

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ: ПОНЯТИЕ И ТЕМПОРАЛЬНЫЕ ГРАНИЦЫ

Е.М. Коровин

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
19 декабря 2019 г.
Дата принятия в печать –
15 марта 2020 г.
Дата онлайн-размещения –
30 марта 2020 г.

Рассматривается понятие избирательного процесса и его темпоральный аспект, стадии электорального процесса. Анализируется законодательное закрепление дефиниции «избирательная кампания» и ее влияние на продолжительность выборов. Приводятся аргументы, критикующие действующее правовое регулирование, предлагается сокращение законодательно закрепленного периода избирательной кампании с уточнением ее понятия.

Ключевые слова

Выборы, избирательный процесс, избирательная кампания, сроки, стадии избирательного процесса, назначение выборов, финансовый отчет

ELECTION CAMPAIGN: DEFINITION AND TEMPORAL BOUNDARIES

Evgeniy M. Korovin

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

Article info

Received –
2019 December 19
Accepted –
2020 March 15
Available online –
2020 March 30

The subject. Detection of the essence of electoral process, the election campaign and their influence on the temporal component of the electoral process is the subject of this publication.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that the concept of "election campaign" should include activities for the preparation and conduct of elections, carried out in the period from the date of the decision on the appointment of elections to the day of official publication (publication) of the decision on the results of elections

The methodology. General scientific methods were used when considering and analyzing the concepts of the electoral process, election companies, and stages of the electoral process. Normative-logical and comparative-legal methods were used in the process of analyzing the electoral legislation.

The main results and scope of their application. The definition of the electoral process is considered by scientists not only as a system of relations, but also as a phenomenon, as an institution, as a form of implementation of constitutional principles, as a legal technology, as a technological infrastructure. Almost all authors, detecting the essence of the electoral process, cannot avoid the temporal aspect of this phenomenon. Political scientists and sociologists understand an election (election) campaign as a system of various campaigning events, with the help of which political parties and individual candidates seek the support of voters in elections. The election campaign in the broad sense is the period of time during which citizens have the opportunity to exercise most of their electoral rights. It is essential not only to legislate consolidation of the definition of "election campaign", but also to define its temporal component, adequate to the goals and objectives of the implementation of the constitutional right to elect and to be elected.

The current law defines the election campaign as activities for the preparation and conduct of elections from the date of publication of the announcement of elections until the day the election commission submits the election report.

The start of the election campaign is given by the publication of the announcement of the election, but not the adoption of this decision. The campaign ends not with the determination of the winner, but after the election commission submits a report on budget

Keywords

Election, election process, election campaign, timing, stages of the election process, election appointment, financial report

spending, i. e. 3 months after the actual completion of the election. This duration of the campaign does not correspond to the objectives of the election and artificially lengthens the election campaign.

The time limits of an election campaign are closely related to the stages of the electoral process, i.e., a set of electoral actions and procedures that are separate in time, aimed at forming a government body and electing an official. The author refers to the mandatory stages of the electoral process as determining the voting day and publishing the decision to call elections; nominating and registering candidates (lists of candidates); election campaigning; voting, determining the results of voting, determining the results of elections and publishing them. Deadlines mark the boundaries of the stages of the electoral process, affecting its institutional, subject and technological components.

Conclusions. Nowadays, it is necessary to reduce the legislatively fixed period of the election campaign and, as a result, clarify the definition of “election campaign”, which is preferably defined as activities for the preparation and conduct of elections, carried out from the date of the decision of the authority or official on the election to be held until the day official publication of the decision of the election commission on the election results.

1. Введение

В конституционном праве «под выборами понимается участие граждан в осуществлении власти народа посредством выделения из своей среды путем голосования представителей для выполнения в государственных органах и органах местного самоуправления принадлежащих им функций на осуществление власти в соответствии с воле и интересами граждан, выраженными на выборах» [1, с. 227–228]. Рассматривая выборы, И.В. Захаров и А.Н. Коколов указывали на то, что они проводятся на основе определенных избирательных систем и в рамках избирательных кампаний [2, с. 21]. Продолжительность такого специфического правового режима как выборы имеет важное значение для правоприменения. Выявление сущности таких понятий как избирательный процесс, избирательная кампания и их влияние на темпоральную составляющую электорального процесса составляет предмет данной публикации.

2. Избирательный процесс: понятие

Избирательный процесс являет собой упорядоченную систему отношений, отражающих определенную последовательность их развития в рамках избирательной кампании, обеспечивающих динамику электоральных прав российских граждан, складывающихся на основе реализации юридических процедур, закрепленных в законодательстве о выборах [3, с. 282].

Понятие избирательный процесс прочно вошло в научный, законотворческий и правоприменительный лексикон. Как явление многогранное он рассматривается учеными с различных сторон – не только как система отношений, но и как явление, как институт, как форма реализации конституционных

принципов, как юридическая технология, как технологическая инфраструктура, как последовательность действий.

