

Система избирательных комиссий в Российской Федерации

Алехина Ирина Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заместитель декана научно-исследовательского факультета программ магистратуры и аспирантуры
Доцент кафедры конституционного и административного права
Кандидат юридических наук
Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 3-го класса
kr@szags.ru

РЕФЕРАТ

В данной статье рассматривается становление системы избирательных комиссий в Российской Федерации, их взаимоотношения между собой или отсутствие таковых при проведении разного уровня избирательных кампаний, что порождает проблемы, которые не могут быть решены, если система избирательных комиссий не будет действовать как одно функциональное целое, как единый организм. Можно выделить только два положения, которые формировали бы совокупность избирательных комиссий в систему, путем нормативного регулирования.

Первое положение, которое условно назовем для краткости «положение о соподчинении (о вертикали управления)», которое представляет собой введение в избирательное законодательство понятия административного (управленческого) и функционального соподчинения избирательных комиссий, но только на период конкретных выборов и только для комиссий, участвующих в этих выборах. Это реально осуществляется построением административной вертикали вышестоящих и нижестоящих избирательных комиссий, во главе которых стоит организующая выборы избирательная комиссия, в которой законодательно распределены полномочия и обязанности и таким образом выстроена непрерывная линия власти, связывающая каждый уровень комиссии со следующим. Обратим внимание, что нет такой избирательной кампании или некоего избирательного действия, во время проведения которых вся совокупность избирательных комиссий, например, хотя бы в рамках субъекта РФ, не говоря уже про всю Россию, действовала бы как одна единая система. Таким образом в целом говорить о системе комиссий в данном случае не приходится.

Второе положение назовем «положением о контроле деятельности». Анализируя, насколько понятие контроля можно распространить на иные аспекты деятельности избирательных комиссий, подчеркнем, что это «положение о контроле деятельности» можно понимать функционально только в рамках компетенции, т. е. контроль осуществляется только во время федеральных избирательных кампаний и только за деятельностью нижестоящих комиссий. Но можно его понимать и в рамках полного функционала и на всей территории России. В противном случае избирательная система в лице ЦИК РФ контролирует избирательный процесс только во время федеральных выборов.

Речь не идет об «управляемости выборами», речь идет о консолидации мер единого подхода, основанного исключительно на неукоснительном выполнении закона. Но в настоящее время практически каждая мера консолидации обеспечивается разнообразными и разрозненными и, можно даже сказать, неэффективными механизмами, рассмотренными выше в настоящей статье. Когда они (меры) не работают, встает речь о прокурорском надзоре и судебном оспаривании соответствующих решений, действий (бездействия) комиссий, организующих и проводящих (в основном муниципальные) выборы. Но, как очевидно, это не работа самой системы комиссий, которая должна самостоятельно без привлечения указанных органов разрешать возникающие проблемы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

система избирательных комиссий, институт избирательных комиссий, положение о соподчинении, положение о контроле деятельности, правовой статус избирательных комиссий

The System of Election Commissions in the Russian Federation

Alekhina Irina Sergeevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (St. Petersburg)

Deputy Dean of the Research Faculty of the Magistracy and Postgraduate Programs

Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law

PhD in Jurisprudence

State Counsellor 3rd Class of the Saint-Petersburg

kp@szags.ru

ABSTRACT

The article considers the establishment of the system of election commissions in the Russian Federation, the cooperation between components of that system at the different levels of electoral campaigns and the problems, which may be caused by its non-cooperation and can not be solved if the system of election commission will not function as an single whole organism. There are two theses that would form a complex system of electoral commissions by legal regulation. First thesis could be shortly named as a «thesis of subordination (vertical governmental interaction)» and represents a new for electoral legislation definition of administrative (governmental) and functional subordination of election commissions, which is relevant only for the election period and for those election commissions, which take part in that elections. It is provided by vertical governmental interaction between different levels of the system of election commissions, which headed by single organizing elections electoral commission, which legally distributed rights and duties, and thus built a continuous line of authority, connecting each level to the next commission. The article pays attention that there is no such electoral campaign or certain electoral action, during which the complex of election commissions, for example at least within the subject of the Russian Federation, not to mention the whole of Russia, would act as a single system. Thus, in general, talk about the system of election commissions in this case is not necessary.

Second thesis could be named as a «thesis of control activities».

The article analyzes the influence of control activities definition on other aspects of election commission's activity. The article stresses that the thesis of control activities could be functionally realized only in the framework of competence, when the control is carried out only during the federal election campaign and only the activities of lower-level commissions. But it also can be realized in the framework of the full functionality and throughout Russia. Otherwise, the electoral system in the face of the CEC of Russian Federation controls the electoral process only during federal elections.

