

СВЕРХУ ВИДНЕЕ?

Владимир ПЫЛИН,
председатель Избирательной комиссии
Ленинградской области

**Кто и как
должен
формировать
избирательные
комиссии?**

Вопрос о том, кто должен формировать избирательные комиссии, был поднят совсем недавно по инициативе Центральной избирательной комиссии РФ, которая стала настойчиво предлагать перейти к формированию нижестоящих избирательных комиссий вышестоящими.

В соответствии с действующим законодательством для подготовки и проведения выборов в стране формируется система избирательных комиссий в составе Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий. Эта система, хотя и носит в основном децентрализованный характер, базируется на обязательности решений вышестоящих комиссий для нижестоящих. В настоящее время все избирательные комиссии формируются соответствующими представительными органами государственной власти и местного самоуправления. На

федеральном и региональном уровне в этом процессе принимают также участие на паритетных началах соответственно Президент РФ и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. В частности, территориальные, муниципальные и участковые избирательные комиссии ныне формируют представительные органы местного самоуправления. В случае, если представительный орган местного самоуправления своевременно не назначит состав либо часть состава этих избирательных комиссий, то такое назначение производится вышестоящей избирательной комиссией.

Такой порядок соответствует принципу народовластия, вытекающему из природы демократического правового государства с республиканской формой правления, каким является Российская Федерация, и вполне оправдывает себя. Конечно, учитывая высокую степень самостоятельности муниципальных (территориальных)

избирательных комиссий и возлагаемую на них ответственность за подготовку и проведение выборов, было бы более демократично избирать их или непосредственно гражданами на срок полномочий представительных органов местного самоуправления, или на съездах (конференциях) местных сообществ муниципальных образований. Но исходя из неготовности и неумения многих задействовать демократические механизмы управления, можно и нужно пока сохранить действующий порядок. В то же время следует законодательно закрепить право за муниципальными образованиями, которые готовы формировать избирательные комиссии путем выборов непосредственно населением либо на съездах (конференциях) местных сообществ, самостоятельно решать этот вопрос.

Но недавно действующий порядок формирования избирательных комиссий, выдержавший проверку временем, почему-то перестал устраивать ЦИК РФ. В своем докладе «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» Центризбирком предложил изменить этот порядок, предусмотрев **участие (в различных формах) вышестоящих избирательных комиссий в формировании нижестоящих, а применительно к конкретным выборам – введение принципа формирования нижестоящих избирательных комиссий, действующих на непостоянной основе, вышестоящими**¹. Фактически речь идет об устранении региональных и местных органов власти из процесса формирования избирательных комиссий. Например, содержащиеся в докладе предложения законодательно закрепить процедуру согласования законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ кандидатур в состав избирательных комиссий субъектов РФ с ЦИК РФ носят беспрецедентный в современной истории, незаконный и унизительный характер. Что-то подобное было, пожалуй, только до 1917 г., когда многие решения губернских и уездных земских учреждений подлежали утверждению соответственно министром внутренних дел России или губернаторами.

Принятие такого порядка приведет к нарушению законодательно закрепленного принципа, согласно которому государственные органы субъектов РФ формируются субъектами РФ самостоятельно.

В соответствии с действующим законодательством избирательные комиссии субъектов Федерации являются государственными органами субъектов РФ, а работающие в их составе на штатной основе члены комиссий – региональными государственными служащими. Формирование этих избирательных комиссий Центризбиркомом или же официальное согласование с ним органами государственной власти субъектов Федерации кандидатур в состав этих комиссий станет прямым нарушением целого ряда законов или потребует их изменения во имя этой сомнительной новеллы. Уместно заметить, что другие федеральные органы, уважая Конституцию РФ, с подобными инициативами не выступают. К тому же совершенно очевидно, что одним лишь назначением членов избирательных комиссий субъектов Федерации без административного или иного подчинения их себе ЦИК РФ своих целей не достигнет.

Еще более кардинально Центризбирком предлагает изменить порядок формирования территориальных и участковых избирательных комиссий. Суть этих изменений состоит в том, чтобы полностью устранить из этого процесса представительные органы местного самоуправления. Для этого предлагается, в частности, возложить их функции по формированию территориальных комиссий на избирательные комиссии субъектов Федерации, по формированию окружных и участковых комиссий – на территориальные избирательные комиссии.