Рассмотрим различные точки зрения ученых на избирательный процесс:

– это **явление** динамичное, которое разворачивается в пространстве и во времени, при этом его направляет правовая воля субъектов избирательного права, а целью является формирование выборных органов государственной власти и местного самоуправления [4, с. 45];

– **упорядоченная система** отношений, отражающих определенную последовательность их развития в рамках избирательной кампании, обеспечивающих динамику электоральных прав российских граждан, складывающихся на основе реализации юридических процедур, закрепленных в законодательстве о выборах [3, с. 282];

– не только **юридическая технология** организации голосования, но и **институт**, обеспечивающий политическую стабильность и преемственность, демократичность и легитимность власти [5, с. 279];

– это совершаемая в рамках временного этапа в установленном порядке **определенная последовательность действий** субъектов избирательного права по подготовке и проведению выборов. В то же время это и **система процедур**, процессуальных форм по разрешению избирательных дел [6, с. 644];

– **технологическая инфраструктура** и **форма реализации конституционных принципов** организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных дей-

ствий 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 [7, с. 47].

– правовая **форма реализации** субъектами права конституционных прав граждан Российской Федерации на формирование представительных органов государственной и муниципальной власти, наделению полномочиями выборных должностных лиц; он состоит из последовательно сменяющихся стадий, определяемых на основе идентификации и объединения характерных действий и процедур, образующих отдельный цикл избирательного процесса и регулируемых нормами избирательного права. Властная политико-юридическая **деятельность** избирателей (их объединений) по формированию органов государственной власти, местного самоуправления и наделению полномочиями выборных должностных лиц, осуществляемая посредством совершения избирательных действий и процедур в порядке и сроки, предусмотренные нормами избирательного права [8, с. 10].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что практически все авторы, выявляя сущность избирательного процесса, не могут обойти темпоральный аспект этого явления (время, временной этап, временной фактор, цикл). А также указывают на тесно связанную с временными периодами последовательность (действий, их совершения, деятельности, развития отношений), на сроки, предусмотренные нормами права.

Принято говорить, что избирательный процесс, организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию и защиту конституционного права граждан РФ на свободные выборы, а также права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [5, с. 275].

3. Избирательная кампания

Большинство исследователей избирательного права не рассматривают избирательную кампанию

как отдельный феномен, а лишь упоминают в связи с такими понятиями, как выборы, избирательный процесс, избирательная система, избирательные правоотношения. Тематика избирательных кампаний более востребована политологами, социологами, историками и даже философами. У ученых-юристов избирательная кампания, как правило, является не предметом исследования, но лишь своеобразным масштабом к исследуемым авторами более крупным понятиям.

Так, по мнению Ю.А. Веденеева и В.И. Лысенко «в системе избирательных правоотношений проявляется всё разнообразие избирательных действий и процедур, выраженных в форме прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников избирательного процесса» [9, с. 271]. В свою очередь С.Д. Князев и В.М. Цырфа пишут, что «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 органов народовластия» [10, с. 13–14]. В юридической литературе закрепилось мнение, что в широком смысле термин «избирательный процесс поглощает содержание термина «избирательная кампания», и все же эти термины не являются тождественными [5, с. 278–279; 11, с. 112; 12 с. 186]. В свою очередь «избирательная система» фактически отождествляется с понятием «избирательная кампания», закрепленным в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (далее по тексту – Федеральный закон № 67-ФЗ), и использование понятия избирательной системы в широком смысловом значении не имеет строго юридического значения и вряд ли оправдано, так как оно во многом дублирует такие категории, как выборы, избирательная кампания и избирательный процесс» [13, с. 38].

В понимании политологов, социологов избирательная кампания – это система различных агитационных мероприятий, с помощью которых политические партии и отдельные кандидаты добиваются поддержки на предстоящих выборах, пытаются получить голоса избирателей. Употребляется также термин «предвыборная кампания». В юриспруденции такому пониманию избирательной (предвыборной) кампании соответствует термин «избирательная кампания

кандидата, избирательного объединения» – деятельность, направленная на достижение определенного результата на выборах и осуществляемая в период со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня предоставления итогового финансового отчета кандидатом, избирательным объединением, а также уполномоченными ими лицами¹.

Отграничивая непосредственно избирательную кампанию от избирательной кампании кандидата (избирательного объединения) авторы обычно отмечают, что это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в обозначенный законом период.

Избирательная кампания – это тот промежуток времени, на протяжении которого граждане имеют возможность реализовать большинство из принадлежащих им электоральных прав. Именно поэтому имеет существенное значение не только законодательное закрепление понятия «избирательная кампания», но и определение темпоральной ее составляющей, адекватное целям и задачам реализации конституционного права избирать и быть избранным.

