

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

КОНСТИТУЦИЯ И СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РОССИИ

© 2013 г. Максим Станиславович Матейкович¹,
Валерий Николаевич Сучилин²

Краткая аннотация: в статье рассматриваются статус избирательных комиссий в Российской Федерации, их место в системе государственных органов, перспективы данного института с учетом положений Конституции и мирового опыта.

Annotation: the article discusses the status of the electoral commissions in the Russian Federation, their place in the system of government, the prospects of this institute in accordance with the provisions of the Constitution and on the basis of international experience.

Ключевые слова: Конституция, избирательные комиссии, государственные органы, разделение властей.

Key words: Constitution, the electoral commissions, government bodies, the separation of powers.

Основное предназначение свободных выборов – передача принадлежащей народу власти его представителям. Избирательные комиссии организуют процесс передачи власти, оформляют его, разрешают возникающие конфликты. Следовательно, пишет А.С. Автономов, “при проведении выборов многое зависит от эффективности работы избирательных комиссий, от слаженности функционирования всех звеньев системы избирательных органов, а честность выборов во многом определяется добросовестностью избирательных органов, прозрачностью ряда процедур, открытостью избирательных органов для взаимодействия с негосударственными и немунципальными организациями и средствами массовой информации”³.

Российское законодательство исторически пошло по пути формирования избирательных комиссий на началах их автономии среди институтов публичной власти, хотя такой подход является далеко не эталонным в других странах.

Видный политолог и эксперт в области избирательного права Р. Лопез-Пинтор проанализировал информацию об организации выборов в 148 странах мира. При отсутствии хотя бы двух абсолютно идентичных избирательных систем ему удалось выделить пять основных типов избирательных органов, которые приводятся в порядке, соответствующем степени их распространенности:

1) не зависящие от исполнительной власти избирательные комиссии, несущие полную ответственность за организацию избирательного процесса (самая распространенная модель, имеющая особенно сильные традиции в Латинской Америке);

2) “французская модель” – правительство управляет избирательным процессом под надзором коллективного органа, состоящего из судей и дипломированных юристов и (или) представителей политических партий (модель используется почти в половине стран континентальной Западной и части Восточной Европы, бывших французских колониях в Африке);

3) выборы полностью организуются правительством (модель характерна для второй половины Западной Европы, ряда стран Южной Азии и Тихого океана, Карибского бассейна, Ближнего Востока и Африки);

4) модель представляет собой видоизмененную первую модель: за выборы отвечают не один, а несколько независимых избирательных органов. Обычно это два органа: первый – организующий процесс, второй осуществляет нормирование и контроль (Ботсвана, Чили, Мозамбик, Перу и др.);

5) децентрализованная избирательная администрация под контролем независимого общенационального органа – государственного либо сугубо экспертного (США, Швейцария, Великобритания, Швеция, Ирландия и др.)⁴.

¹ Профессор кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук (E-mail: mat-maxim@yandex.ru).

² Соискатель того же университета (E-mail: gyanza@yandex.ru).

³ Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 6.

⁴ См.: Lopez-Pintor Rafael. Electoral Management Bodies as Institution of Governance. New York, 2000. P. 21–30.

В пользу повсеместного создания самостоятельных избирательных органов обычно высказываются зарубежные авторы, в той или иной мере связанные с деятельностью этих органов в своих странах.

Так, Т.Н. Сешан, занимавший в 1990–1996 гг. пост Председателя Избирательной комиссии Индии, указывает, что «проведение действительно достойных выборов требует наличия четырех составляющих: избирательного закона, в котором закреплены нормы, обеспечивающие в полной мере реализацию свободных и честных выборов; избирательной комиссии, реально автономной и безбоязненной; административных процедур, гарантирующих любому “маленькому человеку” возможность отдать свой голос свободно и без страха; электората, в полной мере осведомленного о своих правах и обязанностях»⁵.