This article is not about «controlled elections» but about consolidation of unified approach measures, based on strict enforcement of the law. Nowadays, particularly, every measure of consolidation provided by a diverse and fragmented and, one might even say, inefficient mechanisms discussed above in this article. When the measures do not work it gets to the prosecutor's supervision and court's proceeding of the relevant decisions, actions (inaction) of election commissions, which organize and conduct (mainly municipal) elections. It is obviously that this issues should be solved by the system of election commissions independently without the involvement of such governmental bodies as a prosecutor and court.

KEYWORDS

system of election commissions, institute of election commissions, thesis of subordination, thesis of control activities, legal status of election commissions

Избирательная система России в ее современном виде начала складываться только в ходе выборов Федерального собрания в декабре 1993 г. Указом Президента были определены и виды избирательных комиссий¹, а именно Центральная изби-

¹ О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400.

рательная комиссия Российской Федерации¹, окружные избирательные комиссии по выборам в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации, участковые избирательные комиссии.

Осенью этого же года был сформирован первый состав ЦИК РФ. На этот орган были возложены полномочия по подготовке и проведению выборов в Государственную думу и Совет Федерации. Одновременно Центральная избирательная комиссия РФ проводила всенародное голосование по проекту Конституции РФ. И с этого момента — неизменная в основных своих чертах — система избирательных комиссий действует² уже более 20 лет.

Принятый в 1994 г. закон «Об основных гарантиях избирательных прав»³ определил не только правовой статус каждой избирательной комиссии, но и фактически функциональную структуру системы избирательных комиссий — форму и характер их взаимодействия (ЦИК РФ и комиссий) между собой в избирательном процессе⁴. Таким образом, с 1994 г. действовала уже не только ЦИК России, но и избирательные комиссии субъектов Федерации⁵. То есть уже были заложены основы их взаимодействия — функциональная структура системы избирательных комиссий.

Хотя строго говоря, качественное изменение системы избирательных комиссий (кстати, и введение самого понятия «система избирательных комиссий» в названии ст. 20) произошло в 1997 г. с принятием очередного закона «Об основных гарантиях...»⁶. И в настоящее время этот термин присутствует в названии ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...»⁷ 2002 г., принятого на смену закону 1997 г.

В законе «Об основных гарантиях ...» 1997 г. в ст. 21 было указано, что «территориальные избирательные комиссии действуют в качестве избирательных комиссий муниципальных образований». С принятием в 2002 г. очередного закона «Об основных гарантиях...» установилась современная система избирательных комиссий. Указанным законом (ст. 20) в систему комиссий были введены избирательные комиссии муниципальных образований. Таким образом, муниципальные комиссии появились позже территориальных и фактически взяли на себя часть их полномочий.

Каждый из «видов» избирательных комиссий законодателем был наделен соответствующими полномочиями. В отдельных случаях законом оговаривались характер и форма их взаимоотношений между собой.

¹ Далее — Центральная избирательная комиссия, ЦИК РФ.

² Интервью секретаря ЦИК России Николая Конкина в журнале «Российская Федерация сегодня» (2009, № 2) «Избирательная система создавалась десятилетиями».

³ *Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации*: Федеральный закон № 56-ФЗ от 6 декабря 1994 г. — далее: закон «Об основных гарантиях ...» 1994 г.

⁴ В данной работе не рассматривается референдумный процесс, значимость которого заслуживает отдельного исследования.

⁵ Например, распоряжением мэра № 668-р от 30 июня 1994 г. «О Санкт-Петербургской городской избирательной комиссии» было установлено, что «Санкт-Петербургская городская избирательная комиссия является региональной избирательной комиссией и осуществляет координацию и проведение мероприятий, связанных с проведением выборов в федеральные и региональные представительные органы государственной власти, а также с проведением референдума». Стоит отметить, что образована избирательная комиссия была еще в 1993 г. в соответствии с распоряжением мэра Санкт-Петербурга «О составе Санкт-Петербургской городской избирательной комиссии по выборам депутатов в Городское собрание» от 30 декабря 1993 г. № 1075-р.

⁶ *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*: Федеральный закон № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 г. — далее: закон «Об основных гарантиях...» 1997 г.

⁷ *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*: Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. — далее: закон «Об основных гарантиях ...» 2002 г.; ФЗ № 67.