Действовавший ранее Федеральный закон от 6.12.1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» не определял содержание термина «избирательная кампания», который лишь раз был использован в этом законе. В статье 23 Закона содержался запрет журналистам, должностным лицам СМИ, должностным лицам и творческим работникам государственных телерадиокомпаний участвовать в освещении избирательной кампании через СМИ, если указанные лица являются кандидатами либо доверенными лицами кандидатов. Сменивший его Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» № 124-ФЗ впервые сформулировал понятие «избирательная кампания», определив ее как период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов.

Такой утилитарный подход – определение в законе периода времени, в течение которого субъекты избирательного процесса вправе либо обязаны осуществлять те или иные избирательные действия, –

не раскрывал сущности избирательной кампании, не позволял проанализировать и оценить, чем руководствовался законодатель, устанавливая именно такие временные координаты избирательной кампании. Следующая редакция Федерального закона № 67-ФЗ установила, что избирательная кампания – деятельность по подготовке и проведению выборов. При этом период осуществления этой деятельности был расширен законодателем до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

В соответствии с законом выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Стоит отметить, что, определяя правовой статус участников и регулируя динамику электорального процесса на его стадиях, законодатель иногда применяет термин «период выборов» вместо «избирательная кампания» или «период избирательной кампании».

Пункт 17 статьи 29 Федерального закона № 67-ФЗ устанавливает, что именно «на период подготовки и проведения выборов» за членом комиссии с правом решающего голоса, освобожденным от основной работы, сохраняется основное место работы (должность) и ему выплачивается денежная компенсация. Срок предоставления данной гарантии однозначно воспринимается как период избирательной кампании [14, с. 61–62].

Согласно пункту 1 статьи 58 Федерального закона № 67-ФЗ «при проведении выборов» в органы местного самоуправления в определенных случаях кандидату необязательно создавать избирательный фонд. А в пункте 3 статьи 60 Федерального закона № 67-ФЗ законодатель также вместо периода избирательной кампании использует формулировку «при проведении выборов», регулируя вопросы, связанные с работой контрольно-ревизионных служб избирательных комиссий.

¹ Пункт 20 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Открытым остается вопрос: когда завершается «проведение выборов»? Тождественно ли проведение выборов завершению избирательной кампании? Стоит полагать, что процесс завершается по достижении его результата. Применительно к выборам – формированием органа публичной власти или наделением полномочиями должностного лица. Однако же по итогам голосования представительный орган не всегда избирается в правомочном составе, а должностное лицо может и не быть избрано либо решение о его избрании может быть отменено по основаниям, предусмотренным законом, выборы могут быть признаны несостоявшимися, недействительными. Таким образом, результатом выборов может стать необходимость назначения повторных выборов. В таком случае правомерным было бы утверждение о том, что избирательная кампания на конкретных выборах завершилась, а выборы органа публичной власти (должностного лица) продолжаются. Вернее, продолжатся уже в рамках новой избирательной кампании, после опубликования решения о назначении повторных выборов.

Исходя из положений Федерального закона № 67-ФЗ избирательная кампания – это деятельность, направленная на формирование органа публичной власти и наделение выборного должностного лица полномочиями. Рассмотрим необходимый временной промежуток для этой деятельности исходя из ее целеполагания.

4. Временные границы избирательной кампании

Назначение выборов – определение компетентным субъектом дня голосования на выборах и границ избирательной кампании, оно «дает «юридический старт» началу избирательной кампании, в связи с чем субъекты избирательных правоотношений вправе начать реализовывать свои права в порядке, предусмотренном законодательством о выборах» [15, с. 31]. Законодатель связывает начало периода избирательной кампании с опубликованием акта, определяющего день голосования на выборах. С одной стороны, это логично, так как именно с опубликованием данного акта широкий круг субъ-

ектов узнаёт о новой избирательной кампании. С другой – за принятием решения о назначении выборов возникает обязанность публикации этого решения в установленные сроки. Возможное неисполнение этой обязанности будет нарушением избирательных прав в ходе именно этой избирательной кампании. Помимо этого включение периода до опубликования решения о назначении выборов в срок избирательной кампании позволит избирательным комиссиям начать свою работу, не дожидаясь публикации решения о назначении выборов.

Представляется, что определенный законом момент окончания процесса не имеет прямой связи с достигнутым результатом. В чем причина того, что избирательная кампания завершается после представления итогового финансового отчета о расходовании бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов? На федеральных выборах для предоставления ЦИК РФ финансового отчета установлен срок не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования общих результатов выборов². Аналогичные сроки устанавливаются и законодательством субъектов федерации³.

Безусловно, финансовые и бюджетные вопросы имеют важное значение. Однако избирательная кампания начинается не с выделения денег на выборы, а с опубликования решения о назначении выборов. Подготовка и предоставление финансовых отчетов избирательными комиссиями скорее можно отнести к текущей деятельности этих государственных или муниципальных органов, чем к избирательной кампании. Искусственная пролонгация на несколько месяцев избирательной кампании не оправдана какими-либо объективными обстоятельствами.