Еще категоричнее высказался его коллега, бывший министр Верховного избирательного трибунала Бразилии и видный специалист в области законодательства о выборах Торквато Жардин: “В демократическом государстве, в котором господствует право, которое опирается на систему гражданских свобод, определяющих действия этого государства, редко какая иная функция, если она осуществляется не должным образом или в недостаточной мере, может нанести такой же ущерб, как организация избирательного процесса”⁶.

При наличии независимых избирательных органов их организационная самостоятельность проявляется в следующем:

- 1) в порядке формирования, который “нацелен на обеспечение достаточной независимости избирательных органов от других государственных институтов”;
- 2) в правовом статусе избирательных органов, основу которого составляет их автономия в системе государственных органов⁷.

Комментируя российскую модель организации избирательного процесса, Председатель ЦИК России В.Е. Чуров и член комиссии Б.С. Эбзеев привели три существенных довода в пользу организационного обособления отечественных избирательных органов. Во-первых, свободные выборы, на которых “народ определяет персональный состав органов политической власти и тем самым периодически легитимирует своей волей конституционный строй государства, являются неотъемлемым элементом современной демократии”,

а демократии имманентна функция управления избирательным процессом. Во-вторых, функция управления избирательным процессом является “существенной частью системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на господстве права и разделении властей”. В-третьих, возложение функции организации избирательного процесса на административные органы не приемлемо, так как они традиционно зависимы в России от “органов политической власти, избираемых населением”⁸.

Российский опыт организации избирательного процесса транслирован и на другие страны СНГ. Согласно заключенной в Кишиневе 7 октября 2002 г. Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ⁹ (ст. 11) подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции.

При этом формальная независимость избирательных комиссий отнюдь не является панацеей от злоупотреблений со стороны заинтересованных участников избирательной кампании. В юридической литературе неоднократно указывалось, что “на практике избирательные комиссии... становятся все менее самостоятельными и все более превращаются в заинтересованных участников выборов, защищающих интересы одной стороны”¹⁰. Реальная действительность позволяет откровенно говорить о политической роли избирательных комиссий. Несмотря на чисто “юридические” функции, “избирательные комиссии имеют реальную возможность влиять на состав кандидатов, организацию голосования, определение их результатов и результатов выборов в целом”¹¹.

⁸ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал рос. права. 2011. № 11. С. 7.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

¹⁰ Мазова О.В. Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журнал рос. права. 2009. № 9. С. 130.

¹¹ Макаревич К.К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России. Дисс. ... канд. полит. наук. Орел, 2004. С. 69.

⁵ Цит. по: Автономов А.С. Указ. соч. С. 5, 6.

⁶ Там же. С. 6.

⁷ См.: там же. С. 47.

Фактическое отсутствие независимости избирательных комиссий не препятствует декларативному превозношению их роли в политическом процессе. Как объясняет А.С. Автономов, «при отсутствии демократии, но при стремлении сохранить видимость выборов избирательным комиссиям уделяют внимание с тем, чтобы они обеспечили нужные руководителям государства результаты голосования»¹².

Обеспечение независимости избирательных комиссий – крайне сложная практическая задача. Очень точно об этом высказался А.Ю. Бузин: «При становлении демократического общества мы сталкиваемся с “замкнутым кругом”, в который включена “проблема избирательных органов”: легитимация демократической власти через свободные, справедливые и подлинные выборы может быть осуществлена лишь независимыми от власти избирательными органами, с другой стороны, независимые избирательные органы могут быть созданы при наличии демократии и гражданского общества»¹³.

В науке высказано также мнение об утопичности самой идеи независимости избирательных органов. В действительности, пишет К.К. Макаревич, “избирательные комиссии находятся и должны находиться в определенной зависимости от органов публичной власти. Такая зависимость проявляется, во-первых, в подзаконном характере деятельности избирательных комиссий: они обязаны соблюдать не только Конституцию Российской Федерации, но и законы, принимаемые парламентским путем и подписываемые выборными должностными лицами соответствующего уровня государственной власти... Во-вторых, избирательные комиссии зависимы от судебной власти. Суд уполномочен не только отменять решения избирательных комиссий, но и обязывать их к определенным действиям, вытекающим из правил гражданского процессуального права»¹⁴.

