

НАЗНАЧЕНИЕ ВРЕМЕНИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ КАК ЭЛЕМЕНТ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ИНЖЕНЕРИИ

Морозова О.С.

Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, Рязань, e-mail: mos2309@mail.ru

В настоящей статье проанализировано использование назначения времени проведения выборов как элемент избирательной инженерии. Рассмотрены возможные манипуляции с этим субъектом избирательной инженерии. Определено, что провозглашение (назначение) выборов – является одной из главных процедур избирательной кампании, которая определяет ее начало. Проведена классификация по процессу назначения даты выборов и органам, законодательно обладающим этим правом. Рассмотрены нюансы, из-за которых чаще всего случаются нарушения на региональных и муниципальных уровнях. Так, должностные лица и органы исполнительной власти выступают как главные действующие лица в вопросе назначения выборов, а избирательные комиссии и суды – как дополнительные, второстепенные. Случается неразбериха в вопросе обратного отсчета даты проведения выборов. Решение всех проблем видится только в отработке законодательной базы.

Ключевые слова: избирательная инженерия, назначение времени проведения выборов, мировой опыт

APPOINTMENT TIME ELECTIONS AS AN ELEMENT OF ELECTORAL ENGINEERING

Morozova O.S.

Ryazan State University named for S.A. Esenin, Ryazan, e-mail: mos2309@mail.ru

This article analyzes the use of purpose since the election as part of electoral engineering. Possible manipulation with this subject electoral engineering. Determined that the declaration (assignment) elections – is one of the main procedures of the election campaign, which determines the beginning. The classification process on election date and bodies legally possess this right. Considered nuances because of where violations occur most frequently at regional and municipal levels. Officials and executive authorities act as protagonists, in the appointment of elections and election commissions and courts – as additional, secondary. Might be confusion on the issue countdown date of the election. Solution to all problems seen only in completing the legislative framework.

Keywords: electoral Engineering, appointment time elections, world experience

Функционирование современных демократических обществ невозможно представить без выборов. Именно выборы обеспечивают сменяемость власти, агрегирование и артикуляцию интересов различных социальных страт.

Да и для политической партии необходимо не только сохранять имеющиеся позиции, но и наращивать свое присутствие в муниципальных, региональных и федеральных органах власти.

Признание народа носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве, а также формирование демократического правового государства требуют активного исследования проблем, связанных с функционированием форм непосредственной демократии.

И в первую очередь наиболее распространенной формой прямого народовластия являются конечно выборы. Выборы постоянно применяются в большинстве стран мира, они являются современной, цивилизованной правовой завоевания и обновление власти, приведения ее структур и деятельности в соответствие с потребностями жизни. Граждане, принимая участие в выборе своих представителей, тем самым осуществляют фактически принадлежащую им государственную власть.

Избирательный процесс охватывает все многообразие общественных отношений, возникающих в связи с формированием выборных органов и избранием должностных лиц. От того, насколько качественно организован избирательный процесс в государстве, зависит результат выборов, а следовательно, и надлежущая реализация избирательных прав граждан России.

Политические выборы это не только непосредственно само голосование, но и большой комплекс действий, направленных на формирование органов власти.[1] Одним из них является назначение даты выборов.

В большинстве стран выборы проводятся в фиксированные законом сроки. В государствах, являющихся парламентскими республиками, выборы проводятся во время, когда истекает срок полномочий общенационального парламента (очередные выборы). Но в ситуациях, оговоренных законодательством страны, парламент распускается и назначаются внеочередные выборы.

Определение даты выборов – субъект избирательной инженерии. При определении даты выборов возможны манипуляции, самая распространенная, переходящая в категорию нарушений, это смещение даты выборов на более ранний срок. К данному нарушению избирательного процесса прибегают

в тех случаях, когда анализ предвыборной ситуации указывает на оптимальный срок проведения выборов, который не совпадает с ранее назначенным (поступление дополнительных средств на счет конкурента, наметившееся подключение к команде противника людей, специалистов, видных общественных деятелей, деятелей культуры, спорта и т.п., людей, мнение которых может заметно повлиять на решение электората, наличие у конкурента компромата на кандидата и т.д.) и сокращение срока подготовки к выборам самым непосредственным образом может повлиять на их результаты.

Метод борьбы с этим нарушением прост – это законодательная фиксация сроков проведения выборов, по этому пути идет Российская Федерация (единый день голосования) и большинство стран мира. В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы президента РФ назначаются Советом Федерации Федерального собрания. Выборы депутатов Государственной думы назначаются президентом РФ, а выборы в субъектах РФ назначаются в соответствии с конституциями (уставами) субъектов РФ.