В качестве аргументов за такое удлинение избирательной кампании можно выделить следующие:

– после проведения выборов кандидаты (избирательные объединения, участвовавшие в выборах) обязаны представить свои итоговые финансовые отчеты в избирательную комиссию, осуществлявшую регистрацию кандидатов (списков кандидатов). Логично, чтобы они эту обязанность выполнили в рам-

² См.: пункт 9 статьи 64 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, пункт 7 статьи 76 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ.

³ См., например: пункт 12 статьи 48 Закона Республики Хакассия «О выборах Главы Республики Хакассия – предсе-

дателя правительства Республики Хакассия» от 28 июня 2012 г. № 52-ЗРХ; часть 8 статьи 68 Избирательного кодекса Приморского края; пункт 5 статьи 48 Закона Сахалинской области «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы» от 10 апреля 2008 г. № 22-30.

ках избирательной кампании, сохраняя статус кандидатов;

– сохраняется возможность финансирования деятельности избирательных комиссий за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Однако эти доводы не выглядят очень убедительными.

Срок окончания избирательной кампании зависит не только от уровня выборов (чем выше уровень, тем кампания продолжительнее), но и от воли избирательной комиссии, организующей выборы. Конечно, предельные сроки для предоставления финансового отчета установлены законом. Но нет ни юридических, ни технических препятствий избирательной комиссии сдать свой отчет в максимально короткий срок, не дожидаясь отчетов от участников кампании, создав ситуацию, при которой избирательная кампания юридически завершена, а кандидаты ещё не сдали свои финансовые отчеты. Если же говорить о статусе зарегистрированных кандидатов, то после определения результатов выборов он утрачивается всеми кандидатами (победитель приобретает статус избранного депутата, должностного лица), что ни в коем случае не отменяет обязанности сдать итоговый финансовый отчет, не прекращает права на оспаривание итогов голосования и результатов выборов. С другой стороны, избирательная комиссия может, в нарушение требований закона, задержать сдачу своего отчета. В таком случае избирательная кампания автоматически продляется не на определенный срок.

Что касается вопросов поствыборного финансирования работы избирательных комиссий, то следует отметить, что со сдачей финансового отчета комиссии, организующей выборы, не завершается деятельность, связанная с конкретной избирательной кампанией. Так, установлены различные сроки хранения, передачи в архив и уничтожения избирательной документации. Не все судебные споры могут быть завершены к формальному окончанию избирательной кампании, и, следовательно, возможно внесение изменений в итоги голосования и результаты выборов по итогам рассмотрения судами административных исковых заявлений.

Рассуждения о времени окончания избирательной кампании не носят схоластического характера, а имеют вполне практическое применение.

Законодательство строго устанавливает, что в период избирательной кампании:

– не могут уточняться перечень избирательных участков и их границы;

– пролонгируются сроки полномочий избирательных комиссий всех уровней;

– не может быть принято решение о расформировании избирательной комиссии, организующей выборы;

– со дня окончания избирательной кампании отсчитывается трехмесячный срок для обращения в суд о расформировании избирательной комиссии;

– действуют сокращенные (до 10 дней) сроки досрочного прекращения полномочий членов избирательных комиссий с правом решающего голоса и обязанность назначения на их место новых членов;

– действует сокращенный (пятидневный) срок для рассмотрения жалоб избирательными комиссиями;

– сохраняются трудовые гарантии члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса в виде запрета увольнения по инициативе работодателя или перевода на другую работу без его согласия;

– со дня окончания избирательной кампании исчисляется годичный срок трудовых гарантий для журналистов, участвовавших в освещении выборов.

В случае проведения подряд нескольких избирательных кампаний ограничения, связанные с избирательными участками и сроками полномочий избирательных комиссий, представляют серьезную проблему. Так, в 2018 году избирательная кампания по выборам Президента Российской Федерации 18 марта и следующие за ней избирательные кампании в субъектах федерации в единый день голосования 9 сентября почти наложились друг на друга. Учитывая, что в большинстве субъектов в период кампании по выборам Президента России истекли пятилетние сроки полномочий участковых избирательных комиссий, ЦИК России пришлось готовить специальное разъяснение⁴ по предполагаемым срокам окончания кампании и срокам формирования комиссий с целью неукоснительного соблюдения за-

⁴ Письмо председателя ЦИК РФ от 21 марта 2018 г. № 05-15-1091 председателям избирательных комиссий субъектов РФ // Переписка с ЦИК России. 2017 г. Т. 2 : Дело № 01-

16 / Избирательная комиссия Прим. края. – Текущее хранение.

кона в части сроков формирования участковых комиссий. При проведении повторных выборов также происходит наложение избирательных кампаний – не успевает закончиться кампания по основным выборам, как начинается повторная избирательная кампания, что может препятствовать обновлению составов избирательных комиссий⁵.