В этой связи предлагается разграничивать понятия “беспристрастность” и “независимость” и применять по отношению к избирательным комиссиям именно первую категорию¹⁵. Следует, однако, заметить, что беспристрастность в правовом государстве характеризует все государственные органы и является составной частью законности, в рамках которой обеспечивается равноправие субъектов. В то же время даже юри-

дически независимость избирательных комиссий действительно невозможна. Это вытекает хотя бы из особенностей их формирования.

Таким образом, одна из основных задач конституционного права в сфере регулирования избирательных отношений – обеспечение равенства граждан и их объединений во взаимоотношениях с избирательными органами. Решение данной задачи необходимо искать в двух плоскостях:

- 1) источники конституционного регулирования деятельности избирательных комиссий;
- 2) определение оптимального статуса избирательных органов, создающего предпосылки для их беспристрастного отношения к иным участникам избирательных отношений.

В действующей Конституции РФ избирательные комиссии не упоминаются. При этом рядом авторов высказана точка зрения об их абсолютной конституционной обусловленности. Так, В.Е. Чуров и Б.С. Эбзеев подчеркивают, что “из самой функции организации подготовки и проведения выборов как самостоятельной сферы государственно-властной деятельности, закрепленной Конституцией РФ, презюмируется наличие органа, реализующего эту функцию»¹⁶.

Мы не в полной мере разделяем данную точку зрения по следующим причинам. На наш взгляд, свободные выборы являются неотъемлемой частью любой демократической конституционной материи. В частности, необходимо отметить их проведение явственно вытекает из ст. 3 Конституции Французской Республики. Однако во Франции отсутствует обособленная система избирательных органов. Основные функции, связанные с организацией и проведением выборов (подсчет голосов, проверка финансовых отчетов, обеспечение равных условий ведения предвыборной агитации, организация избирательных участков и т.д.), находятся в ведении различных органов: Министерства внутренних дел, Высшего совета телерадиовещания, Национальной счетной комиссии и даже Конституционного совета. При этом в стране обеспечен весьма высокий уровень политической конкуренции, а выборы проводятся в полном соответствии с общепринятыми стандартами.

А.Е. Постников указывает на обусловленность наделения ЦИК России конституционной функцией по созданию выборных органов публичной власти. Он также обращает внимание на потенциал и пределы “усмотрения” в выборе предмета конституционно-правового регулирования со стороны государства, что особенно четко проявляется в процессе перехода от одного конституционного

¹² Автономов А.С. Указ. соч. С. 6, 7.

¹³ Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22.

¹⁴ Макаревич К.К. Указ. соч. С. 43.

¹⁵ См.: там же. С. 42.

¹⁶ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 9.

правопорядка к другому. В этот период “появляются и укрепляются институты, которые являются структурообразующими для отрасли конституционного права”. Не будучи предусмотренной Основным Законом государства, ЦИК России получила устойчивый конституционно-правовой статус в соответствии с Федеральным конституционным законом “О референдуме Российской Федерации” от 28 июня 2004 г. и Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г. (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав). Данный статус со временем только укрепляется. А.Е. Постников противопоставляет пример ЦИК России судьбе прекратившей существование Судебной палаты по информационным спорам, сформированной на “сходной правовой базе”¹⁷.

Следует, однако, заметить, что между ЦИК России и упомянутой Судебной палатой изначально существовала более глубокая дистанция, чем это представляется, исходя из обоюдного игнорирования их конституционными нормами. Последняя создавалась Указом Президента РФ, т.е. подзаконным актом, не вписываясь в устанавливаемую федеральным конституционным законом судебную систему и потому была обречена на включение в законодательное поле либо на упразднение. ЦИК же долго функционировала – до 1993 г. и была легитимирована в соответствии с федеральным законом. Поскольку положения Конституции проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и через конкретизирующие их законы¹⁸, можно с уверенностью говорить о конституционном статусе ЦИК России и нижестоящих комиссий, хотя и не столь устойчивом, как статус главы государства, парламента или судов, которые присутствуют в нормах самой Конституции.

