

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Порядок формирования избирательных органов и их независимость

Научный руководитель – Шаблинский Илья Георгиевич

Полужаров С.Е.¹, Чащина И.А.²

1 - Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия, *E-mail: izbir.com@mail.ru*; 2 - Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия, *E-mail: chaschina_irina@mail.ru*

Правовое обоснование независимости избирательных комиссий. В соответствии с Конституцией Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» [n1], при этом «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» [n1]. В свою очередь, «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» [n2]. Соотношение правовых понятий, отраженных в терминах «независимость» и «не вмешательство», является основанием для более глубокой теоретической дискуссии, однако, отметим, что в этом же нормативно-правовом акте есть более четкое указание уже именно о независимости - «комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Аналогичные положения, сформулированные за некоторым изъятием «как под копиру» и включающие как понятие «независимость», так и «не вмешательство», содержатся и в более узкоспециализированных актах – федеральных законах «О выборах Президента Российской Федерации» и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". «При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается» [n3]. «При подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, а также граждан не допускается» [n4]. «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [n1]. Таким образом, получаем, что «в пределах своей компетенции», в том числе когда «комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации» [n2], избирательные комиссии независимы от законодательной и исполнительной власти. В доктрине также подтверждаются данные выводы, и говорится о том, что «избирательная власть образует единую систему, обладает функциональной обособленностью и организационной самостоятельностью» [n5]. Также, по мнению некоторых ученых, изъятие

нормативных правовых актов избирательных комиссий из процедуры государственной регистрации является продолжением принципа независимости от органов государственной власти, в частности от Минюста России [п6].

Порядок формирования избирательных органов во взаимосвязи с соблюдением принципа их независимости. Вместе с тем, в ходе формирования избирательных комиссий самого различного уровня принимают участие органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе на совершенно легальных основаниях. Так, в ходе формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются 15 членов комиссии с правом решающего голоса. «Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации ... Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ... Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации» [п2]. В доктрине также отмечается, что политизированность избирательных комиссий как органов, реализующих функцию подготовки и проведения выборов, подтверждает и то, что члены избирательных комиссий с правом решающего голоса в случае наличия членства в политической партии, их назначившей, не приостанавливают его на период работы в избирательной комиссии. Фактически они сохраняют связь с партийным руководством, которому на основании устава партии должны подчиняться [п6]. Этот тезис подтверждается порядком формирования комиссий - «избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий ...» [п2]. Таким образом, мы видим, что при декларируемой независимости комиссий, органы государственной власти и политические партии могут оказывать давление на комиссии, членам которых предстоит избираться или переизбираться.

Предложения по совершенствованию правового регулирования. В доктрине отмечается, что избирательные комиссии, сотрудники их аппарата, деятельность которых имеет публичный характер, практически лишь осуществляют взаимосвязь между обществом и органами государственной власти, органами местного самоуправления и обеспечивают легитимность, аутентичность и честность [п7]. В связи с этим для купирования вышеуказанных проблем предлагается рассмотреть возможность использования Государственной автоматизированной системы «Выборы» при формировании комиссий в качестве рандомизатора при отборе претендентов. Также предлагается рассмотреть возможность включения судебной власти, как в ряде зарубежных стран (например, в Латинской Америке) в перечень акторов, участвующих в формировании избирательных органов. Этот способ не решает проблемы независимости полностью, но способствует улучшению сложившейся ситуации и может рассматриваться в качестве этапа по реформированию порядка формирования избирательных органов.

Источники и литература

- 1) "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
- 2) Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

- 3) Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 11.12.2018) "О выборах Президента Российской Федерации@"
- 4) Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации@"
- 5) Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 74.
- 6) Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М., 2009. С. 36.
- 7) Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 14 - 15.