Большинство проблемных вопросов будет снято, если законодательно определить окончание избирательной кампании моментом официального опубликования достигнутых целей кампании – результатов выборов. Тем более что такие рамки избирательной кампании уже существовали в предыдущей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶. Это не помешает фактически сохранить существующие сроки осуществления тех или иных избирательных действий, так как большинство понятий и закрепленных в законах сроков, увязанных с термином «избирательная кампания», завершаются до дня голосования (агитационные материалы, предвыборная агитация и различные ее ограничения) либо имеют в законе дополнительное ограничение («в период избирательной кампании либо в течение года до дня официального опубликования решения о назначении выборов», «в период избирательной кампании до дня голосования»).

Рассматривая избирательную кампанию как технологический процесс, следует иметь в виду, что наиболее ценным и невозполнимым ресурсом этого процесса является время. «Запас времени необходим как администрации – для подготовки средств проведения выборов, так и политическим конкурентам –

для разработки стратегии ведения кампании, выработки программы и обращений, вербовки активистов, сбора средств и выполнения множества других задач» [16, с. 135]. Обращаясь к почти тридцатилетней практике проведения федеральных выборов в нашей стране можно проследить динамику изменений продолжительности избирательных кампаний (табл.).

Практика проведения выборов свидетельствует о постепенном сокращении сроков проведения избирательных кампаний до трех месяцев.

5. Стадии избирательного процесса

Благодаря такой сущностной характеристике избирательного процесса, как последовательность, в научной литературе закрепилось рассмотрение избирательного процесса через призму его стадийности. Такое понимание абсолютно естественно и соответствует содержанию избирательного процесса как жестко урегулированного во времени комплекса, как правило, сменяющих друг друга юридических действий, направленных на достижение определенного результата – избрания состава представительного органа публичной власти или выборного должностного лица.

Временные границы избирательной кампании тесно связаны со стадиями избирательного процесса. В литературе можно встретить и фактическое отождествление стадий избирательного процесса с этапами избирательной кампании [17, с. 32]. Динамизм избирательному процессу придает своевременный переход от одной его стадии к другой на пути достижения главной цели – формирование органа публичной власти или выборы должностного лица.

Выборы Президента РСФСР, Президента Российской Федерации								
Год выборов	1990	1996	2000 (досрочные)	2004	2008	2012	2018	
Продолжительность кампании в днях	68	214	80	94	95	100	90	
Выборы народных депутатов РСФСР, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации								
Год выборов	1990	1993	1995	1999	2003	2007	2011	2016
Продолжительность кампании в днях	128	82	153	132	95	88	96	90

⁵ П. 4.6. Отчета Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о существующих обязательствах по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ, принятого в Варшаве 30 июня 2003 г. рекомендовал регулярно обновление состава органов, ответственных за организацию и проведение выборов. URL: <http://www.osce.org> (дата обращения: 20.09.2019).

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

Е.В. Корчиго понимает стадию избирательного процесса как обособленную во времени совокупность избирательных действий и процедур, объединенных собственной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой избирательного права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, и характеризующаяся особым кругом субъектов и оснований их (действий и процедур) совершения [18, с. 97]. Стоит согласиться с данным мнением, имея в виду, что целью данного процесса является реализация избирательных прав граждан Российской Федерации и иных участников выборов.

В научной литературе никогда не было единого мнения относительно состава и наименования стадий электорального процесса. Ряд авторов тяготеют к чрезмерному дроблению образующих избирательный процесс стадий [19, с. 340; 20, с. 4], другие – группируют различные избирательные действия в более крупные стадии исходя из единства функционального назначения в режиме выборов [21, с. 33–34; 7; 5, с. 297; 11, с. 113–114, 123; 13, с. 62–63; 6, с. 646; 22]. В исследованиях советского периода можно встретить деление на три стадии [23, с. 75]. Наряду с основными стадиями выборного процесса выделяют и факультативные стадии – дополнительного выдвижения кандидатов, повторного голосования, обжалования итогов голосования и результатов выборов.

В современных условиях к факультативным стадиям можно добавить образование участковых и окружных избирательных комиссий, формируемых на период избирательной кампании. Вряд ли оправданным можно считать отнесение к факультативным стадиям избирательного процесса признание выборов несостоявшимися или результатов выборов недействительными [24, с. 82–83], так как они представляют собой варианты результата выборов. Перечисляя и исследуя стадии избирательного процесса, современные ученые основываются на календаре избирательной кампании (в качестве исключения можно отметить лишь выделяемую отдельными авторами стадию обжалования итогов голосования и результатов выборов). Оппонируя выделению той или иной группы избирательных действий в отдельную стадию избирательного процесса, в качестве аргумента приводят совершение этих действий вне пределов избирательной кампании. «Представляется необоснованным отнесение к стадии избирательного процесса такого общегосударственного мероприятия, как регистрация (учет) избирателей. Про-