В литературе уже неоднократно ставился вопрос о повышении статуса отечественных избирательных комиссий. Так, В.И. Лысенко, А.В. Иванченко, Л.Д. Волкова и др. ставят вопрос не только о прямом конституционном закреплении статуса ЦИК России, но и о наделении ее правом зако-

нодательной инициативы¹⁹. Еще дальше идет К.К. Макаревич, говоря о полезности не только правового определения статуса избирательных комиссий на конституционном уровне, но и принятия специального федерального закона “О системе и статусе избирательных комиссий в Российской Федерации”²⁰.

Возможно, реализация такой идеи представляется полезной прежде всего для членов избирательных комиссий, но мало что изменит с точки зрения обеспечения свободы выборов. Доводы в пользу “раздувания” норм Конституции под те или иные органы, участвующие в публично-властной деятельности, не представляются достаточно убедительными. Как следует из неоднократно выраженных правовых позиций Конституционного Суда РФ, избирательные комиссии являются сугубо правоприменительными органами. Они не могут наделяться полномочиями по решению вопросов, «составляющих предмет “исключительно конституционного и законодательного регулирования”»²¹. Комиссии не обладают также полномочиями органа государственной власти, осуществляющего правосудие, и не вправе принимать решения, “требующие исследования обстоятельств и доказывания фактов”²². Поэтому включение в Конституцию РФ норм, касающихся избирательных комиссий, приведет к ограничению дискреции законодателя по регулированию правоприменительной деятельности, окончательно оформит неоправданное возвышение статуса комиссий и придание им политической роли в ущерб их основной деятельности по обеспечению реализации избирательных прав граждан.

¹⁹ См.: Лысенко В.И. Новая избирательная практика, право и реформа выборов в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 115; Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 75–78; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 233; Матейкович М.С., Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации. Тюмень, 2002. С. 46.

²⁰ Макаревич К.К. Указ. соч. С. 44.

²¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова // Собрание законодательства РФ. 2002. № 6. Ст. 627.

²² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, п. 8 и 9 ст. 35, п. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросами Верховного Суда РФ и Тульского областного суда // Собрание законодательства РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

¹⁷ Постников А.Е. Тенденции развития институтов конституционного права // Журнал рос. права. 2011. № 10. С. 29, 30.

¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

Соответствующая тенденция заставила обратить на себя внимание исследователей даже при настоящем положении вещей²³.

Таким образом, существующее конституционное регулирование организации и деятельности избирательных комиссий представляется вполне достаточным и не препятствует эффективному осуществлению комиссиями своих функций по организации избирательного процесса.

Второй вопрос, неизбежно возникающий при решении задачи повышения эффективности организационного обеспечения свободы выборов, связан, как уже указывалось, с определением места избирательных комиссий в системе отечественной публичной власти. Остроту данной проблемы очень точно обозначил А.Ю. Бузин: «Статус избирательных комиссий играет принципиальную роль и во многом определяет сам процесс выборов, степень гарантированности конституционных прав избирать и быть избранным, доверие граждан к результатам выборов. Легитимность и подлинность выборов, проводимых органами с плохо определенным государственным статусом, всегда можно поставить под сомнение, даже в том случае, если все частные процедуры этих выборов регулируются хорошим законом»²⁴.

Как следует из ст. 3 (ч. 1 и 2), 11 (ч. 1 и 2) Конституции, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Федерации – образуемые ими органы государственной власти.

Как видим, избирательные комиссии в конституционно установленный механизм осуществления принадлежащей народу власти прямо не вписаны. Эта неопределенность обуславливает постановку двух дискутируемых вопросов, не разрешенных убедительным образом в законодательстве: являются ли, во-первых, избирательные комиссии органами власти, а во-вторых, если являются, то к какой ветви власти принадлежат?

В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав (ст. 21, 23–27) статус избирательных комиссий определен следующим образом.

