

Д. Г. Демидов

СИСТЕМА НЕЗАВИСИМЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АТРИБУТ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДОВЛАСТИЯ

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права
Северо-Западной академии государственной службы.
Научный руководитель – кандидат юридических наук, кандидат технических наук,
профессор А. О. Валентин*

Статья посвящена проблемам формирования системы избирательных комиссий как независимых государственных органов. Автор анализирует сложившийся порядок формирования избирательных комиссий и его влияние на реализацию народовластия в Российской Федерации, предлагает возможные пути совершенствования законодательства по рассматриваемой проблеме.

Ключевые слова: *избирательные комиссии, народовластие, выборы, политические партии.*

D. Demidov

SYSTEM OF INDEPENDENT ELECTION COMMITTEES OF THE RUSSIAN FEDERATION: ATTRIBUTE OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY REALISATION

The article is dedicated to forming of a system of election committees as independent government agencies. The author analyses the established procedure of election committees' forming and its impact on the realisation of sovereignty of the people in the Russian Federation. The author suggests possible ways of improvement of the legislation on the problem under consideration.

Key words: *election committees, sovereignty of the people, elections, political parties.*

Один из главных принципов демократии заключается в том, что результаты выборов должны соответствовать воле народа: ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 9 Конвенции о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ [6, с. 111], п. 6 Документа Копенгагенского совещания [3]; из этого следует, что государство должно стремиться установить для выборов законодательных органов власти такую избирательную систему, которая позволила бы адекватно отражать волю избирателей в составе избранного органа [5, с. 52, 53]. Фактически речь идет о конституционной обязанности государства (правового и демократического) перед гражданами создать максимально открытый, легальный, доступный всему спектру конституционно возможных политических сил механизм осуществления народовластия.

Предполагаем, что в современном российском государстве концептуальная реализация изложенных выше положений напрямую зависит от принципов формирования и функционирования системы избирательных комиссий (государственных избирательных органов).

Процедура легитимизации есть процесс, движение к легитимности, и если легитимность находит свое выражение в различных формах, то легитимизация – это разнообразие процедур и средств [3, с. 166]. На наш взгляд, реализация народовластия через выборы и референдумы и является правовой процедурой легитимации, а следовательно, система избирательных комиссий является основным институтом, реализующим данную процедуру.

Ключевым звеном в системе избирательных комиссий является Центральная из-

бирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК РФ, Центризбирком РФ). Центризбирком РФ обладает статусом федерального государственного органа, действующего на постоянной основе, срок полномочий которого составляет четыре года. Порядок формирования следующий: по пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются от палат Федерального Собрания Российской Федерации, пять – назначаются Президентом Российской Федерации. Председатель ЦИК РФ, его заместитель и секретарь комиссии избираются тайным голосованием членами ЦИК РФ из своего состава [10, ст. 21]. Проанализируем порядок формирования Центризбиркома РФ подробнее.

Как уже отмечалось, ст. 10 Конституции Российской Федерации [7] закрепляет классическое разделение властей, ст. 84 Конституции Российской Федерации определяет основы взаимодействия главы государства и парламента Российской Федерации, а глава 5 Конституции определяет полномочия и статус Федерального Собрания Российской Федерации. Следует отметить, что ст. 94 Конституции Российской Федерации закрепляет за Федеральным Собранием статус представительного и законодательного органа Российской Федерации. В. С. Нерсисянц, М. Н. Марченко и ряд других известных правоведов, рассматривая систему разделения и взаимодействия властей, указывали в своих трудах на своеобразие в системе разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации, которое заключается в асимметричном и несбалансированном характере – с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью [8, с. 316; 9, с. 468–470].

Президент Российской Федерации согласно п. 4 ст. 21 Федерального избирательного закона назначает пять членов Центризбиркома Российской Федерации, п. 5, 6 ст. 23 Федерального избирательного закона [10] закрепляют право назначения за высшим должностным лицом субъекта (исполнитель-

ная ветвь власти) половины избиркома субъекта Российской Федерации, на основании предложений Центризбиркома Российской Федерации в обязательном порядке назначается не менее одного члена избирательной комиссии [10, п. 9 ст. 23]. При этом за государственными и муниципальными служащими фактически закреплена квота в $\frac{1}{2}$ от общего числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, территориальных и участковых избирательных комиссий [10, п. 5 ст. 22]. Получается, что практически все избирательные комиссии наполовину состоят из представителей исполнительной власти либо делегируются ею.