цедура регистрации (учета) избирателей проводится вне рамок избирательного процесса два раза в год независимо от назначения и проведения выборов» [22]. Можно уточнить, что регистрация (учет) избирателей – процесс постоянный, а на 1 января и 1 июля ежегодно фиксируется численность избирателей. Высказывалось, но не получило дальнейшего развития предложение выделить в качестве самостоятельной стадии избирательного процесса межвыборный период [25, с. 6; 26, с. 150–151]. Предполагалось, что длится новая стадия с момента предоставления избирательной комиссией финансового отчета о проведении выборов до дня официального опубликования решения о назначении новых выборов. При этом не до конца понятно: будет ли межвыборным периодом избирательная кампания по дополнительным выборам депутата представительного органа? Многочисленные избирательные действия между выборами проводятся разными субъектами в разное время и не имеют единой цели, позволявшей бы отнести их к одной стадии избирательного процесса. Если же рассматривать межвыборный период через призму деятельности избирательных комиссий, то межвыборным для них является тот промежуток времени, когда на соответствующей территории не проводится избирательная кампания, а не срок от окончания соответствующей избирательной кампании до назначения следующих выборов данного должностного лица или представительного органа. В связи с этим представляется, что период, когда не проводится избирательная кампания, нельзя объединить в отдельную стадию избирательного процесса.

В целом разделяя подход о преимущественном соответствии стадий избирательного процесса стадиям избирательной кампании, учитывая изменения в избирательном законодательстве и в практике подготовки и организации выборов, актуально уточнение перечня стадий электорального процесса.

Развитие отечественной избирательной системы идет по пути стабилизации территориальной основы выборов и профессионализации работы избирательных комиссий. Если ранее в рамках каждой избирательной кампании образовывались избирательные округа и избирательные участки, формировались окружные и участковые избирательные комиссии, то на современном этапе всё изменилось. Избирательные округа на выборах представительных органов власти образованы на десятилетний срок, избирательные участки стали постоянными. Участковые избирательные комиссии (за исключением образуемых в местах временного пребывания

избирателей) формируются на пятилетний срок. Окружные избирательные комиссии создаются все реже. Их полномочия (в зависимости от уровня выборов), как правило, возлагаются на избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные и муниципальные избирательные комиссии. Таким образом, необходимость пересмотра стадий избирательного процесса обусловлена развитием организационно-технологической основы выборов, вынесением целого ряда действий и процедур за пределы конкретной избирательной кампании, то есть в межвыборный период.

По нашему мнению, к обязательным стадиям избирательного процесса можно отнести:

- определение дня голосования и публикацию решения о назначении выборов,
- выдвижение и регистрацию кандидатов (списков кандидатов),
- предвыборную агитацию,
- голосование, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их опубликование.

Данные стадии полностью отражают суть выборов – протяженный во времени процесс наделения публичными полномочиями органов и должностных лиц путем голосования избирателей. На начальной стадии компетентный орган решает, когда состоятся выборы, и доводит эту информацию до всеобщего сведения. На следующей стадии субъекты избирательного процесса заявляют о намерении реализовать пассивное избирательное право и проходят процедуру регистрации участия в выборах. Вслед за выдвижением кандидатов (списков кандидатов) стартует основная и самая протяженная по времени стадия – избирательная кампания кандидатов и избирательных объединений, то есть убеждение электората в необходимости сделать свой выбор в день голосования. И решающая стадия – непосредственно голосование (в день выборов и досрочно) и подведение его итогов с опубликованием результатов выборов. Большое количество видов деятельности осуществляется постоянно, регулярно и вне зависимости от проведения избирательной кампании либо в течение всей избирательной кампании (например, регистрация (учет избирателей), образование избирательных округов и участков, формирование и организация деятельности избирательных комиссий, финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, использование ГАС «Выборы», хранение избирательной документации). В связи с этим даже предлагалось «перенести» в зако-

дательных актах положения, регулирующие эти организационные (непроцессуальные) виды деятельности из глав, посвященных отдельным этапам проведения выборов, в главы, содержащие общие положения о подготовке и проведении выборов [17, с. 33].

При этом следует отметить, что логическая последовательность стадий избирательного процесса, как правило, не влечет за собой необходимость завершения одной стадии к началу следующей. Этот переход происходит плавно. В один и тот же временной период на выборах могут длиться разные стадии. Так, например, стадия предвыборной агитации начинается практически сразу после стадии выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов (Стоит отметить, что правовое регулирование выборов до 2002 года было иным: стадия предвыборной агитации начиналась после окончания стадии регистрации). И, хотя стадия агитации завершается в 0 часов за один день до дня голосования, нельзя сказать, что она не пересекается со стадией голосования, так как досрочное голосование начинается раньше, чем заканчивается стадия агитации. Помимо этого необходимо добавить, что стадия агитации через средства массовой информации начинается после окончания регистрации кандидатов (списков кандидатов). Такое законоположение обусловлено в том числе и тем, что для справедливого деления таких ограниченных ресурсов, как печатная площадь и эфирное время, необходимо четко определиться с кругом претендентов.

Сроки применяются на всех стадиях избирательного процесса [27, с. 16]. Они не только обозначают границы стадий избирательного процесса, влияя на институциональную компоненту избирательного процесса. Их роль не менее важна в субъектной и технологической компонентах избирательного процесса. Электоральные сроки разграничивают стадии и в их рамках определяют возможность совершения отдельных избирательных действий, а также являются элементом правового статуса субъектов избирательного права.

