

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Сроки назначения выборов и продолжительность избирательной кампании: российский и зарубежный опыт

РОИИП
Москва, 2017

Сроки назначения выборов и продолжительность избирательной кампании: российский и зарубежный опыт

Избирательная кампания, в формально-юридическом смысле, представляет собой осуществляемую в соответствии с конституцией и законодательством государства о выборах деятельность по подготовке и проведению выборов. Избирательная кампания представляет собой совокупность формализованных последовательных действий, которые должны быть совершены организаторами выборов и участниками выборов, которые разделены на несколько последовательных этапов, включая такие обязательные для кандидата этапы как выдвижение и регистрация кандидатов, включая поддержку их выдвижения в виде сбора подписей избирателей, сбора подписей муниципальных депутатов, внесения избирательного залога, оформление решения политической партии и т.п., предвыборную агитацию, включая предвыборную агитацию в средствах массовой информации, посредством проведения предвыборных агитационных мероприятий в форме митингов, собраний встреч с избирателями и др., голосование и подсчет голосов, установление итогов голосования на соответствующей территории и определение результатов выборов.

Избирательная кампания в юридическом смысле в большинстве государств начинается с момента принятия уполномоченным органом решения о назначении выборов либо решения о начале избирательной кампании, которое, как правило, подлежит обязательному официальному опубликованию. Именно с этого момента вступают в действие в полном объеме положения законодательства о выборах, включая ограничения для различных субъектов (например, ограничение на проведение предвыборной агитации для членов избирательных комиссий), обязательные требования о порядке осуществления избирательных действий (например, требование о финансировании предвыборной агитации исключительно за счет средств избирательного фонда соответствующего кандидата), гарантии для субъектов

избирательного процесса (например, недопустимость увольнения с работы члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса по инициативе работодателя без его согласия) и др. И именно после начала избирательной кампании субъекты выдвижения кандидатов, т.е. политические партии, граждане в случае самовыдвижения, могут официально выдвигать кандидатов на соответствующие выборные должности. Безусловно, нормальной является политическая активность, направленная на достижение определенного результата на выборах, и до официального начала избирательной кампании, в ряде государств сложились политико-правовые традиции, предполагающие начало фактической избирательной кампании более чем за год до ее официального старта, однако такая деятельность не является юридически значимой, т.е. не влечет официального приобретения кандидатом специального правового статуса, возникновение его прав и обязанностей как кандидата в рамках избирательного процесса.

В настоящее время существует различная практика правового регулирования вопросов срока начала избирательной кампании и даты, на которую назначаются выборы, в различных государствах мира.

Международные избирательные стандарты, система которых активно развивалась в последние десятилетия, особенно на европейском континенте, содержат требования о периодических выборах: так, согласно части 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражения в периодических ... выборах; согласно пункту «с» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., каждый гражданин должен иметь ... право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах; согласно пункту 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., для того, чтобы воля народа служила основой власти правительства государства-участники ОБСЕ проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в

государствах-участниках СНГ 2002 г., в свою очередь, называет принципы периодичности и обязательности в числе стандартов демократических выборов, признанных участниками конвенции (пункт 2 статьи 1).

В Рекомендациях по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятых постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 18.04.2014 г. № 40-12, указано, что выборы главы государства, если конституцией предусмотрено его избрание на прямых выборах непосредственно гражданами, должны являться обязательными и проводиться в сроки, установленные конституцией и национальными законами (пункт 2.5.1); национальное законодательство должно определять день голосования на выборах и сроки назначения выборов (начала избирательной кампании); при этом может быть установлен определенный день голосования либо день голосования может быть назначен соответствующим органом в законодательно установленный период, исчисляемый от дня окончания срока полномочий действующего главы государства; также по возможности четко должен быть определен срок, в который принимается решение о назначении выборов (срок начала избирательной кампании) (пункт 2.5.4).

При этом какие-либо общепризнанные нормы или рекомендации в отношении продолжительности избирательной кампании в системе международных избирательных стандартов в настоящее время отсутствуют.

Поскольку все избирательные действия официально должны быть совершены в течение официальной избирательной кампании, ее продолжительность имеет значение не только для обеспечения равных условий всем потенциальным участникам избирательного процесса, включая как представителей правящей партии, так и оппозиции, в том числе непарламентской, но и для создания правовых условий для достаточного срока осуществления необходимых избирательных действий, включая выдвижение кандидатов и поддержку выдвижения кандидатов (сбор необходимого числа подписей избирателей и других форм поддержки), ведение предвыборной

агитации в течение времени, позволяющего предоставить избирателям необходимую для осознанного выбора информацию, провести необходимое количество агитационных мероприятий и т.п.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г., возложила полномочия по назначению выборов Президента Российской Федерации на Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 102), не урегулировав при этом срок принятия Советом Федерации такого решения. Данный срок, как и дата проведения выборов, установлены Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», при этом такой срок подвергался некоторой корректировке.

Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» от 17.05.1995 г. № 76-ФЗ установлено, что срок со дня назначения выборов до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев; днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент Российской Федерации; исчисление конституционного срока, на который был избран Президент Российской Федерации, начинается со дня его избрания (абзац первый статьи 4).

Федеральным законом от 31.12.1999 г. № 228-ФЗ установлено, что решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 150 дней и не позднее чем за 120 дней до дня голосования; днем голосования на выборах является первое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации (часть 2 статьи 5).

Действующим в настоящее время Федеральным законом от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ установлено, что решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования; днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации.

Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации (часть 2 статьи 5). Решение должно быть официально опубликовано не позднее чем через 5 дней со дня его принятия. Формулировки о сроках проведения выборов с момента принятия первоначальной редакции Федерального закона не изменялось (за исключением связанного с изменением конституционного срока полномочий с 4 на 6 лет). Не изменялось также и общее правило о проведении выборов во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах, единственное изменение было связано с переносом дня голосования с первого на третье воскресенье соответствующего месяца в случае, если второе воскресенье является праздничным или предшествующим праздничному дню. Вместе с тем это изменение было внесено в закон более чем за 8 месяцев до дня голосования и не вызывает какие-либо сложности для потенциальных участников избирательной кампании.

При этом важно, что уменьшение сроков избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в федеральном законе сочеталось с уменьшением сроков осуществления других избирательных действий, сохраняя необходимое для их осуществления время.

Очередные выборы Президента Российской Федерации назначены Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15.12.2017 г. № 528-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации», официально опубликованным в «Российской газете» 18.12.2017 г., на 18 марта 2018 г.

В рамках действующего законодательства Российской Федерации о выборах, решение о назначении выборов могло быть принято до 17.12.2017 г. и могло быть опубликовано до 22.12.2017 г.

Таким образом, избирательная кампания по выборам Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года началась за 5 дней до окончания установленного законом возможного срока ее начала.

**Продолжительность избирательных кампаний
по выборам Президента Российской Федерации
(1996 – 2018 гг.)**

День голосования	Дата принятия постановления	Дата вступления в силу постановления	Кол-во дней от принятия решения до дня голосования	Кол-во дней избирательной кампании
16.06.1996	15.11.1995	02.12.1995 ¹	214	197
26.03.2000	05.01.2000	06.01.2000	81	80
14.03.2004	10.12.2003	11.12.2003	95	94
02.03.2008	26.11.2007	28.11.2007	97	95
04.03.2012	25.11.2011	25.11.2011	100	100
18.03.2018	15.12.2017	18.12.2017	93	90

Известно, что в мировой практике внезапное достаточно неожиданное назначение выборов нередко используется правящей партией в качестве одной из технологий, позволяющих создать преимущественные условия такой правящей партии или ее кандидатам. Например, в Великобритании нередко премьер-министр, возглавляющий правящую партию, инициирует роспуск парламента и проведение выборов в течение полутора месяцев. Так, например, досрочные выборы в 2017 году проходили в следующие сроки: 18 апреля премьер-министр объявила о намерении провести досрочные выборы, 19 апреля палата общин проголосовала за роспуск, 2 мая – роспуск парламента и начало избирательной кампании, 11 мая – крайний срок выдвижения кандидатов, 8 июня – день голосования. Таким образом, от даты объявления инициативы о проведении досрочных выборов до дня голосования прошло 50 дней, а период выдвижения кандидатов составил 9 дней.

В целом в Великобритании выборы обычно проводятся не позднее чем через 17 дней, исключая выходные и праздничные дни, после издания приказа о проведении выборов².

¹ Постановление опубликовано 21.11.1995 г., но вступило в силу, согласно общему правилу, через 10 дней после официального опубликования

² Современные избирательные системы. Выпуск первый. Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: 2006. С. 56.

В Канаде выборы продолжительность избирательной кампании в настоящее время определена как не менее 36 дней, при этом наблюдается тенденция к сокращению сроков (до 1982 г. продолжительность кампании составляла не менее 60 дней)³.

В Польше выборы президента назначаются не ранее чем за 7 и не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока полномочий президента и должны быть проведены не ранее 100 и не позднее 75 дней до истечения срока полномочий. Таким образом, решение о назначении выборов может быть принято за 135 – 83 дня до дня голосования.

В Японии очередные парламентские выборы назначаются не позднее чем за 20 дней до дня голосования для выборов палаты представителей и 23 дней – для выборов палаты советников⁴.

В Австралии день голосования может быть назначен в пределах от 33 до 68 дней со дня издания приказа о проведении выборов, при этом день голосования определяется таким приказом, без конкретизации на законодательном уровне.

В Грузии очередные выборы назначаются не позднее чем за 60 дней до дня выборов и проводятся в октябре календарного года истечения полномочий действующего президента.

В Азербайджане решение о назначении выборов президента принимается ЦИК не позднее чем за 75 дней до дня их проведения.