1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, юридическим лицом и действует на постоянной основе.

2. Избирательные комиссии субъектов Федерации являются государственными органами субъектов Федерации, юридическими лицами и действуют на постоянной основе.

3. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

4. Положение территориальных комиссий в системе государственных органов в субъектах Федерации определяется законами субъекта Федерации. Территориальные комиссии действуют на постоянной основе²⁵.

²⁵ Субъекты Федерации решают данный вопрос дифференцированно. Так, Законом Санкт-Петербурга «О территориальных избирательных комиссиях в Санкт-Петербурге» от 20 июля 2006 г. (ст. 1) предусматривается, что территориальная избирательная комиссия является государственным органом Санкт-Петербурга, действует на постоянной основе, является юридическим лицом, имеет расчетный счет в банке, самостоятельный баланс, печать, штамп и бланки со своим наименованием и реквизитами (см.: Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2006. № 12).

В Ямало-Ненецком автономном округе территориальные комиссии признаются государственными органами автономного округа и поименно наделены статусом юридического лица (ст. 9 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Ямало-Ненецком автономном округе» от 1 июля 2010 г. // Ведомости Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2010. № 5).

Областным законом Ленинградской области «О системе избирательных комиссий и избирательных участках в Ленинградской области» от 15 мая 2013 г. территориальные комиссии являются коллегиальными государственными органами Ленинградской области, но не являются юридическими лицами. Аналогичная норма закреплена Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О системе избирательных комиссий в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 18 июня 2003 г. (см.: Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2003. № 5 (Ч. I). Ст. 626). В Республике Татарстан территориальные комиссии являются государственными органами Республики Татарстан, тогда как норма о придании им статуса юридического лица в республиканском Избирательном кодексе от 7 мая 2007 г. № 21-ЗРТ отсутствует.

В городе Москве, Тюменской области и ряде других субъектов Федерации территориальные комиссии статусом государственного органа не наделены и не являются юридическими лицами (см., в частности: Избирательный кодекс города Москвы (ч. 6 ст. 15) // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 8. Ст. 166; Закон Тюменской области «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области» от 3 июня 2003 г. (ст. 19) // Вестник Тюменской областной Думы. 2003. № 10).

²³ См., в частности: Мазова О.В. Указ. соч. С. 130, 131.

²⁴ Бузин А.Ю. Указ. соч. С. 22.

5. Окружные избирательные комиссии формируются только в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Они действуют на непостоянной основе и статусом государственного органа, юридического лица не наделяются.

6. Участковые избирательные комиссии по общему правилу действуют на постоянной основе, но статусом государственного, муниципального органа, юридического лица не наделяются.

В научной литературе такая дифференциация правового статуса избирательных комиссий различного уровня рассматривается неоднозначно.

Так, А.Е. Постников применительно к законодательству 90-х годов пишет, что, в отличие от ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Федерации, нижестоящие комиссии “действуют на непостоянной основе”, не имеют собственного аппарата, срок их полномочий тесно увязан со сроками конкретной избирательной кампании²⁶. В.И. Васильев называет окружные, участковые комиссии “общественными формированиями”²⁷. Напротив, Л.Д. Волкова относит к государственным органам все избирательные комиссии без исключения, поскольку они “создаются в соответствии с законом, наделяются государственно-властной компетенцией и действуют в рамках законно установленных форм и методов”²⁸.

Развитие избирательного законодательства, особенно в последние годы, заставляет согласиться с последним автором, хотя такое положение вещей имеет больше “минусов”, чем “плюсов”, о чем речь пойдет ниже. Все элементы системы избирательных комиссий в настоящее время приобрели черты государственных органов, описанные юридической наукой, а именно: самостоятельный правовой статус; формирование, переформирование, роспуск, кадровые решения – в строго установленном законом порядке; самостоятельное осуществление полномочий в рамках установленной компетенции при отсутствии оперативного подчинения другим органам государства; непосредственное финансирование

из бюджета на основе отдельного бюджетного финансирования”²⁹.