6. Выводы

Таким образом, сроки в избирательном процессе шире сроков в избирательной кампании. Появление точки старта избирательной кампании – даты назначения выборов – взаимосвязано с определением даты голосования на выборах и невозможно без высчитывания сроков полномочий избираемых публичных органов власти и должностных лиц. Принимаемым решением о назначении выбо-

ров определяются границы избирательной кампании и, следовательно, тот период времени, когда могут быть реализованы избирательные права граждан и избирательных объединений. Очерчиваются временные рамки для реализации и ограничений электоральных прав, их защиты.

В современных условиях необходимо сокращение законодательно закрепленного периода изби-

рательной кампании и, как следствие, уточнение понятия «избирательная кампания», которую предпочтительно определять как деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемую в период со дня принятия решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении выборов до дня официального опубликования (публикации) решения избирательной комиссии, организующей выборы, о результатах выборов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. – М.: НОРМА, 2008 – 544 с.
2. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – 411 с.
3. Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник / С.Д. Князев. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – 448 с.
4. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р.Т. Биктагиров. – М., 2010. – 55 с.
5. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003. – 389 с.
6. Белоновский В.Н. Электоральное право Российской Федерации / В.Н. Белоновский. – М.: РГГУ, 2010. – 1070 с.
7. Князев С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура / С.Д. Князев // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 42–54.
8. Агаев А.М.о. Избирательный процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.А.о. Агаев. – М., 2010. – 26 с.
9. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: НОРМА, 1999. – 856 с.
10. Князев С.Д. Избирательный процесс в Российской Федерации. Понятие. Структура. Стадии / С.Д. Князев, В.М. Цырфа. – Хабаровск: Избирательная комиссия Хабаровского края, 2000. – 112 с.
11. Веденеев Ю.А. Введение в избирательное право: учеб. пособие / Ю.А. Веденеев, В.Д. Мостовщиков. – М.: РЦОИТ, 2003. – 208 с.
12. Избирательное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – 391 с.
13. Арановский К.В. Избирательное право России (понятие и основные институты): учеб. пособие / К.В. Арановский, В.В. Игнатенко, С.Д. Князев. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2007. – 232 с.
14. Вискулова В.В. Очередная попытка стабилизации института выборов: чьи права гарантируются? / В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 55–62.
15. Алехичева Л.Г. Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / Л.Г. Алехичева и др. – М., 2003. – 896 с.
16. Мерло П. Избирательные кампании и проблемы их подготовки: «равное игровое поле» и демократические выборы / П. Мерло // ПОЛИС. – 1995. – № 4. – С. 131–138.
17. Волков В.П. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации / В.П. Волков, О.В. Дамаскин, С.М. Шапиев. – М.: РЦОИТ, 2009. – 288 с.
18. Дамаскин О.В. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: учеб.-практ. пособие / О.В. Дамаскин, Е.В. Корчиги, Р.Р. Сеченова. – М.: РЦОИТ: НОРМА, 2005. – 271 с.
19. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Бек, 1995. – 778 с.

20. Чудаков М.Ф. Избирательный процесс: понятие и основные стадии / М.Ф. Чудаков. – Минск: Тесей, 2001. – 72 с.
21. Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии / Е.Н. Хрусталева // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 32–35.
22. Биктагиров Р.Т. Стадии российского избирательного процесса: понятие и проблемы классификации / Р.Т. Биктагиров // Избирательное право. – 2013. – № 1. – С. 14–20.
23. Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса / В.Г. Крупин // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Вып. 1: межвуз. темат. сб. / под ред. В.М. Горшенева. – Ярославль: ЯрГУ, 1979. – С. 72–79.
24. Избирательное право и процесс в Российской Федерации : учеб. пособие / И.А. Алексеев и др. – М.: Проспект, 2015. – 216 с.
25. Егоров С.Н. Межвыборный период как стадия избирательного процесса / С.Н.Егоров // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – № 1. – С. 64–66.
26. Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / С.Н. Егоров. – М., 2012. – 254 с.
27. Кукушкин М.И. Понятие и структура избирательного процесса / М.И. Кукушкин, А.А. Югов // Выборы и референдумы. – 1998. – № 2. – С. 14–19.