В Черногории выборы президента назначаются не позднее 75 дней до дня голосования.

В Монголии выборы назначаются не позднее чем за 65 дней до дня голосования.

В Хорватии очередные выборы 2014 года были назначены 20 ноября на 28 декабря, продолжительность избирательной кампании составила 38 дней.

³ Современные избирательные системы. Выпуск первый. Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: 2006. С. 202.

⁴ Современные избирательные системы. Выпуск третий. Испания, США, Финляндия, Япония. М.: 2009. С. 374

В Греции досрочные выборы могут быть назначены не позднее чем за 25 дней до дня голосования.

В Кыргызстане выборы президента назначаются Жогорку Кенешем не менее чем за 4 месяца до дня голосования и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок полномочий президента.

В Узбекистане начало избирательной кампании объявляется Центральной избирательной комиссией не позднее чем за 3 месяца до истечения срока полномочий президента.

В Беларуси решение о назначении выборов президента принимается Палатой представителей Национального Собрания не менее чем за 5 месяцев и проводятся они не менее чем за 2 месяца до истечения срока полномочий президента.

В Аргентине избирательная кампания по выборам президента начинается за 90 дней до дня голосования.

В Украине начало избирательной кампании объявляется не менее чем за 130 дней до дня выборов, очередные выборы президента проводятся в последнее воскресенье октября пятого года полномочий президента

В Боливии выборы назначаются не позднее чем за 180 дней до дня голосования.

В Парагвае выборы назначаются не позднее 6 месяцев до дня голосования.

В Эквадоре выборы назначаются не позднее чем за 120 дней до дня голосования.

В Гондурасе выборы назначаются за 4-6 месяцев до дня их проведения.

В США в связи с тем, что основные полномочия по правовому регулированию выборов и их организации возложены на штаты, а не на федеральный центр, в законодательстве отсутствует такое понятие как назначение выборов, что согласуется с четко установленной конституцией датой проведения очередных (при отсутствии понятия досрочных) выборов президента.

Анализ установленных конституциями и законами государств сроков назначения выборов позволяет выделить три группы государств, в зависимости от продолжительности избирательной кампании:

- государства со скоротечной избирательной кампанией (до 80 дней): Грузия, Азербайджан, Черногория, Монголия, Хорватия, Греция, Великобритания, Канада, Япония;

- государства со средней продолжительностью избирательной кампании (от 80 до 120 дней): Россия, Польша, Кыргызстан, Узбекистан, Беларусь, Аргентина;

- государства с длительной избирательной кампанией (более 120 дней): Украина, Боливия, Парагвай, Эквадор, Гондурас.

Анализ положений конституций и законов государств о сроках проведения выборов свидетельствует, что в современных государствах правовое регулирование срока проведения выборов, как правило, осуществляется в следующем порядке:

- четкое определение даты выборов (без привязки к окончанию срока полномочий): США (выборы проводятся первый вторник после первого понедельника ноября високосного года) и др.;

- четкая привязка даты выборов к окончанию срока полномочий избираемого органа или лица (выборы проводятся в определенный законом день месяца, в котором истекает срок полномочий): Россия, Кыргызстан, Украина, Грузия, Азербайджан и др.;

- определение сроков, в течение которых должны быть проведены выборы, с предоставлением права выбора конкретной даты в рамках установленного периода органу, уполномоченному принимать решение о назначении выборов: Польша, Германия, Беларусь и др.;

- отсутствие законодательного регулирования периода, в течение которого должны быть проведены выборы, предоставление неограниченного законодательно установленным периодом права определять дату выборов уполномоченному органу: Великобритания, Канада, Австралия и др.

Анализ правового регулирования назначения выборов Президента Российской Федерации свидетельствует о наличии правовой определенности относительно как даты предстоящих выборов, поскольку законодательство не предоставляет уполномоченному органу возможности изменения или выбора такой даты, обязывая назначить выборы на четко определенный день, сводя полномочия, по сути, к определению даты, на которую приходится соответствующее воскресенье месяца истечения срока полномочий президента, так и сроков совершения других избирательных действий. Такое правовое регулирование исключает возможность манипулирования датой голосования в интересах правящей партии. При этом продолжительность избирательной кампании, установленная федеральным законодателем, обеспечивает реализацию необходимых действий кандидатами и политическими партиями, включая выдвижение кандидата, обеспечение поддержки его выдвижения посредством сбора подписей избирателей, проведение предвыборной агитации. Продолжительность избирательной кампании в России, в сравнении с практикой зарубежных государств, соответствует средней, что согласуется со сложившейся в мире практикой.

Вывод: анализ процедуры назначения выборов в Российской Федерации и зарубежных государствах свидетельствует о том, что назначение выборов Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15.12.2017 г. № 528-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации», официально опубликованным в «Российской газете» 18.12.2017 г., не противоречит международным обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов, международным избирательным стандартам, согласуется с общепринятой мировой и сложившейся в Российской Федерации практикой и принято в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах.