

ПРОБЛЕМЫ НЕЗАВИСИМОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Чепунов О. И., 2016,

д-р юрид. наук, заведующий кафедрой
конституционного права Юридического факультета им. М. М. Сперанского
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
E-mail: chepunovoleg@yandex.ru

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы независимости избирательных комиссий в Российской Федерации при исполнении специальных функций, связанных с организацией выборов, при реализации суверенной воли российского народа избирательными комиссиями, выступающими арбитром, независимым и беспристрастным организатором конкурентной политической борьбы, институционализированной в форме избирательной кампании. Анализируются проблемы правового обеспечения самостоятельности избирательных органов, независимости их от влияния органов исполнительной власти и политических партий. Предлагаются меры по обеспечению необходимой степени независимости избирательных комиссий в Российской Федерации при организации и проведении демократических свободных выборов.

Ключевые слова: демократия, свободные выборы, независимость избирательных комиссий, абсентеизм, кандидаты, воля народа.

Abstract: the article deals with the problem of the independence of Electoral Commissions in Russia that perform specific functions related to the organization of elections as the realization of the sovereign will of the Russian people, as an independent and impartial organizer of political competition, institutionalized in the form of the election campaign. The legal basis of independence of Electoral Commissions in Russia was analyzed and their independence from the influence of the executive authorities and political parties are inspected. The author proposes measures to ensure the necessary degree of independence of the election commissions in Russia in the organization and conduct of democratic free elections.

Keywords: democracy, free elections, the Independent Electoral Commission, absenteeism, the candidates, will of the people.

Одним из столпов демократии со времени ее зарождения и по сей день было, есть и останется право граждан выражать свою гражданскую позицию посредством участия в свободных демократических выборах. В сущности, это означает, что право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления выступает по своей природе субъективным публичным правом, посредством которого реализуются не только политическая свобода и связанные с ней субъективные интересы личности, но и публично-правовая необходимость, обусловленная реализацией и достижением конституционных целей народовластия. Лишь по тому, соблюдается ли это право через его принципы: всеобщность, свободу, равенство и тайное голосование, - можно судить об истинности демократического государства, по характеристикам которого можно делать выводы и об обществе.

Избирательные комиссии формально являются независимыми органами, не входящими ни в одну из трех ветвей власти и имеющими специальные функции, связанные с организацией выборов. За ними закреплена роль арбитра, независимого и беспристрастного организатора конкурентной политической борьбы, институционализирован-

ной в форме избирательной кампании. Избирательная система демократического государства определяет основные параметры действующей правовой и организационной конструкции выборной демократии, способы выявления и реализации воли народа на предмет избираемых органов публичной власти и должностных лиц.

Актуальной для любой страны была и остается проблема обеспечения самостоятельности избирательных органов, независимости их от влияния прежде всего органов исполнительной власти, поскольку на выборах избираются (переизбираются) именно властные органы, постольку лица, в этих органах работающие, и в особенности те, кто эти органы возглавляют, оказываются очень заинтересованы в результатах выборов. Для достижения собственных или корпоративных интересов властными и политически заинтересованными субъектами используются и будут использоваться как формальные, так и неформальные формы обеспечения контроля над избирательным процессом и особенно за организующими и контролирующими этот процесс избирательными комиссиями.

Конституция Российской Федерации принцип свободных выборов относит к числу незыблемых основ конституционного строя (ч. 1 ст. 1). Как принцип демократического правового государства Конституция РФ (ст. 3) провозглашает носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, в том числе через выборы. То есть высшим непосредственным выражением власти народа является его воля, в том числе проявляемая через выборы. В ст. 3 Протокола № 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)¹ закрепляется принцип свободного волеизъявления народа в качестве одного из критериев наряду с периодичностью выборов и тайным голосованием, соблюдение которых обеспечивает реализацию свободы выборов. Формирование российского избирательного законодательства происходит на основе Конституции Российской Федерации и в соответствии с международными избирательными стандартами. Среди них в первую очередь необходимо назвать принцип независимости и беспристрастности. Согласно п. 7 ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее - Закон) «выборы и референдумы организуют и проводят комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается»². Также п. 12 ст. 20 Закона устанавливает, что комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления³.

Разумеется, об абсолютной независимости избирательных комиссий говорить нельзя, так как в рамках единой социальной открытой общественно-государственной системы речь можно вести только об относительной независимости. То есть о таком уровне независимости, который отвечает запросам гражданского общества на честные и справедливые выборы и позволяет признать выборы истинно демократическими и безусловную легитимацию выборных органов и должностных лиц. Такая независимость

¹ См.: Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 12, ст. 1369.

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.11.2015).

³ Официальный интернет-портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.11.2015).

выражается в нескольких политико-правовых характеристиках избирательной администрации:

- для избирательных органов устанавливается самостоятельный правовой статус;
- избирательные органы формируются в установленном порядке и на установленный срок;
- распустить, переформировать, сместить или перевести на другое место образующих избирательные органы должностных лиц возможно только в строго установленных правовыми нормами случаях;
- избирательные органы самостоятельно решают все дела в рамках определенных для них компетенции и полномочий;
- избирательным органам не могут отдаваться распоряжения, как разрешить то или иное конкретное дело, хотя их решения могут отменяться другими органами в установленных случаях и процедуре или в отношении этих относительно независимых органов другими государственными органами могут приниматься регулирующие их деятельность нормы;
- финансирование таких относительно независимых органов должно осуществляться непосредственно из бюджета на основе специально выделенных и закрепленных в бюджете средств, хотя могут быть и дополнительно предусмотренные другие источники финансирования.

Кроме того, законодатель предусмотрел важную гарантию независимости при их формировании, которой выступает обязанность представительного органа назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии на основе предложений:

- политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации;
- политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты;
- избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Можно констатировать, что российским законодательством урегулирован статус избирательных комиссий, определена их роль в избирательном процессе. Можно констатировать, что избирательные комиссии представляют собой стройную, гибкую систему, приспособленную к выборам органов власти различного уровня как сложенный социально-управленческий «организм», части которого взаимодействуют друг с другом в формах, четко указанных в законах.

Однако на практике избирательные комиссии не всегда отвечают указанному назначению, так как они становятся все менее самостоятельными и все более превращаются в заинтересованных участников выборов, защищающих интересы одной стороны, что непосредственно влияет на масштабы недоверия со стороны избирателей, уровень абсентеизма и форм его проявления.

К сожалению, необходимые пределы независимости избирательных комиссий пока остаются лишь декларацией. Фактически же комиссии, особенно нижнего уровня, находятся под контролем органов исполнительной власти, многие функции, формально входящие в обязанность избирательных комиссий, фактически осуществляют исполнительные органы. Так в ходе выборов депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ в декабре 2011 года и в ходе выборов Президента Российской Федерации в

марте 2012 года наблюдателями были зафиксированы многочисленные случаи фактического вмешательства в избирательный процесс и негативного влияния на ход выборов представителей действующих органов государственной власти и местного самоуправления⁴. Всего к протоколам избирательных комиссий субъектов Российской Федерации об итогах голосования 4 декабря 2011 года было приложено 1057 жалоб, связанных с итогами голосования на территориях 38 субъектов Российской Федерации, а также 33 особых мнения⁵. В единый день голосования в сентябре 2015 года в регионах России проходило почти 11 тысяч выборов всех уровней: произошло замещение свыше 92 тысяч мандатов различного уровня, избирательные кампании охватывали 84 субъекта (выборов не было только в Кабардино-Балкарии). Выборы высших должностных лиц проходили в 23 субъектах, из них в 21 - прямые выборы, а глав двух регионов избирали законодательства. Как отмечается зампредом ЦИК РФ Леонидом Ивлевым, средняя явка на губернаторских выборах в России составила более 51 %, но в каждом регионе есть свои особенности. Например, рекордно низкой в 2015 году оказалась явка на выборах губернатора Архангельской области - 20,99 %, на выборах губернатора Ростовской области явка избирателей составила 58,2 %, в Татарстане - 84,36 %, в Ленинградской области - 44,52 %. Что касается средней явки на выборах региональных парламентов, то она составила 42,79 %⁶. Явка на выборах 8 сентября 2013 г. была отмечена (по состоянию на 18.00): Калининград - менее 18 %, Магаданская область - 27,35 %, Забайкальский край - 28,42 %, Хабаровский край - 29,69 %, Хакасия - 31,66 %, Московская область - 31,53 %, Владимирская область - 24,70 %, Москва - 33,23 %. Высокую явку показали только Чукотка - 57,96 %, Чечня - 87,09 %.⁷

Высокий уровень абсентеизма приводит либо к избранию органа власти или самоуправления небольшой частью избирательного корпуса, что дает основание сомневаться в легитимности органа, либо может вести к безрезультатности избирательного процесса, если закон устанавливает обязательный минимум участия в выборах. Можно согласиться с американским политологом Майклом Энтони Макфолом: «...первая из форм протеста для всех демократических обществ - это "голосование ногами", т.е. неучастие в выборах». Можно утверждать, что «абсентеизм правомерно рассматривать как отсутствие веры в возможность влияния на власть, как показатель недоверия к власти»⁸.