Учитывая сложившуюся партийную конъюнктуру в стране, действует и так называемый дискриминационный барьер для делегирования кандидатов в избирательные комиссии от политических партий. Пункт 4 ст. 21 Федерального избирательного закона гласит, что от Государственной Думы Российской Федерации назначается пять кандидатур от фракций и депутатских объединений; п. 1. ст. 22, п. 7 ст. 23, п. 7. ст. 26, п. 5 ст. 27 Федерального избирательного закона закрепляет право выдвижения кандидатур в избирательные органы только за партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации [10]. Согласно данным Центризбиркома Российской Федерации на 11 июля 2009 г. в Российской Федерации зарегистрировано семь политических партий [12] (для сравнения отметим, что еще в феврале 2009 г. таких партий было десять), отвечающих п. 2 ст. 26 Федерального закона «О политических партиях» [11]. По результатам парламентских выборов декабря 2007 г. к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Российской Федерации было допущено четыре политических партии: «Единая Россия», ЛДПР, «Справедливая Россия», КПРФ [6, с. 2]. Таким образом, к формированию состава Центризбиркома Российской Федерации допущены только четыре партии.

Проанализировав вышеизложенные факты, можно заключить, что фактически половину состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации формирует доминирующая исполнительная ветвь власти.

Представляется, что формирование Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должно осуществлять Федеральное Собрание Российской Федерации в следующем порядке: семь членов Центральной избирательной комиссии назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (из числа кандидатур, предложенных фракциями и депутатскими объединениями в Государственной Думе) и семь членов Центральной избирательной комиссии назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации). Количество членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сократится до 14, такой порядок формирования позволит: 1) восстановить конституционный баланс разделения властей; 2) партийная конкуренция станет дополнительной гарантией от административного воздействия государственных органов исполнительной власти.

Проанализированный порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий и участковых избирательных комиссий (в частности: п. 1–5 ст. 22; п. 6–9 ст. 23; п. 6–8 ст. 26; п. 4, 5 ст. 27 Федерального избирательного закона) [10] демонстрирует отмеченные выше недостатки, основным из которых является доминирующее положение органов исполнительной ветви власти, а также дискриминирующие дефиниции законодательства, касающиеся политических партий, не прошедших в федеральный и региональные представительные органы.

Вот как выглядит доля различных субъектов выдвижения кандидатур среди членов территориальных избирательных комиссий и их председателей [2].

Субъект выдвижения	Доля среди	
	членов ТИК, %	председателей ТИК, %
Партии, представленные в Государственной думе, в том числе	30,6	
«Единая Россия»	10,8	22,4
КПРФ	10,3	2,40
ЛДПР	9,5	1,50
Другие партии*	9,9	0,5
Иные общественные объединения	14,8	7,80
Представительные органы местного самоуправления	6,9	20,8
Собрания избирателей по месту жительства, работы, учебы	27,1	20,1
ТИК предыдущего состава	9,8	21,6
ИКСФ	0,9	2,9

Примечание. *Данные по строке «Другие партии» вычислены как дополняющие суммарную долю до 100%.

Обратимся к некоторым статистическим данным о составах территориальных и участковых избирательных комиссий (далее ТИК и УИК) на последних выборах в Российской Федерации. Председатели ТИК, как известно, назначаются избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Стоит отметить, что представители партии «Единая Россия» намного чаще, чем представители других партий, становились председателями ТИК. Следует также учитывать, что среди председателей ТИК, которые выдвинуты другими субъектами выдвижения, достаточно много членов этой партии. В составы 95 784 УИК (без учета зарубежных) назначено 809 728 членов с решающим голосом. Таким образом, среднее количество членов одной УИК на прошедших выборах равно 8,5. Лишь 38% членов УИК с правом решающего голоса были назначены по представлению политических партий, из них 11% – по представлению «Единой России», а 27% – по представлению всех остальных партий (в

том числе 8% – КПРФ и 6% – ЛДПР). Доля УИК, где была представлена «Единая Россия», составила 91%, КПРФ – 70 и ЛДПР – 54%. Однако зафиксированы случаи, когда среди председателей УИК, назначенных одним ТИК, доминировали представители партии «Единая Россия» [2].

Представляется, что существующая норма представительства государственных служащих должна быть снижена до «не более одной четвертой» (возможен в дальнейшем отказ от представительства государственных служащих и муниципальных служащих в избирательных комиссиях всех уровней), данная поправка позволит ограничить влияние на избирательный процесс органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Необходимо допустить к формированию избирательных комиссий представителей всего спектра легальных политических партий, что позволит в большей степени реализовать конституционные положения о политическом плюрализме [7, ст. 13], положения Документа Копенгагенского совещания, также касающиеся гарантий политического многообразия, политической недискримина-

ции и честного избирательного процесса [4, п. 2, 3, 6, 7.6, 7.7].

Считаем, что предпочтительным является формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта. Таким образом, при формировании избирательных органов удастся избежать влияния органов исполнительной власти на процесс избрания органов законодательной (представительной) власти.

Формирование независимых государственных избирательных органов является неизбежным условием гарантирования честных, свободных и транспарентных выборов. Более того, уровень легитимности избираемых органов государственной власти зависит от легитимности избирательных органов. На наш взгляд, реализация выдвинутых предложений позволит установить ориентированный на конституционные и мировые стандарты порядок формирования системы избирательных комиссий, создаст основу беспристрастного и объективного процесса легитимации избираемых органов государственной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Выборы Государственной думы пятого созыва в цифрах и фактах // Журнал о выборах. 2007. № 6. С. 2, 3.
2. Выборы депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва // Национальный центр мониторинга демократических процедур. 2008. № 5. п. 4. URL: http://www.vibori.ru/Regs/GD/part-4.htm#_Toc193171219.
3. Дибиров А.-Н. 3. Теория политической легитимности. М.: РОССПЭН, 2007. 272 с.
4. Документ Копенгагенского совещания Конференции по Человеческому измерению СБСЕ. 29 июня 1990г. // Библиотека по права человека Университета Миннесоты. The University of Minnesota. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rcopeng.html>
5. Иванченко А. В. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы международной конференции. М.: Аспект пресс, 2006. 232 с.
6. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ. Кишинев, 7 октября 2002 г. / Журнал о выборах. 2006. Спецвыпуск. С. 108–117.
7. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) / Российская газ. 2009. 21.01.
8. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. М.: Проспект, 2006. 832 с.
9. Нерсесянц В. С. Философия права: учебник для вузов. М: Норма, 2006. 848 с.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с посл. изм. 2009 г.). Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

11. О политических партиях: Федеральный закон Российской Федерации от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (с посл. изм. 2009 г.). // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

12. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии. Перечень зарегистрированных политических партий. URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/>

REFERENCES

1. Vyборы Gosudarstvennoy dumy pyatogo sozyva v tsifrakh i faktakh // Zhurnal o vyborakh. 2007. N 6. S. 2, 3.

2. Vyборы deputatov Gosudarstvennoy dumy Federal'nogo sobraniya Rossiyskoy Federatsii pyatogo sozyva // Natsional'ny tsentr monitoringa demokraticeskikh protsedur. 2008. N 5. p. 4. URL: http://www.vibori.ru/Regs/GD/part-4.htm#_Toc193171219.

3. *Dibirov A.-N. Z.* Teoriya politicheskoy legitimnosti. M.: ROSSPEN, 2007. 272 s.

4. Dokument Kopengagenskogo soveshchaniya Konferentsii po Chelovecheskomu izmereniyu SBSE. 29 iyunya 1990g. // Biblioteka po prava cheloveka Universiteta Minnesoty. The University of Minnesota. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rcopeng.html>

5. *Ivanchenko A. V.* Rossiyskiye vyборы v kontekste mezhdunarodnykh izbiratel'nykh standartov: materialy mezhdunarodnoy konferentsii. M.: Aspekt press, 2006. 232 s.

6. Konventsiya o standartakh demokraticeskikh vyborov, izbiratel'nykh prav i svobod v gosudarstvakh – uchastnikakh SNG. Kishinev, 7 oktyabrya 2002 g. / Zhurnal o vyborakh. 2006. Spetsvypusk. S. 108–117.

7. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii ot 12 dekabrya 1993g. (s izm. ot 30 dekabrya 2008 g.) / Rossiyskaya gaz. 2009. 21.01.

8. *Marchenko M. N.* Problemy teorii gosudarstva i prava. M.: Prospekt, 2006. 832 s.

9. *Nersesyants V. S.* Filosofiya prava: uchebnik dlya vuzov. M: Norma, 2006. 848 s.

10. Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava grazhdan na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Federal'ny zakon ot 12 iyunya 2002 g. N 67-FZ (s posl. izm. 2009 g.). Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2002. N 24. St. 2253.

11. О политических партиях: Федеральный закон Российской Федерации от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ (с посл. изм. 2009 г.). // Собрание законодательства РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

12. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии. Перечень зарегистрированных политических партий. URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/>