Долгое время вне особого внимания оставался кадровый вопрос в системе избирательных комиссий. С каждым избирательным циклом росло число избирательных комиссий и, следовательно, росло число организаторов выборов. В декабре 2011 г. во время проведения федеральных выборов общее число избирательных комиссий (вместе с УИК) достигало почти 98 000. По информации ЦИК РФ, подготовку и проведение выборов депутатов Государственной думы осуществляли избирательные комиссии 83 субъектов РФ, 2747 территориальных избирательных комиссий и свыше 95 000 участковых избирательных комиссий. В общей сложности [в работе избирательных комиссий было задействовано] — около 1 млн человек, что само по себе говорит о широком участии населения в непосредственной организации выборов и подведении их итогов¹.

Несомненно, это была совместная работа всех задействованных в избирательной кампании комиссий. Термин «взаимодействие» субъектов права, существующее в избирательной кампании, подразумевает, что указанные субъекты функционально объединены в систему, которая совместным действием составляющих ее элементов решает некую общую задачу.

В первом приближении мы полагаем, что если каждую избирательную комиссию рассматривать как отдельный субъект права, обладающий правовым статусом, то их совокупность или, по крайней мере, часть совокупности можно было бы называть системой в том случае, если бы реальные процедуры их взаимодействия составляли бы часть избирательного процесса и характер и форма этих взаимоотношений естественно были бы обозначены нормами закона. Например, практически полностью определены взаимоотношения, в том числе ведущая роль ЦИК России в системе избирательных комиссий при проведении выборов федерального уровня².

Тем не менее, по нашему мнению, законодатель не обратил достаточно серьезного внимания на формирование системы избирательных комиссий в целом, их взаимоотношений между собой или отсутствие таковых при проведении разного уровня избирательных кампаний.

Обосновывая актуальность рассматриваемых вопросов системного взаимодействия избирательных комиссий, обратимся к выступлению Президента России 22 декабря 2011 г. перед Федеральным собранием³. Вопросы, которые были озвучены в выступлении Президента РФ в части, имеющей отношение к дальнейшему развитию политической системы, избирательной системе России, не могут быть решены, если система избирательных комиссий не будет действовать как одно функциональное целое, как единый организм. Что, естественно, должно быть обеспечено соответствующим правовым регулированием, так как именно на нем основывается реальная правоприменительная практика, обеспечивающая конечный результат.

Вышесказанное детерминировано спецификой сегодняшнего периода, который переживает наша страна. Однако можно утверждать, что актуальность структурно-функционального анализа системы избирательных комиссий возникает каждый раз после анализа практики применения избирательного законодательства, после проведенных очередных знаковых избирательных кампаний, проводимого как со стороны организаторов выборов, так и иных субъектов избирательного права, судеб-

¹ *Материалы* к выступлению Председателя ЦИК России В. Е. Чурова на совещании с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 22–23 декабря 2011 г.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2011/12/29/churov.html>.

² П. 6 ст. 22 Федерального закона № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; п. 8 ст. 21 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³ <http://президент.рф/news/14088>.

ных органов, которые должны обеспечивать или направлять избирательный процесс в сторону его единообразного правоприменения.

В действующей Конституции РФ, в отличие от Конституции РСФСР 1978 г.¹, отсутствует упоминание об избирательных комиссиях, хотя именно избирательным комиссиям принадлежит ведущая роль в организации и проведении выборов.

В Конституции РФ закреплены такие термины, как «референдум» и «свободные выборы» (ст. 3), «право избирать» и «быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 32), «принципы выборов Президента России» (ст. 81), «выборность депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» (ст. 96).

Таким образом, лица, ранее участвовавшие в организации выборов, могут констатировать, что термины «избирательная комиссия», «система избирательных комиссий» не являются в настоящее время конституционными терминами.

При этом полагаем, что отсутствие в Конституции РФ указанного выше раздела дало законодателю более широкую возможность разрабатывать и совершенствовать законодательство о выборах и референдумах.

Прежде всего законодатель наделил избирательные комиссии (кроме УИК и ОИК) статусом государственных (ЦИК РФ, ИКС РФ, ТИК) и муниципальных органов (ИКМО) и в основу их деятельности положил коллегиальный принцип работы. С другой стороны, для понимания роли и места системы избирательных комиссий в общей структуре организации государства надо учитывать, что указанные комиссии формально в соответствии с законодательством не введены ни в одну из ветвей государственной власти, ни в структуру органов местного самоуправления (притом что ИКМО является муниципальным органом)².

Некоторым видам комиссий законодателем был предоставлен статус юридическо-го лица и некоторые другие важные индивидуализирующие их (комиссии) признаки.

Таким образом, в целом избирательные комиссии являются коллегиальными органами, формируемыми в порядке и сроки, которые установлены законом, организующими и обеспечивающими периодическую подготовку и проведение выборов, а также обеспечивающими реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации.