Как правило, в большинстве стран также выборы главы государства назначает представительный орган и наоборот (частный пример – Польша).

Провозглашение (назначение) выборов – одна из главных процедур избирательной кампании, которая определяет ее начало. Конституция каждой страны четко регламентирует, кто имеет право объявлять выборы. Преимущественно это право принадлежит правительству, которое определяет конкретную дату проведения очередных (внеочередных) выборов. В парламентско-президентских республиках, где главой государства является президент (монарх), он в основном только контрассигнует это решение. Ответственность за выполнение этого этапа избирательного процесса лежит на организующих выборы избирательных комиссиях.

Конечно выборы объявляются актом (указом) главы государства. Например, в Бельгии – указом короля [4], в Италии и Болгарии – указом президента. Так, во Франции и в президентских республиках этим правом наделен президент. В конституциях Норвегии и Швейцарии содержится норма о том, что парламент не может быть распущен до окончания его каденции. Конкретный срок проведения выборов или устанавливается конституцией, или указывается в акте. Этот момент в стране считается началом избирательной кампании. В парламентских республиках выборы в обычных условиях проводятся, когда истекает срок полномочий общенационального представительного органа нынешнего созыва.

Однако в определенных, установленных законом случаях парламент может быть распущен досрочно, и тогда проводятся внеочередные выборы в него. Вот почему в таких странах, как Англия, Япония, Бельгия, Греция, время проведения парламентских выборов определяется в зависимости от ситуации. Поэтому для западных парламентских систем использование одним составом парламента всего отведенного им срока является исключением из правил; этим характеризуется лишь Германия – единственная страна-член ЕС, где в послевоенные годы выборы почти всегда происходили по окончании полного срока работы состава законодательного органа предыдущего созыва. Фактически продолжительность работы одного депутатского корпуса составляет в среднем 75% от максимальной возможной. Т.е. анализ общих выборов в странах Запада в послевоенный период показывает, что в двух третях случаев правительственные партии теряли поддержку. Чаше парламентские большинство сменяют друг друга. Президентские выборы тоже проводятся в установленные сроки, а внеочередные выборы проводятся в случае отстранения президента от должности, отставки или смерти. Так, во Франции после установления здесь в 1962 г. прямых выборов президента срок их каденции составлял всего лишь два года: только Жискара Д'Эстен и Франсуа Миттеран удержали эту должность полные семь лет; де Голль подал в отставку, а Помпиду скончался, находясь в президентской должности. Разница в сроках выборов в разных структурах власти в стране позволяет достичь высокой степени наследуемости власти и стабильности государственной политики наряду с регулярным и существенным их обновлением.

Из последних примеров 2013 года можно привести ситуацию в Египте, где рассматривался вопрос о переносе срока выборов в Палату представителей [10].

Составив простейшую классификацию по теме *назначение даты выборов*, мы получаем:

1. Дата выборов может быть установлена

- по конкретной дате (Конституцией Мексики установлена дата проведения выборов, то же в США, в Коста-Рике выборы президента обозначены раз в четыре года в первое воскресенье февраля и т.д.).

Существуют два основных подхода при назначении даты голосования.

- Выборы назначаются на конкретный день, связанный с днем окончания полномочий должностного лица или органа власти.

- Выборы проводятся в единый день голосования.

В России применяют оба подхода. Первый – при выборах президента РФ и депутатов Государственной думы. Второй – при остальных выборах. При ситуации досрочного прекращения полномочий должностного лица или роспуска органа власти дата выборов назначается максимально близко к дате прекращения полномочий.

• *по установленным условиям* (так, в Болгарии согласно ч. 3 ст. 65 Конституции Болгарии [7] выборы в новое Народное Собрание проводятся не позднее, чем через два месяца после прекращения полномочий предыдущего. В Латвии ст. 11 Конституции [5] определено, что выборы в Сейм проводятся *в первое воскресенье октября и в субботу накануне*, аналогичные условия определены конституциями многих стран, таких как Эстония [8], Швеция, Чехия, Испания, Польша; в Великобритании установлены только временные рамки между роспуском старого и созывом нового парламента, они составляют 20 дней после роспуска Палаты общин и др.)

• *по установленным условиям с определенными ограничениями* (так в Литве согласно ч. 3 ст. 58 Конституции страны [6] Президент не может объявить о досрочных выборах Сейма, если до истечения срока полномочий главы государства осталось меньше 6 месяцев, а также если после досрочных выборов сейма не прошло 6 месяцев).