Анализ практики деятельности избирательных комиссий позволяет сделать вывод, что:

- на российских выборах избирательными комиссиями недостаточно обеспечивается свободная конкуренция;
- избирательные комиссии, злоупотребляя процедурами отказа в регистрации, проводят селекцию кандидатов и партий, что создает неравные условия проведения предвыборной агитации;
- не обеспечиваются в полной мере процедуры и меры честного подсчета голосов избирателей;

⁴ Государственные и муниципальные служащие не должны входить в состав избирательных комиссий // Заявление Бюро РОДП «ЯБЛОКО», 16 марта 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.yabloko.ru/taxonomy/term/2928/2012/03/16> (дата обращения: 07.11.2015).

⁵ Леонид Ивлев, зампреда ЦИК: «Разбирая иные жалобы, вынужден подавлять улыбку» [Электронный ресурс]. URL: <http://info.tatcenter.ru/article/109249> (дата обращения: 07.11.2015).

⁶ ЦИК отметила рост средней явки на губернаторских выборах в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2015/09/14/yavka-anons.html> (дата обращения: 07.11.2015).

⁷ Низкая явка везде, кроме Чечни и Чукотки [Электронный ресурс]. URL: <http://nsn.fm/policy/ediny-j-den-negolosovaniya.php> (дата обращения: 07.11.2015).

⁸ Макфол М. Российское общество. Становление демократических ценностей. - М.: [Б. и.], 1999. С. 84.

- не обеспечивается в полной мере эффективная защита избирательных прав граждан при поступлении в избирательные комиссии обращений о нарушении закона.

Кроме того, можно согласиться с мнением члена ЦИК РФ Е. И. Колюшина, что объективные процессы партизации выборов поставили вопрос об обеспечении самостоятельности членов избирательных комиссий по отношению к политической партии, имеющей большинство в составе государственных органов, формирующих и определяющих параметры деятельности комиссий; «...права и обязанности избирательных комиссий организовывать и проводить выборы должны быть защищены от вмешательства под различными предлогами государственных органов и должностных лиц. Речь идет о вмешательстве и подмене деятельности избирательных комиссий под видом содействия их работе, о подчинении организации выборов функциям по обеспечению безопасности и охраны общественного порядка, о контроле правомерной деятельности комиссий и их членов»⁹.

Проблемы возникновения зависимости избирательных комиссий обуславливаются хозяйственной несамостоятельностью, из-за которой они вынуждены обращаться в исполнительные органы¹⁰, персональным составом комиссий, который в большой степени подвержен фильтрации со стороны администрации в процессе их формирования. Одной из возможностей для такого влияния является участие государственных и муниципальных служащих в работе избирательных комиссий. Действующее законодательство (п. 5 ст. 22 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹¹) допускает такое участие, при этом государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, территориальной, участковой комиссии.

Публичной властью управляемость избирательными комиссиями достигается различными формами и методами, и такие методы зачастую зависят от уровня комиссии.

Комиссии высшего уровня - ЦИК РФ и региональные - это политические органы, лояльность которых обеспечивается:

- политической лояльностью их членов;
- непосредственной включенностью их в бюрократическую номенклатуру;
- наделением их соответствующим пакетом материального и социального обеспечения или иных гарантий.

В качестве иллюстрации приведем выдержки (п. 5 ст. 12) из Закона города Москвы от 23.04.2003 № 23 (в ред. от 07.05.2014) «О Московской городской избирательной комиссии»¹²: «Медицинское, санаторно-курортное и транспортное обслуживание Председателя Городской комиссии производится в порядке и на условиях, установлен-

⁹ Колюшин Е. И. Проблемы судебной защиты избирательных прав граждан // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования: материалы VII Международной научно-практической конференции / под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко, Э. С. Юсубова. – Томск : Издательство Томского университета, 2013. С. 19-20.

¹⁰ Речь идет о средствах, выделяемых на текущую деятельность. При проведении собственно избирательной кампании объемы финансовых средств, как правило, не варьируются.

¹¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.11.2015).

¹² Ведомости Московской городской Думы. - 2003. - № 6, ст. 109.

ных для заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы»; «Медицинское, санаторно-курортное и транспортное обслуживание заместителя Председателя Городской комиссии, секретаря Городской комиссии и членов Городской комиссии, исполняющих полномочия на постоянной (штатной) основе, производится в порядке и на условиях, установленных для министров Правительства Москвы».

Анализ формирования составов избирательных комиссий показывает, что каждая администрация (префектура, управа, муниципалитет) имеет «ручные» общественные организации, которые готовы предоставить свои услуги по оформлению выдвижения кандидатур в избирательные комиссии. При этом важнейшей задачей «компоновщика» комиссии является установление нужного руководства и обеспечение наличия пассивного большинства.

В комиссиях среднего звена (территориальных, муниципальных, окружных) управляемость обеспечивается назначением в комиссию сотрудников администрации, входящих в руководство комиссии, как ключевых фигур в комиссиях данного уровня: заместителя председателя комиссии, секретаря комиссии. Этим обстоятельствам способствует то, что секретарь комиссии должен быть сотрудником администрации в связи со сложностью освобождения его от основной работы и обладанием навыками делопроизводства.

Обеспечение пассивности большинства обеспечивается как невключением в состав комиссии «непредсказуемых» кандидатов, так и различными услугами со стороны администрации членам комиссии.

Участковые комиссии образуются на пять лет, формируются по «производственному» принципу с назначением лояльного руководства, де-юре руководство комиссией осуществляют ее председатель, заместитель председателя и секретарь, такие составы комиссий при проведении выборов не мешают администрации реально управлять процессом выборов. За каждой УИК закреплен куратор из администрации, осуществляющий контроль и фактическое руководство комиссией. В ряде случаев по факту получается, что реально выборы проводит исполнительная или муниципальная власть, что порождает недоверие к выявлению воли народа, комиссиям и является одной из основных причин высокого уровня проявления абсентеизма на выборах.

Законодательные меры такие, как введение ответственности для организаторов выборов, вплоть до уголовной; присутствие наблюдателей на избирательных участках; использование КОИБов; установка в помещениях для голосования веб-камер и проведение интернет-трансляций, не переломили существующих тенденций.

Можно выделить два основных подхода для достижения необходимого уровня независимости избирательных комиссий.

В первом подходе совершенствуется существующее законодательство:

- по обеспечению финансовой независимости избирательных комиссий;
- по обеспечению независимости избирательных комиссий от органов и должностных лиц публичной власти, например, ч. 5 ст. 22 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³ предлагается изложить в следующей редакции: «Государственные и муниципальные служащие не могут входить в состав членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, территориальной, участковой комиссии. Указанное положение может не применяться при формировании участ-

¹³ Официальный интернет-портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.11.2015).

ковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также за пределами территории Российской Федерации»;

- для обеспечения независимости избирательных комиссий от исполнительной власти следует перейти на формирование избирательных комиссий субъектов РФ полностью законодательными органами субъектов РФ, исключив из этого процесса руководителей исполнительных органов власти;

нормативно закрепить процедуры формирования избирательных комиссий, а также обжалования нарушений процедуры отбора кандидатов.

Однако для преодоления этих негативных явлений только законодательных мер явно недостаточно, необходимо развитие активности граждан и общественных объединений, которые должны иметь право и действенный механизм по отзыву членов комиссий, не оправдавших гражданского либо партийного доверия. Такие механизмы по формированию составов избирательных комиссий должны включать:

прозрачность и публичность подачи заявок на членство в формируемых комиссиях;

- открытые информационные релизы о кандидатах;
- формирование и опубликование критериев отбора членов комиссии;
- объяснение основания выбора конкретного претендента.

Это позволит повысить авторитет и ответственность избирательных комиссий, а также послужит одним из факторов снижения уровня абсентеизма.

Второй подход основан на международном опыте формирования и обеспечения независимости избирательных органов (комиссий, бюро, президиумов, избирательных трибуналов, избирательных советов, гражданских регистров и т.п.), на которые возлагается организационное руководство всеми избирательными процессами в стране. Так, например, интересен опыт Польши в обеспечении независимости и объективности центральных избирательных органов, где существует особая процедура их формирования. В состав органа входят по три судьи от Конституционного суда, Верховного суда и Высшего административного суда. Кандидатуры вносятся по предложению председателей соответствующих органов фемиды. Представленные кандидатуры назначаются в Государственную избирательную комиссию по распоряжению Президента Польши. Таким образом, обеспечивается не только высокий профессионализм членов Центризбиркома, но и

По нашему мнению, следует рассмотреть опыт зарубежных стран, выявить положительные элементы по обеспечению необходимого уровня независимости избирательных комиссий, которые можно адаптировано применить в России с учетом российских реалий.

р
ж
и
в
а
е
т
с
я

и
х

¹⁴ Выборы без коррупции. Опыт Польши [Электронный ресурс]. URL: <http://corruptua.org/2013/10/vyiboryi-bez-korruptsii-opyit-polshi/> (дата обращения: 07.11.2015).

о
л
и
т