Можно было бы предположить, что в отсутствие конституционной регламентации избирательного процесса законодатель мог возложить его проведение и ответственность (или хотя бы их часть) на уже существующую систему органов государства, принадлежащей какой-либо одной из ветвей власти, декларированной в Конституции РФ.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то мы увидим, что в Нидерландах министерство внутренних дел формирует избирательную администрацию и регулирует организацию и проведение выборов; система избирательных органов в Испании основана на иерархической системе избирательных комиссий с инкорпорированным судебским компонентом [2, с. 402]. Интересной особенностью латиноамериканской модели системы избирательных органов является конституционное наделение избирательных органов статусом органов власти, вплоть до уровня разделения государственной власти, а именно — на законодательную, исполнительную, судебную и избирательную (электоральную) власти (Венесуэла, Никарагуа) [3, с. 54]. Несомненно, применение такой конституционной модели накладывает

¹ В Конституции РСФСР в 11 главе «Избирательная система» указано, что «проведение выборов в Советы обеспечивают избирательные комиссии, которые образуются из представителей от общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям».

² П. 2 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

определенный отпечаток и оказывает решающее влияние на организацию избирательного процесса и статус системы избирательных комиссий.

В нашей стране законодатель решил пойти по старому, уже знакомому и традиционному пути, что положило начало созданию системы независимых от ветвей государственной власти избирательных комиссий, действующих и до настоящего времени. Какие-либо обсуждаемые варианты возложения обязанностей избирательных комиссий на федеральные или иные структуры ветвей государственной власти или судебной власти нам неизвестны.

Как уже говорилось выше, возможно, это объясняется нежеланием законодателя отходить от устоявшихся в стране традиций. В виде тезиса для дискуссии можно вообще поставить под сомнение компетенцию федерального законодателя, поскольку избирательное законодательство формально не отнесено Конституцией РФ ни к предметам ведения РФ (ст. 71), ни к предметам совместного ведения (ст. 72).

При изучении закона № 67 мы обнаружили только два положения, которые формировали бы совокупность избирательных комиссий в систему путем нормативного регулирования.

Первое положение, которое условно назовем для краткости «положение о соподчинении (о вертикали управления)», которое представляет собой введение в избирательное законодательство понятия административного (управленческого) и функционального соподчинения избирательных комиссий, но только на период конкретных выборов и только для комиссий, участвующих в этих выборах. Это реально осуществляется построением административной вертикали вышестоящих и нижестоящих избирательных комиссий, во главе которых стоит организующая выборы избирательная комиссия. Например, согласно п. 10 ст. 20 закона № 67 «решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий».

Вертикальная структура избирательных комиссий формирует систему соподчиненности, в которой законодательно распределены полномочия и обязанности и таким образом выстроена непрерывная линия власти, связывающая каждый уровень комиссии со следующим. Казалось бы, все просто и логично, но, как уже говорилось ранее, при проведении каждого конкретного выборов выстраивается своя вертикаль избирательных комиссий и не все комиссии в этой вертикали обладают одинаковым статусом (одни комиссии являются государственными органами, другие — муниципальными, а третьи — просто комиссии со своим сложно определенным статусом. Каким органом является окружная или участковая избирательная комиссия? По своей сути это особый вид комиссий, обладающий рядом признаков и являющийся по сути неким общественным органом.).

Еще раз повторим, что указанное регулирование имеет место только в рамках отдельных избирательных кампаний, причем применительно к тому, какая избирательная комиссия организует выборы. Другими словами, в межвыборный период указанное соподчинение отсутствует.

Отметим также, что часто возникают ситуации, когда выборы должностных лиц и органов местного самоуправления проводятся территориальными избирательными комиссиями, при этом соподчинение комиссий сохраняется. Особенностью таких выборов является то, что местные выборы проводит орган государственной власти.

И наконец, самое главное, обратим внимание, что нет такой избирательной кампании или некоего избирательного действия, во время проведения которых вся совокупность избирательных комиссий, например, хотя бы в рамках субъекта РФ, не говоря уже про всю Россию, действовала бы как одна единая система.

Из вышесказанного можно сделать следующий вывод: «Положение о соподчинении» не объединяет всю совокупность избирательных комиссий даже на опре-

деленное время в единую систему, а только гарантирует возникновение отдельных кластеров иерархических структур, самым большим из которых является система комиссий во время федеральных выборов (при этом за бортом остаются все ИКМО) и самым маленьким — система комиссий во время выборов в муниципальном образовании. Таким образом, в целом говорить о системе комиссий в данном случае не приходится.