2. По органу, который имеет право назначать выборы

• один орган имеет право назначать выборы (в Коста-Рике этим правом обладает Верховный избирательный трибунал, в Бенине – Совет Министров, в Испании – король [3] и т.д.);

• несколько органов могут назначать выборы (так, в Болгарии Народное собрание назначает выборы президента (ст. 84 Конституции) [7], а последний в соответствии с ст. 98 Конституцией объявляет выборы в парламент и в органы местного самоуправления)

В истории современной России выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации проходили в установленные законом сроки.

Исключение составляют выборы Президента Российской Федерации в 2000 году, когда выборы проводились досрочно

С 2004 года в избирательное законодательство России введено понятие «единный день голосования». После марта 2006 года, был осуществлен переход к двум единым дням голосования (такая система завершилась выборами 14 октября 2012 года). С 2013 года Федеральным законом установлен один единый день голосования в субъектах Российской Федерации – второе воскресенье сентября (в 2013 году это было 8 сентября).

Правда надо отметить, что после выборов 8 сентября появились мнения о возможности переноса единого дня голосования. Главный аргумент сторонников переноса – недостаточно высокая явка на этих выборах. Многие были на дачах, не вернулись из отпуска. Анализ же явки показывает, что это не совсем так. Явка на муниципальных выборах на уровне сельских поселений была более чем в два раза выше, чем на выборах в городские советы депутатов. [9] Причину, видимо, надо искать в уровне электоральной культуры избирателей, их политической ответственности.

Одним из основных аргументов против переноса выборов является бюджетная схема страны. Осенью регионы принимают свой главный финансовый документ – бюджет, т.е. новый состав депутатов должен иметь возможность поработать над цифрами.

Но бывают и критические ситуации. Так к президенту России в 2013 году, с просьбой о переносе на 1 год выборов местного значения, обратился губернатор Еврейской автономии Александр Винников. Свое прошение он мотивировал тем, что регион сильно пострадал от наводнения. Выступая на совещании, посвященном ликвидации наводнения и подсчету предварительного ущерба, он заявил об абсолютной нехватке людей и средств на организацию и проведение этих выборов, также он подчеркнул, что многие жители пострадавших районов физически не смогут воспользоваться своим правом голоса [2].

Все это, конечно, относится к периодическим выборам, но в истории практически каждого государства случаются те или иные потрясения которые не позволяют строго соблюдать принцип периодической ротации состава представительного органа или выборной должности. Чаще всего это вызвано объективными причинами – смертью или болезнью лица, замещавшего выборную должность, но иногда, к сожалению, сроки избирательной кампании становятся приемом в политической борьбе, пренебрегая желанием избирателей, делегировавшим кандидата на определенный срок.

Общий порядок назначения выборов предусматривает выполнение нескольких обязательных условий. Прежде всего они относятся к четкому определению правовой базы, на основе которой будут назначаться избирательные кампании.

Отметим здесь, что решение о проведении выборов в отсутствие соответствующего закона о выборах или до его вступления в силу является серьезным нарушением порядка назначения выборов, ставящим под сомнение легитимность избирательной кампании и ее результаты.

К примеру, решение Новосибирского областного Совета 24 сентября 1996 года

о выборах в региональные территориальные (городские и районные) советы были назначены на 8 декабря 1996, однако закон, регулирующий выборы депутатов Советов, только вступил в силу 11 октября 1996, т.е. после более чем через двух недель после объявления выборов.

Предоставляя различные виды выборов, находим специфические требования процессуального режима, которые не имеют универсального значения и применяются к отдельным видам избирательных кампаний. Так, досрочные выборы законодательных органов субъектов Федерации могут проводиться в случаях роспуска (Иркутская область), растворения (Амурская область), референдума (Красноярский край).

Правом назначить дату досрочных выборов наделен ряд органов и должностных лиц. В частности, в Сахалинской области в случае самороспуска региональных выборах в Думу в то же время обязан назначить, в Красноярском крае о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в результате референдума по инициативе губернатора на следующий день после публикации его результатов назначает выборы губернатора.

Рассмотрим нюансы, из-за которых чаще всего случаются нарушения на региональных и муниципальных уровнях, что еще раз подчеркивает важность этого этапа избирательного процесса. Так, должностные лица и органы исполнительной власти выступают как главные действующие лица, в вопросе назначения выборов, а избирательные комиссии и суды – как дополнительные, второстепенные. Случается неразбериха в вопросе обратного отсчета даты проведения выборов. Выборы проводятся, как правило, отсчитывая положенный срок от первого (второго) воскресенья после окончания срока. Но случается, что в этом расчете срок, на который он был избран главой субъекта региона, начинается с момента принесения им присяги населению региона.