Помимо ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Федерации, часто – территориальных комиссий, в отношении которых есть прямое законодательное указание, остальные комиссии также могут быть с успехом отнесены к числу государственных органов. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» от 2 октября 2012 г.³⁰ на постоянную основу при пятилетнем сроке полномочий переведена работа первичного и самого массового звена избирательных комиссий – участковых. Избирательные комиссии муниципальных образований, считающиеся муниципальными органами, могут быть легко заменены территориальными комиссиями и выполняют функции, не относящиеся к вопросам местного значения. В любой избирательной комиссии “забронированы” места для парламентских партий, формирующих государственную политику, в том числе в сфере избирательного законодательства. Конечно, самое главное – все избирательные комиссии осуществляют закрепленные за ними полномочия в “самостоятельной сфере государственно-властной деятельности”³¹.

При этом в печати озвучиваются идеи по дальнейшему усилению, а точнее – возвышению избирательных комиссий. В частности, ЦИК России называют уже “не просто государственным органом, но прежде всего органом государственной власти, причем высшим, поскольку, с одной стороны, он входит в систему органов государственной власти Российской Федерации, а с другой – занимает доминирующее положение в иерархии избирательных комиссий, образующих автономную систему органов”³².

Употребляемая при определении статуса избирательных комиссий терминология заслуживает особого рассмотрения. Конституция РФ оперирует такими терминами, как “орган государственной власти” (ст. 3, 5, 11, 15, 24, 32, 40, 46, 53, 66, 68, 71 и др.), и “государственный орган”, хотя последним гораздо реже (ст. 33, 120). В юридической литературе обычно оба понятия рассматриваются как идентичные³³.

²⁶ Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 36, 37.

²⁷ Комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. М., 1999. С. 43, 44.

²⁸ Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2000. С. 8.

²⁹ Автономов А.С. Указ. соч. С. 19.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 41. Ст. 5522.

³¹ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 9.

³² Там же.

³³ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 215; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учеб. для вузов. М., 2007. С. 395.

Между тем ставить знак равенства в рассматриваемом случае не вполне корректно. Любой орган государственной власти – это орган государства (государственный орган) как “основная организационно-единая структура в аппарате публичного управления, обладающая властными полномочиями, особыми методами их осуществления и несущая публично-правовую и иную ответственность за свою деятельность”³⁴. При этом не все государственные органы можно отнести к органам государственной власти. Это хорошо видно в нормах Основного Закона страны³⁵.

В соответствии со ст. 10 Конституции государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Президент, не вписывающийся в конституционную триаду, возглавляет перечень субъектов, осуществляющих (от имени народа) государственную власть на федеральном уровне (ч. 1 ст. 11). Путем лингвистического и логического толкования конституционной нормы (ч. 2 ст. 75) можно отнести к органам государственной власти Центральный банк РФ, который осуществляет свою основную функцию – защиту и обеспечение устойчивости рубля – “независимо от других (выделено нами. – *Авт.*) органов государственной власти”. Правда, отсутствие конкретизации данного положения в профильном Федеральном законе все-таки заставляет ученых спорить о статусе Банка России³⁶.

Вместе с тем даже в нормах Конституции РФ присутствуют государственные органы, которые не отнесешь ни к одной из ветвей власти и которые в числе субъектов, осуществляющих государственную власть, не поименованы: Администрация Президента РФ (п. “и” ст. 83), дипломатические представительства в иностранных государствах – посольства Российской Федерации и постоянные представительства Российской Федерации при международных организациях

(п. “м” ст. 83), Счетная палата (ч. 5 ст. 101), Уполномоченный по правам человека Российской Федерации и его рабочий аппарат (п. “е” ч. 1 ст. 103). Причем конституционное регулирование здесь настолько фрагментарно, что о статусе данных организаций мы судим по соответствующим законам и подзаконным актам³⁷. Особняком стоит “единая централизованная система” органов прокуратуры, чей статус достаточно подробно раскрыт в ст. 129 Конституции РФ, которая, однако, включена в главу, посвященную судебной власти.