Необходимость подобных радикальных изменений мотивируется тем, что ныне действующий порядок формирования избирательных комиссий якобы не исключает возможности вхождения в их состав лиц, зависимых от назначающих их органов государственной власти или местного самоуправления. Кроме того, в докладе указывается, что формированию территориальных и участковых избирательных комиссий часто препятствует нерегулярный характер работы представительных органов местного

самоуправления, которые к тому же нередко проявляют формальный подход к формированию комиссий, выбирая кандидатуры без учета их реальной возможности работать в соответствующей избирательной комиссии. На чем основаны эти выводы, ставящие под сомнение объективность и принципиальность представительных органов и должностных лиц, избираемых непосредственно населением, в докладе не говорится. Видимо, потому, что это не соответствует действительности. Отдельные случаи, как известно, еще далеко не закономерность, и они не дают оснований для того, чтобы так легко, по сути дела выражать политическое недоверие органам государственной власти субъектов Федерации и органам муниципальной власти. Здесь важно отличать зерна от плевел.

Если же ЦИК РФ сверху виднее, чем нам, работающим на местах, то тогда надо спасать независимость не только избирательных комиссий, но и судей конституционных и уставных судов субъектов Федерации, мировых судей, членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, глав муниципальных образований и т.д., то есть всех тех, кто получает свои полномочия от региональных и местных представительных органов власти.

А главное, где гарантии, что ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов Федерации и территориальные избирательные комиссии, то есть те вышестоящие комиссии, которым предлагается поручить впредь формировать нижестоящие избирательные комиссии, станут делать это лучше, чем органы власти? И не будут ли отдельные члены комиссии теперь уже попадать в зависимость от вышестоящих избирательных комиссий? Да и всем ли вышестоящим избирательным комиссиям, в первую очередь территориальным, работающим, как правило, на общественных началах, эта весьма нелегкая организационная и политическая работа окажется под силу? Просчитывались ли последствия этих радикальных изменений, которые могут привести к весьма плачевным результатам?

Не дожидаясь результатов обсуждения предложенных ею нововведений, ЦИК РФ с завидной оперативностью перешла от слов к делу. Еще до утверждения и

¹ См.: Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2000. № 21 (111). С. 60-62.

опубликования вышеупомянутого доклада эти новые подходы были заложены в проект Федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации», который был принят Государственной Думой в первом чтении 20 сентября 2000 года. В нем уже предусмотрен механизм, по которому территориальная избирательная комиссия формируется избирательной комиссией субъекта Федерации, а участковая избирательная комиссия – вышестоящей территориальной избирательной комиссией.

Анализируя это положение с точки зрения возможности его организационного осуществления, а также тех последствий, к которым оно может привести, невольно соглашаешься с выводом авторов статьи «Как же нам уйти от «самых беспорядочных выборов» о том, что «наше законодательство о выборах создается и совершенствуется в основном лицами, которые не знают практики, смотря на многие вопросы умозрительно»¹.

С какими же проблемами могут столкнуться избирательные комиссии субъектов Федерации при формировании территориальных избирательных комиссий?

Во-первых, им будет очень трудно объяснить депутатам представительных органов местного самоуправления, почему избиркомы, которые обеспечивают подготовку и проведение выборов на подведомственной им территории, формируются теперь не ими, а где-то в далеком административном центре.

Во-вторых, самим избирательным комиссиям субъектов Федерации без активной помощи депутатов, местных администраций и работников аппарата исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации выбрать не формально из внесенных кандидатур людей, которые смогут реально работать в избирательных комиссиях, будет просто невозможно, да и обеспечить выдвижение необходимого числа кандидатур без их усилий, учитывая сжатые сроки избирательной кампании, не удастся. Не секрет, что без специальной организаторской и политической работы с субъектами, обладающими правом внесения

кандидатур для назначения в состав избирательных комиссий, нужного количества предложений не получить. Даже не все избирательные объединения, имеющие фракции в Государственной Думе, участвуют в формировании избирательных комиссий субъектов Федерации, не говоря уже о территориальных избирательных комиссиях, а тем более участковых. Достаточного количества желающих работать в территориальных и особенно в участковых комиссиях нет. Людей приходится убеждать, а делать это из административного центра малопродуктивно.

В-третьих, не воспримут ли некоторые органы местного самоуправления их отстранение от непосредственного формирования муниципальных избирательных комиссий как освобождение от ответственности за подготовку и проведение выборов на подведомственной им территории? И не возложат ли некоторые всю ответственность, особенно при неблагоприятном ходе избирательной кампании, на те органы, которые вместо них сформировали избирательные комиссии? Полностью исключить подобные случаи невозможно.

К сожалению, перечень негативных последствий на этом не заканчивается. При совмещении выборов органов местного самоуправления с выборами депутатов Палаты представителей Парламента Союзного государства на местах, согласно закону, формировать муниципальные избирательные комиссии придется все-таки самим представительным органам местного самоуправления. Как впрочем, эта необходимость будет возникать всякий раз и при совмещении муниципальных выборов с федеральными. В этом случае на одной территории будут одновременно действовать две равные по статусу избирательные комиссии: одна – территориальная, сформированная избирательной комиссией субъекта Федерации, другая – муниципальная, сформированная представительным органом местного самоуправления. С точки зрения практики, да и науки управления, это недопустимо. Это все равно, что избрать в одном поселке сразу двух глав муниципальных образований, или назначить в одну воинскую часть сразу двух коман-

диров. Выходом из положения было бы возложение полномочий территориальной избирательной комиссии по выборам депутатов Парламента Союзного государства на муниципальную избирательную комиссию. Закон такую возможность предусматривает, правда, в отношении только тех муниципальных комиссий, которые осуществляют свою деятельность на постоянной основе.

В Ленинградской области, как и во всех других субъектах Федерации, муниципальные избирательные комиссии сформированы сроком на четыре года и действуют на постоянной основе, но на общественных началах. Однако ЦИК РФ не считает подобную деятельность работой на постоянной основе, если избирательные комиссии не обладают правами юридического лица. В настоящее время для большинства муниципальных комиссий выполнить такие завышенные требования нереально. Эта идея, воплощенная в правовую норму, нежизненна, носит надуманный характер и ведет к возникновению абсурдных ситуаций. К тому же Федеральный закон не закрепляет за муниципальными избирательными комиссиями право иметь статус юридического лица. Вследствие этого для приобретения такого статуса необходимо разрабатывать устав муниципальной избирательной комиссии и регистрировать его в органах юстиции, что в условиях выборов нереально. Надо, чтобы по мере необходимости и появления соответствующих условий муниципальные избирательные комиссии могли бы на основании закона в любой момент стать юридическим лицом.

Но и без обладания правами юридического лица комиссии могут действовать в полном объеме, как они действовали без ущерба для дела многие годы. Фактически без статуса юридического лица действуют тысячи представительных органов местного самоуправления, несмотря на то, что они являются органами муниципальной власти.

Нельзя закрывать глаза на то, что, хотя большинство положений упомянутого доклада ЦИК РФ «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме» заслуживает поддержки, часть

¹ См.: Петров А., Горбунов В. Как же нам уйти от «самых беспорядочных выборов»? // Российская Федерация сегодня. 2000. № 24. С. 61-63.

из них носит ошибочный характер. Обращает на себя внимание также то, что некоторые проблемы, давно требующие своего решения, в нем даже не обозначены. В этом отношении особенно не повезло одному из важнейших разделов, посвященному системе избирательных комиссий.

Нынешняя система избирательных комиссий, которая включает в себя около 100 тыс. комиссий, объединяющих в своем составе более 800 тыс. человек, только с виду являет собой внушительное сооружение, а на самом деле больше напоминает колосс на глиняных ногах (если, конечно, судить о ней не только по неплохо обеспеченным ЦИК РФ и избирательным комиссиям субъектов Федерации). Да, бесспорно, это огромная сила, в целом успешно выполняющая свои функции. Но достигается это во многом благодаря тесному взаимодействию и сотрудничеству с местными и региональными администрациями, безусловно, при соблюдении принципа независимости избирательных комиссий.

В связи с этим, закономерно было ожидать, что при новой реформе избирательного законодательства предложения с мест, наконец, будут услышаны и особое внимание будет уделено повышению статуса и укреплению материальной базы муниципальных избирательных комиссий районов и городов регионального значения. Именно они составляют ключевое звено на всех выборах и референдумах, на них лежит главная забота по обучению и координации работы участковых комиссий, и от них прежде всего зависит успех дела. Но им как уделялось мало внимания, так и уделяется.

На наш взгляд, надо, чтобы хотя бы один из руководителей муниципальных избирательных комиссий районов и городов регионального значения работал на постоянной основе. При этом не следует закреплять в законе положение о том, что на штатной основе работает только председатель (как это имеет место в настоящее время). Такой догматический подход мешает делу. Как и другие органы местного самоуправления, избирательные комиссии должны иметь

соответствующие помещения и оборудование. Целесообразно, чтобы организационно-техническое, правовое, информационное, финансовое обеспечение их деятельности осуществлялось аппаратом местной администрации. Оплачивать же их труд надо адекватно предъявляемым к ним требованиям.

В докладе ЦИК РФ совершенно правильно утверждается необходимость выдвижения на передний план проблемы комплектования и кадрового обеспечения специалистами избирательных комиссий, повышения уровня их правовой



подготовки. Пора по этому ключевому вопросу переходить от деклараций к делу. В отличие от многих стран, мы до сих пор не имеем системы подготовки и переподготовки кадров организаторов выборов и референдумов, хотя в Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ еще 28 февраля 1995 г., необходимые условия для решения этой важнейшей проблемы в основном были предусмотрены.

Что касается состава избирательных комиссий, необходимо законодательно закрепить, что членами избиркомов с правом решающего голоса могут быть только избиратели той территории, на которой соответствующая избирательная комиссия проводит выборы. Сегодня невозможно представить, чтобы, например, при проведении собраний в общественных объединениях или акционерных обществах в состав счетных комиссий избирались люди, не имеющие к ним отношения. Почему же при проведении выборов органов государственной власти и местно-

го самоуправления на этот принципиальный вопрос даже не обращается внимание?

Заслуживает поддержки предложение ЦИК РФ о повышении ответственности избирательных комиссий и их членов за нарушение избирательного законодательства, неисполнение решений суда или вышестоящей избирательной комиссии. В этих целях можно было бы использовать (с учетом специфики избирательного процесса) механизм, аналогичный тому, который закреплен в федеральных законах в части ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, выборных органов и должностных лиц местного самоуправления за неисполнение решения суда.

При этом должно быть закреплено право на обжалование решения о расформировании избирательной комиссии в соответствующем суде. За неисполнение решения суда, в том числе вынесенного за неисполнение решений вышестоящей избирательной комиссии, расформировывать весь состав комиссии, на наш взгляд, не следует. Ответственность должна наступать только при наличии вины в форме умысла либо неосторожности, и ее должны нести в виде освобождения от обязанностей только те члены избирательной комиссии, которые заблокировали своевременное исполнение решения суда. Законопослушные члены комиссии не должны страдать из-за нарушителей закона, так как в этом случае ущемляются их права.

Представляется нецелесообразным предоставлять ЦИК РФ право при наличии фактов, предусмотренных пунктом 1 статьи 25 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принимать решение о расформировании соответствующей избирательной комиссии. С одной стороны, это противоречило бы принципу установления факта совершения конкретного правонарушения в надлежащем юрисдикционном порядке, а с другой стороны, такое право неосуществимо с организационно-технической точки зрения.

Нереально доставлять каждый раз в полном составе избирательную комиссию в Москву за многие тысячи километров для установления ее вины с соблюдением всех принятых процессуальных действий.

Думается, не очень продумано и предложение ЦИК, связанное с предоставлением избирательной комиссии права обращаться в суд с представлением об освобождении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса от исполнения обязанностей члена комиссии за лоббирование интересов кандидата, избирательного объединения. При отсутствии четких критериев любое доброе слово в адрес кандидата может быть расценено как лоббирование его интересов, не говоря уже о принципиальной защите его прав и законных интересов.

С нашей точки зрения, следует отказаться от закрепленной в Федеральном законе нормы, предусматривающей освобождение от обязанностей члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в случае, если в качестве кандидата выдвигаются его непосредственный руководитель или близкие родственники. Во-первых, это противоречит смыслу статьи 18 Конституции РФ, устанавливающей равенство прав и свобод гражданина. А во-вторых, из-за неоправданного недоверия к людям, работающим на принципах коллегиальности, а не единоначалия, мы не только теряем подготовленные и проверенные кадры, но и порой вынуждены в разгар избирательных кампаний прекращать полномочия большей части состава избирательной комиссии особенно в ходе муниципальных выборов. По крайней мере, в этих случаях следует на период выборов временно приостанавливать полномочия члена избирательной комиссии, работающего на постоянной основе, а не прекращать их.

Нельзя согласиться с предложением ЦИК РФ о предъявлении дополнительных квалификационных требований к кандидатурам в состав избирательных комиссий субъектов РФ в виде наличия высшего юридического образования или ученой степени в области права. Безусловно, избирательным комиссиям нужны прежде всего юристы. Но общественные отношения, возникающие в ходе проведения выборов и референдумов, регулируются не только нормами права, но и всем комплексом социальных норм. Роль и значение последних будет возрастать по мере повышения правовой и политической культуры как организаторов выборов, так и избирателей. Формальный подход к формированию избирательных комиссий только из представителей одной профессии еще больше усугубил бы разрушение принципа демократии, предусматривающего, что система управления делами гражданского общества должна функционировать не только в интересах народа, но и при непосредственном и решающем участии самого народа. Кроме того, мы лишились бы многих талантливых организаторов выборов и референдумов, а значительную часть общественных объединений лишили бы права реально участвовать в формировании избирательных комиссий.

В заключение отмечу, что процесс реформирования столь важного для общества законодательства о выборах и референдумах, которое к тому же следует обязательно дополнить институтами отзыва выборных лиц и роспуска выборных органов избирателями, должен обязательно происходить с привлечением широкого круга организаторов и участников этих массовых форм непосредственной демократии.

В заключение отмечу, что процесс реформирования столь важного для общества законодательства о выборах и референдумах, которое к тому же следует обязательно дополнить институтами отзыва выборных лиц и роспуска выборных органов избирателями, должен обязательно происходить с привлечением широкого круга организаторов и участников этих массовых форм непосредственной демократии.

В заключение отмечу, что процесс реформирования столь важного для общества законодательства о выборах и референдумах, которое к тому же следует обязательно дополнить институтами отзыва выборных лиц и роспуска выборных органов избирателями, должен обязательно происходить с привлечением широкого круга организаторов и участников этих массовых форм непосредственной демократии.

Иностранцы милее?

23 февраля 2001 г. в Государственную Думу поступил законопроект о внесении изменений в федеральное избирательное законодательство, подготовленный Центральной избирательной комиссией РФ.

Этим проектом, в частности, ЦИК пытается перекрыть заветную лазейку в федеральном законодательстве, позволяющую губернаторам, подавшим в отставку, вновь баллотироваться на ту же должность, как это произошло в Белгородской, Новгородской, Самарской и некоторых других областях.

Однако рядовая, казалось бы, ситуация стала еще одной иллюстрацией к уже ставшей нарицательной поговорке о том, что хотели как лучше, а получилось как всегда. Увлечшись борьбой за чистоту выборов, в Центризбиркоме не заметили досадной ошибки, вкрапившейся в текст представленного законопроекта.

В одной из поправок указано буквально следу-

ющее: «На выборах, назначенных в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом **гражданин Российской Федерации**, если основанием для назначения указанных выборов послужили...».

Таким образом, при повторении в регионах сценария, разыгранного в вышеуказанных областях, ЦИК предлагает больше не доверять гражданам Российской Федерации (внося запрет на выдвижение ими своих кандидатур), уже обманувшим один раз ожидания избирателей, и предоставить возможность для реализации пассивного избирательного права исключительно гражданам иностранных государств и лицам без гражданства.

Довольно странный подарок к Дню защитника Отечества.

Владимир КРИВЦОВ,
Независимый институт выборов