Второе положение, которое также условно для краткости назовем «положением о контроле деятельности», заключается в следующем. Статьи закона № 67 обязывают ЦИК России, ИКСРФ, ИКМО, ОИК, ТИК осуществлять контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Понятно, что в рамках положения, обсужденного ранее, такая проблема не стоит, так как учет и контроль являются неотъемлемой частью административного или функционального управления. Рассмотрим, насколько понятие контроля можно распространить на иные аспекты деятельности избирательных комиссий.

Еще раз подчеркнем, что это «положение о контроле деятельности» можно понимать функционально только в рамках компетенции, т. е. контроль осуществляется только во время федеральных избирательных кампаний и только за деятельностью нижестоящих комиссий. Но можно его понимать и в рамках полного функционала и на всей территории России. В противном случае избирательная система в лице ЦИК РФ контролирует избирательный процесс только во время федеральных выборов.

Как в своей основе, так и во внесенных в основной закон дополнениях и изменениях отсутствует понятие «система избирательных комиссий». Доктринальное разъяснение данного термина как системы взаимодействующих элементов для достижения поставленной задачи очевидно и не ново.

Речь не идет об «управляемости выборами» [1], речь идет о консолидации мер единого подхода, основанного исключительно на неукоснительном выполнении закона. Но в настоящее время практически каждая мера консолидации обеспечивается разнообразными и разрозненными и, можно даже сказать, неэффективными механизмами, рассмотренными выше в настоящей статье. Когда они (меры) не работают, встает вопрос о прокурорском надзоре и судебном оспаривании соответствующих решений, действий (бездействия) комиссий, организующих и проводящих (в основном муниципальные) выборы. Но, как очевидно, это не работа самой системы комиссий, которая должна самостоятельно без привлечения указанных органов разрешать возникающие проблемы.

Мы полагаем, что федеральному законодателю необходимо на данные вопросы срочно обратить внимание. «Неподчинение» муниципальных избирательных комиссий начинает устраняться нормами регионального законодательства. Так, например, в региональные законы о выборах закладываются требования обязательной передачи решений муниципальными избирательными комиссиями избирательным комиссиям субъектов РФ¹.

Можно привести еще несколько свежих примеров. Обратите внимание на формулировку, в соответствии с которой «значительная часть депутатского корпуса городского совета депутатов» высказалась против создания собственной избирательной комиссии (цитируется по газетной публикации²): «...по федеральному закону в избирательную комиссию, состоящую из 10 членов, пятерых выдвинет ТИК, еще четверых назначат политические партии, и только один будет представителем города. Какой же смысл создавать отдельную комиссию ради одного человека и

¹ П. 3 ст. 18 закона Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 681-118 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга».

² *Городские парламентарии не смогли договориться* // Всеволожские вести. 25.05.2012.

тратить для этого бюджетные деньги?..». Другие пошли иным путем: стали формировать муниципальные избирательные комиссии без учета мнения вышестоящей избирательной комиссии, как следствие возникли судебные разбирательства¹.

На наш взгляд, уже давно подошло время изменить правовой статус избирательных комиссий с целью их более эффективного взаимодействия вне зависимости от характера проводимых избирательных кампаний, перейти к большей централизации системы по примеру какого-либо федерального органа (власти), функционально и структурно составляющего одно целое по всей территории России.

Литература

1. Бузин А. Как выборы стали управляемыми // Ведомости. 9.06.2012.
2. *Избирательное законодательство и выборы в современном мире* / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; Под общ. ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: Медиа-Пресс, 2009. 528 с.
3. *Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент* / В.И. Лысенко; Под общ. ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 2. М.: Медиа-Пресс, 2010. 864 с.

References

1. Buzin A. *As elections became operated* [Как выборы стали управляемыми] // *Vedomosti*. 9.06.2012.
2. *Electoral legislation and elections in modern world* [Избирательное законодательство и выборы в современном мире] / V.I. Lysenko, A. G. Golovnin; Under the general editorship of V.E. Churov; Russian Central Election Commission [Tsentral'naya izbiratel'naya komissiya Rossiiskoi Federatsii]. M.: Media Press, 2009. 528 p.
3. *Electoral legislation and elections in the modern world. American continent* [Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент] / V.I. Lysenko; Under the general editorship of V.E. Churov; Russian Central Election Commission [Tsentral'naya izbiratel'naya komissiya Rossiiskoi Federatsii]. Vol. 2. M.: Media press, 2010. 864 p.

¹ МО «Невский округ» проиграл апелляцию Горизбиркому: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fontanka.ru/2014/02/03/091/>.