Другая группа государственных органов не присутствует в Конституции, но получила свое юридическое оформление через текущее законодательство. Помимо избирательных комиссий к ним относятся Судебный департамент при Верховном Суде РФ³⁸, Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания РФ³⁹, Следственный комитет РФ⁴⁰ и т.д.

Конституция России наделяет органы государственной власти особыми свойствами, которые, как можно предположить при буквальном прочтении конституционного текста, не распространяются на иные государственные органы. Например, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также **через органы государственной власти** и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). Конституционное право избирать и быть избранными опять же относится именно к органам государственной власти (ч. 2 ст. 32). Было

³⁴ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. С. 216.

³⁵ Текущему законодательству тоже известно данное различие. “Государственные органы” и “органы государственной власти”, вполне очевидно, рассматриваются как целое и часть. Так, п. 5 ст. 1 Федерального закона “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г. предусмотрено, что “действие настоящего Федерального закона не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы...” (см.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145).

³⁶ Нам ближе точка зрения Е.В. Лунгу, относящей Банк России к “государственным органам с особым правовым статусом” (Лунгу Е.В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 5).

³⁷ См.: п. 1 Положения об Администрации Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; п. 1 Положения о Посольстве Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 5090; п. 2 Положения о Постоянном представительстве Российской Федерации при Международной организации, утвержденного Указом Президента РФ от 29 сентября 1999 г. № 1316 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4819; п. 1 ст. 2 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации” от 5 апреля 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649; п. 3 ст. 37 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” от 26 февраля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³⁸ См.: Федеральный закон “О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации” от 8 января 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

³⁹ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

⁴⁰ См.: Федеральный закон “О Следственном комитете Российской Федерации” от 28 декабря 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

бы, однако, некорректным утверждать, что иные государственные органы находятся вне механизма народовластия, ибо они осуществляют государственно-властные полномочия, а источником любой власти является только народ⁴¹. Здесь мы имеем дело не с одним из дефектов, приписываемых иногда Основному Закону, а со сложившимися государственно-правовыми реалиями, результатами решения тех или иных политических задач публичного управления в конкретных исторических условиях.

Создание любого государственного органа всегда преследует благие интересы, созвучные духу и букве Основного Закона, будь то обеспечение реализации избирательных прав граждан или борьба с преступностью. Однако, как справедливо отмечает В.Д. Зорькин, “недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности”⁴². Разделение властей – не просто почтенная своим возрастом доктрина, а одна из основ конституционного строя, к “осовремениванию” которой при формировании структуры публичной власти следует подходить с большой осторожностью.

Рассмотрение статуса избирательных комиссий редко не сопровождается попыткой найти для них место внутри единой, но разделенной на три ветви государственной власти.

Одна из дискутируемых позиций представляет собой попытку адаптировать к отечественным реалиям латиноамериканскую доктрину избирательной власти (*Poder Electoral*). Наиболее ярким примером воплощения данной доктрины обычно выступает Конституция Никарагуа, в которой не только говорится о самостоятельности и гармоничном взаимодействии четырех ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной, избирательной (ст. 128), но и посвящается последней специальная глава (гл. VI) с подробным описанием статуса Верховного избирательного совета.

В российском правоведении идея “избирательной власти” обсуждается с 90-х годов прошлого столетия. Считается, что тон обсуждению задал Ю.А. Веденеев, высказывание которого активно цитируется. “Конституция Российской Федерации, определяя в качестве структурообразующего принципа организации государственной власти

свободные выборы и референдум, а в качестве носителя и единственного источника власти в Российской Федерации народ, по существу, ввела в юридический оборот новую для отечественной политико-правовой теории и практики категорию – избирательная власть”⁴³. Следует, однако, заметить, что автор не говорит об особой ветви власти в виде одного или нескольких государственных органов, “образующих в рамках единого государственного механизма осуществления власти самостоятельную систему”⁴⁴. Он ведет речь о фундаментальном разделении функций политического властвования между народом и его выборными представителями. В таком контексте избирательная власть есть неотъемлемая часть всей принадлежащей многонациональному российскому народу власти, осуществляемая через ее высшее непосредственное выражение – свободные выборы. Это не ветвь государственной власти, а одна из форм ее осуществления, которая не должна институционально увязываться ни с системой избирательных комиссий, ни с другими государственными органами.