В то же время законодательство отдельных регионов (Калужская область, Омская область и др.) позволяет осуществлять отклонения от предусмотренных сроков, если они продиктованы потребностями комбинирования различных типов выборов.

Еще один нюанс: если же избирательная комиссия не назначит выборы в установленные сроки и если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, установленном законодательством, выборы проводят компетентный суд общей юрисдикции по искам избирателей, избирательная ассоциация (единиц), государственные органы, органы местного самоуправления или прокурор.

Юридическая картина принятия решений об их проведении изобилует различными дифференциациями, и оно требует осо-

бого внимания к соблюдению специальных процессуальных норм, касающихся каждой отдельной избирательной кампании.

Список литературы

1. Гришин Н.В. Институт выборов и российская государственность// Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2012. – № 3. – С. 405–410.
2. Информационное агентство «ВладТайм» UPL:<http://www.vladtime.ru/hournews/260056-gubernator-eao-prositputina-o-perenose-vyborov.html>/(дата обращения 2.12.2013)
3. Испанская конституция Ст.62 UPL: <http://www.domeuropa.eu/news/23-fales/50-konstitucziya-ispanii?showall=1>/(дата обращения 2.12.2013).
4. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 года. Ст 44-47 UPL:<http://worldconstitutions.ru/archives/157> (дата обращения 12.02.2014).
5. Конституция Латвийской Республики UPL: <http://latius.narod.ru/law/constitution.htm>/(дата обращения 2.12.2013).
6. Конституция Литовской Республики 25 октября 1992 года. UPL: <http://www.vlitvu.info/litva/gosudarstvennyj-stroj-i-politika/7-konstitutsiya-litvy>/(дата обращения 2.12.2013).
7. Конституция Республики Болгарии от 12 июля 1991 года ст. 84 UPL: <http://bulgar-star.com/konstitutsiya-bolgarii>/(дата обращения 2.12.2013).
8. Конституция Эстонской Республики UPL: <http://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html>/(дата обращения 2.12.2013).
9. Морозова О.С. Выборы в органы местного самоуправления в Рязанской области в 2013 году (электоральная статистика): справочник / отв. ред. С.Б. Скобелев – Рязань: ГУП РО Рязанская областная типография, 2013. – 540 с.
10. Новости на сайте EgyptHome.org UPL:<http://www.egypthome.org/life/news/2583/>(дата обращения 2.12.2013).

References

1. Grishin N.V. Institut vyborov i rossijskaja gosudarstvennost'// Kaspiskij region: politika, jekonomika, kul'tura. 2012. no. 3. pp. 405–410.
2. Informacionnoe agentstvo «VladTajm» UPL: <http://www.vladtime.ru/hournews/260056-gubernator-eao-prositputina-o-perenose-vyborov.html>/(data obrashhenija 2.12.2013).
3. Ispanskaja konstitucija St.62 UPL: <http://www.domeuropa.eu/news/23-fales/50-konstitucziya-ispanii?showall=1>/(data obrashhenija 2.12.2013).
4. Konstitucija Bel GII ot 17 fevralja 1994 goda. St 44-47 UPL:<http://worldconstitutions.ru/archives/157> (data obrashhenija 12.02.2014).
5. Konstitucija Latvjskoj Respubliki UPL: <http://latius.narod.ru/law/constitution.htm>/(data obrashhenija 2.12.2013).
6. Konstitucija Litovskoj Respubliki 25 oktjabrja 1992 goda. UPL: <http://www.vlitvu.info/litva/gosudarstvennyj-stroj-i-politika/7-konstitutsiya-litvy>/(data obrashhenija 2.12.2013).
7. Konstitucija Respubliki Bolgarii ot 12 ijulja 1991 goda st.84 UPL: <http://bulgar-star.com/konstitutsiya-bolgarii>/(data obrashhenija 2.12.2013).
8. Konstitucija Jestonskoj Respubliki UPL: <http://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html>/(data obrashhenija 2.12.2013).
9. Morozova O.S. Vyborny v organy mestnogo samoupravlenija v Rjazanskoj oblasti v 2013 godu (jelektoral'naja statistika).Spravochnik / Otv.red. S.B. Skobelev Rjazan': GUP RO Rjazanskaja oblastnaja tipografija, 2013. 540 p.
10. Novosti na sajte EgyptHome.org UPL:<http://www.egypthome.org/life/news/2583/>(data obrashhenija 2.12.2013).

Рецензенты:

Попова О.Д., д.и.н., профессор кафедры социологии Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, г. Рязань;
Козлов Г.Я., д.и.н., профессор Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, г. Рязань.

Работа поступила в редакцию 11.04.2014.