиям, этапам или стадиям. В этой связи несомненный интерес представляет типология субъектов избирательного процесса, согласно которой все они могут быть подразделены на нормоучредительных участников, инициаторов, организаторов, непосредственных участников, гарантов и других участников избирательного процесса.<sup>33</sup> Представляется, что дальнейшее развитие электорального законодательства повлечет за собой появление новых субъектов избирательного процесса и еще более ощутимую дифференциацию существующих, что потребует самого пристального внимания к юридической регламентации состава участников избирательных кампаний, скрупулезному закреплению их процедурных прав и обязанностей.

Технологическая компонента избирательного процесса включает в себя временные (сроки) и формальные (документы) составляющие юридического режима избирательных кампаний.<sup>34</sup> Избирательные сроки играют исклю-

<sup>32</sup> Веденеев Ю. А. Новое избирательное право // Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 1997. С. 306.

<sup>33</sup> Кукушкин М. И., Югов А. А. Понятие и структура избирательного процесса. С. 17–18.

<sup>34</sup> Иногда среди технологических компонентов избирательного процесса упоминается финансирование выборов (см.: *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации*. С. 262).

чительно важную роль в осуществлении электоральных прав российских граждан, выступают в качестве одного из основных связующих элементов избирательных действий всех участников подготовки и проведения выборов, определяют последовательность их совершения. Несоблюдение сроков избирательных действий может деформировать весь процесс выборов, послужить причиной недействительности их результатов. Вследствие этого избирательное законодательство чрезвычайно скрупулезно регламентирует временные параметры избирательного процесса, как правило, напрямую связывая возникновение, изменение или прекращение образующих его отношений с конкретными датами (сроками).

Избирательные документы предстают в процессе выборов в роли юридически значимого носителя информации о назначении, подготовке, проведении избирательной кампании и ее результатах. К ним относятся списки избирателей, избирательные бюллетени, решения (протоколы) избирательных комиссий, заявления (жалобы) избирателей и избирательных объединений (блоков) и иные предусмотренные законодательством о выборах документы. С формально-юридической стороны они закрепляют разнообразные факты и данные, имеющие непосредственное правовое значение для организации и проведения выборов. Особое место среди них занимают первичные избирательные документы (подписные листы, списки избирателей, избирательные бюллетени), содержащие изначальную информацию об избирателях и результатах их волеизъявления.

Законодательство весьма обстоятельно регулирует требования, предъявляемые к составлению избирательных документов. В этом плане заслуживает внимания ст. 13 Избирательного кодекса Свердловской области «Документальная форма избирательного процесса», которая непосредственно посвящена роли и значению избирательной документации. В ней в категорической форме предусматривается, что протокольная форма регистрации волеизъявления граждан и действий избирательных комиссий на всех стадиях подготовки и проведения выборов является обязательной. Особо подчеркивается, что содержание протоколов и порядок их заполнения устанавливаются федеральным и областным законодательством, а участники избирательного процесса имеют право знакомиться с протоколами избирательных комиссий, представлять свои замечания относительно полноты и правильности их составления, а также обжаловать в вышестоящую избирательную комиссию или в суд неправильные и неточные записи.

Отступление от юридической процедуры изготовления и использования избирательной документации рассматривается как одно из оснований для признания выборов недействительными. Кроме того, следует учитывать, что существует особый правовой режим хранения избирательных документов: в соответствии со ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» документация избирательных комиссий всех уровней, включая избирательные бюллетени и открепительные удостоверения для голосования на выборах, подлежит хранению в течение сроков, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований соответственно уровню выборов. При этом устанавливаемые сроки хранения избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений для голосования на выборах и списков избирателей

не могут быть менее одного года со дня опубликования итогов голосования и результатов выборов, а протоколов и сводных таблиц избирательных комиссий — менее одного года со дня объявления даты следующих выборов того же уровня.

Институциональную компоненту избирательного процесса образуют **стадии подготовки** и проведения выборов, формирующиеся на основе избирательных действий и этапов. Они (стадии) представляют собой определенную совокупность складывающихся в рамках отдельных временных отрезков избирательной кампании отношений, обеспечивающих поступательную реализацию электоральных прав граждан и иных участников избирательного процесса. Соответственно избирательный процесс оформляется в законодательстве и реализуется на практике прежде всего как система последовательно сменяющих друг друга стадий организации и проведения выборов.<sup>35</sup> Функциональное назначение стадий избирательного процесса состоит в обеспечении динамики избирательных действий, без которой не мыслимо достижение результатов выборов — формирование представительных основ государственной и муниципальной власти.

Иногда стадии избирательного процесса отождествляются с этапами подготовки и проведения избирательной кампании,<sup>36</sup> что, на наш взгляд, не вполне оправданно. Стадия избирательного процесса — более широкая категория, охватывающая своими рамками несколько этапов, состоящих из комплекса избирательных действий, направленных на достижение определенной промежуточной цели в масштабах той или иной стадии организации и проведения выборов. Иными словами, стадия и этап избирательного процесса соотносятся как целое и часть. Вследствие этого стадии вполне могут быть охарактеризованы как последовательная цепь этапов избирательных действий. Так, например, стадия назначения выборов состоит из следующих этапов: подготовка решения о назначении выборов, принятие компетентным органом (должностным лицом) решения о проведении выборов, официальное обнародование даты выборов. Аналогичным образом обстоит дело и с иными стадиями избирательного процесса.

Избирательный процесс состоит из ряда последовательных и взаимосвязанных стадий, каждая из которых имеет строго определенное ей назначение в процессуальном режиме электоральных отношений. В научной литературе отсутствует единое мнение относительно состава стадий избирательного процесса и их наименования. Так, В. В. Маклаков относит к ним назначение выборов, установление избирательных округов, установление избирательных участков, создание избирательных органов, регистрацию избирателей,

<sup>35</sup> Так, Избирательный кодекс Свердловской области (ст. 12) прямо увязывает содержание избирательного процесса со следующими стадиями: 1) назначение выборов; 2) формирование избирательных комиссий; 3) предоставление сведений об избирателях, составление и уточнение списков избирателей; 4) образование избирательных округов и избирательных участков; 5) выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов), избирательных инициатив; 6) проведение предвыборной агитации и финансирование ее мероприятий; 7) проведение голосования, определение его итогов и результатов выборов; 8) регистрация избранных депутатов (должностных лиц), опубликование итогов голосования и результатов выборов.

<sup>36</sup> *Шергин В. П.* О законодательных особенностях установления результатов выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 2. С. 103.

выдвижение кандидатов, агитационную кампанию, голосование, подсчет голосов и установление итогов голосования, возможный второй тур голосования и (или) новые выборы, окончательное определение и опубликование итогов выборов.<sup>37</sup> Иначе подходит к конструированию стадий избирательного процесса Е. Н. Хрусталева, обосновывающий необходимость выделения подготовительной стадии выборов, стадии формирования избирательных комиссий, стадии выдвижения кандидатов, стадии регистрации кандидатов, стадии предвыборной агитации, стадии формирования избирательных фондов, стадии голосования, стадии определения итогов голосования и выборов, стадии легитимации выборов.<sup>38</sup> Несмотря на определенные различия, приведенные концепции избирательного процесса тяготеют к чрезмерному дроблению образующих его стадий, не учитывают того, что некоторые из них вполне укладываются в рамки отдельных этапов избирательных кампаний и могут быть вследствие этого «укрупнены» посредством их объединения на основе единства функционального назначения в последовательном по времени и логически завершенном по содержанию процессуальном режиме выборов.

Анализ федерального и регионального избирательного законодательства, а также практики его применения позволяет говорить о следующих основных стадиях избирательного процесса: назначение выборов; формирование организационно-технологической основы выборов; выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов); агитация при проведении выборов; голосование; определение итогов голосования, результатов выборов и их легитимация.<sup>39</sup> Все они являются обязательными элементами юридического процесса организации и проведения выборов, отсутствие хотя бы одного из которых способно парализовать ход всей избирательной кампании.

Наряду с основными (обязательными) стадиями необходимо различать факультативные стадии избирательного процесса. Для факультативных стадий характерно то, что они могут претендовать на реальное автономное существование только в том случае, если прямо предусмотрены законодательством о выборах и лишь при наступлении упомянутых в нем обстоятельств.<sup>40</sup> Исходя из этого, к факультативным стадиям избирательного процесса следует отнести стадию приостановления (переноса) выборов, стадию дополнительного выдвижения кандидатов и стадию повторного голосования. Что же касается причисления к ним повторных выборов, выборов депутатов вместо выбывших и новых выборов,<sup>41</sup> то юридической формой обеспечения последних выступают не факультативные стадии избирательного процесса, а избирательный процесс в целом, поскольку такие

<sup>37</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1995. С. 340.

<sup>38</sup> Хрусталева Е. Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии. С. 33–34.

<sup>39</sup> Подробнее об этом см.: Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 316–378.

<sup>40</sup> Так, стадия переноса (приостановления) выборов допускается только в тех случаях, если возможность такого переноса прямо предусмотрена законом (ст. 11 Избирательного кодекса Свердловской области). Но она не может иметь места, когда соответствующее уровню выборов законодательство не говорит о такой возможности.

<sup>41</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 261.

виды выборов требуют процессуального обеспечения в полном объеме образующих его стадий.

Очевидно, что дальнейшее становление и поступательное развитие современной российской избирательной системы в значительной степени будет сопряжено с наращиванием демократического потенциала избирательного процесса. Внесение изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>42</sup> и принятие нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»<sup>43</sup> свидетельствуют о явно выраженной тенденции к исключительно тщательно закреплению процессуально-процедурных правил организации и проведения выборов, препятствующих использованию в ходе избирательного процесса «грязных» выборных технологий, обеспечивающих предупреждение избирательных нарушений и нацеленных на юридическое гарантирование честных и чистых выборов. Исследование проблем избирательного процесса и разработка на этой основе отвечающих потребностям электоральной практики моделей правового регулирования избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса будут способствовать созданию теоретических предпосылок для эффективного функционирования юридического механизма выборов.

---

<sup>42</sup> СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

<sup>43</sup> Там же. № 26. Ст. 3178.

## Правовое пространство России: современное состояние и перспективы развития

И. Н. БАРЦИЦ\*

Современная организация правового пространства России не отвечает вызовам времени. Реформа российского государства, всех сфер его политической, экономической и духовной жизни может быть эффективной только при адекватности системы нормативно-правового регулирования процессам, происходящим в обществе, и потребностям социального прогресса. Несмотря на достаточно продолжительный период самостоятельного существования российского права, в обществе и правовой науке до настоящего времени нет единства мнений о том, как должно быть организовано правовое пространство России; из каких составных частей оно состоит и в каких взаимоотношениях между собой эти составные части находятся; наконец, какие механизмы используются российским правом для обеспечения единства и однородности правового пространства?

---

\* Кандидат юридических наук, доцент Российской академии государственной службы при Президенте РФ, советник заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

© И. Н. Барциц, 1999.