REFERENCES

1. Kutafin O. E. Russian constitutionalism. Moscow, NORMA, 2008. 544 p. (In Russ.).
2. Zakharov I.V., Kokotov A. N. (eds.). Electoral law of the Russian Federation. Moscow, Yurayt, 2013. 411 p. (In Russ.).
3. Knyazev S.D. Russian electoral law. Textbook. Vladivostok, Publishing house of Far Eastern university, 2001. 448 p. (In Russ.).
4. Biktagirov R. T. Subject of electoral law of the Russian Federation: constitutional and legal research. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2010. 55 p. (In Russ.).
5. Veshnyakov. A.A. (ed.). Electoral law and electoral process in the Russian Federation. Moscow, NORMA, 2003. 389 p. (In Russ.).
6. Belonovsky V.N. Electoral law of the Russian Federation. Moscow, RSUH, 2010. 1070 p. (In Russ.).
7. Knyazev S.D. The electoral process: definition, features and structure. Jurisprudence = Pravovedenie, 1999, no. 3, pp. 42-54. (In Russ.).
8. Agaev A.M.o. Electoral process in the Russian Federation: constitutional and legal research. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2010. 26 p. (In Russ.).
9. Ivanchenko A.V. (ed.). Electoral law and electoral process in the Russian Federation: textbook for universities. Moscow, NORMA, 1999. 856 p. (In Russ.).
10. Knyazev S.D., Tsyrya V.M. Electoral process in the Russian Federation. Definition. Structure. Stages. Khabarovsk, Electoral commission of the Khabarovsk krai, 2000. 112 p. (In Russ.).
11. Vedenev Yu.A. Introduction to the electoral law. Textbook. Moscow, RCOIT, 2003. 208 p. (In Russ.).
12. Ebzeev B.S., Gasanov K.K., Khazov E.N. (eds.). Electoral law. Textbook. Moscow, UNITY-DANA: Zakon i pravo, 2013. 391 p. (In Russ.).
13. Aranovskiy K.V., Ignatenko V.V., Knyazev S.D. The Electoral law of Russia. Definition and basic institutions. Vladivostok, Publishing house of Far Eastern university, 2007. 232 p. (In Russ.).
14. Viskulova V.V. Another attempt to stabilize the institution of elections: whose rights are guaranteed? Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law, 2013, no. 7, pp. 55-62. (In Russ.).
15. Alenicheva L. G. Comment to the Federal law "On elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation". Moscow, Formula prava, Gorodets, 2003. 896 p. (In Russ.).
16. Merlo P. Election campaigns and problems of their preparation: "equal playing field" and democratic elections. POLIS, 1995, no. 4, pp. 131-138. (In Russ.).
17. Volkov V.P., Damaskin O.V., Shapiev S.M. Some problems and ways of their solution for ensuring the legality of the electoral process in the Russian Federation. Moscow, RCOIT, 2009. 288 p. (In Russ.).

18. Damaskin O.V., Korchigo E.V., Sechenova R.R. Electoral process and the electoral and legal culture. Textbook. Moscow, RCOIT, Norma, 2005. 271 p. (In Russ.).
19. Strashun B. A. (ed.). Constitutional (state) law of foreign countries. Moscow, Bek, 1995. 778 p. (In Russ.).
20. Chudakov M.F. Electoral process: definition and main stages. Minsk, Tesey Publ, 2001. 72 p. (In Russ.).
21. Khrustalev E.N. Electoral process in Russia: definition and stages. *Pravovedenie = Jurisprudence*, 1998, no. 2, pp. 32–35. (In Russ.).
22. Biktagirov R.T. Stages of the Russian electoral process: definition and problems of classification. *Izbiatel'noe pravo = Electoral law*, 2013, no.1, pp. 14-20. (In Russ.).
23. Krupin V.G. To the question of the stages of the election process, in: Gorsheneva V.M. (ed.). Actual problems of the legal process in a nation-wide state. Vol. 1: Intercollegiate compilation. Yaroslavl: Yaroslavl State University, 1979. pp. 72 -79. (In Russ.).
24. Alexeyev I.A., Belyavsky D.S., Svistunov A.A. (ed.). Electoral law and process in the Russian Federation. Textbook. Moscow, Prospect, 2015. 216 p. (In Russ.).
25. Egorov S. N. The period between elections as the stage of the electoral process. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics. Taxes. Law*, 2012, no. 1, pp. 64-66. (In Russ.).
26. Egorov S.N. Institutionalization of the electoral process in the political system of the Russian Federation. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2012. 50 p. (In Russ.).
27. Kukushkin M. I. Definition and structure of the electoral process. *Vybory i referendum = Elections and referendums*, 1998, no. 2, pp. 14-19. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коровин Евгений Михайлович – председатель территориальной избирательной комиссии Фрунзенского района г. Владивостока, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Юридической школы *Дальневосточный федеральный университет* 690922, Россия, г. Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10
e-mail: korovinz@list.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Evgeniy M. Korovin – chairman of the territorial election commission of Frunzensky district of Vladivostok; Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Law School *Far Eastern Federal University* 10, Ajax, Russian island, Vladivostok, 690922, Russia
e-mail: korovinz@list.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Коровин Е.М. Избирательная кампания: понятие и темпоральные границы / Е.М. Коровин // *Правоприменение*. – 2020. – Т. 4, № 1. – С. 37–48. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(1).37-48.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Korovin E.M. Election campaign: definition and temporal boundaries. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 1, pp. 37–48. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(1).37-48. (In Russ.).