Схожую точку зрения находим и у В.Е. Чиркина, который при этом расширяет рамки избирательной власти до “права граждан, обладающих избирательными правами и составляющих избирательный корпус, решать все основные вопросы государственной жизни путем выборов, референдума, народной законодательной инициативы и другими способами”⁴⁵, т.е. с помощью любых форм непосредственной демократии.

В научной литературе также предпринята попытка расчленить подходы к “избирательной власти” на общесоциологический и государственно-правовой (организационный). В первом ключе избирательная власть рассматривается “как непосредственная и единственная основа всех ветвей государственной власти”, о чем, собственно, уже говорилось выше. При втором подходе эту власть, по мнению авторов, “представляют существующие в государстве избирательные органы, в России – система избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией”⁴⁶. Тезис этот, с нашей точки зрения, весьма уязвимый, если не сказать больше – методологически опасный. Получается, что народ,

⁴¹ Например, Счетная палата РФ, как следует из ч. 2 ст. 1 посвященного ей Федерального закона, призвана “обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля)”.

⁴² Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 8.

⁴³ Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 82.

⁴⁴ Автономов А.С. Указ. соч. С. 34, 35.

⁴⁵ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 246.

⁴⁶ Биктагиров Р.Т., Вельшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006. С. 12.

осуществляя принадлежащую ему власть через органы государственной власти, делает это через три общеизвестные ветви – законодательную, исполнительную и судебную, а непосредственное народовластие организационно принадлежит избирательным комиссиям. Они, комиссии, уже не простые правоприменители, в их руках находится “механизм легитимации избирательной власти, выраженной избирателями и участниками референдума”⁴⁷.

У гипотезы о существовании избирательной власти есть и решительные противники. В частности, А.В. Иванченко отмечает, что “все ветви власти, равно как и ее источник – народ, четко закреплены Конституцией. Поэтому более уместно говорить о функции системы избирательных комиссий, которая состоит в оформлении воли народа, придании ей нормативного (обязательно) характера для всех государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан. Именно эта организующая, а вовсе не властная функция является сущностной прерогативой системы избирательных комиссий”⁴⁸. Однако организующая роль, во-первых, невозможна без властных полномочий, а во-вторых, не отражает реальных полномочий комиссий, которые, хотя и ограничены Конституционным Судом России⁴⁹, тем не менее, существенно влияют на избирательные права граждан. Это и отказ в регистрации кандидатов, списков кандидатов, и нормирование избирательного процесса под видом инструкций, и жесткая внутрисистемная иерархия.

Действующее законодательство, не обеспечив должных гарантий независимости, сделало избирательные комиссии полноценными органами государственной власти, оказывающими существенное влияние на политические процессы в стране. Однозначен и вывод о том, что функциональная обособленность избирательных комиссий не позволяет отнести их к исполнительной, законодательной или судебной ветвям власти⁵⁰.

При этом сама теория разделения властей нередко называется в юридической литературе если не архаичной, то требующей какого-то нового, “современного” понимания. В частности, говорится о необходимости “модификации” доктрины трехчленного разделения государственной вла-

сти⁵¹. Выделяются “органы государственной власти с особым статусом”⁵². Высказывается тезис о том, в отличие от представлений Ш.Л. Монтескье, что в настоящий момент в мировой конституционной практике господствует идея сотрудничества и единства ветвей власти, “в рамках которых сохраняются и конституционно обеспечиваются различие и самостоятельность органов, осуществляющих государственные функции”. Отсюда – ЦИК России “может определяться в качестве носителя избирательной власти, осуществление которой в смысле организации подготовки и проведения выборов и референдумов предполагает ее присутствие во всех сферах общественных отношений, в которых действуют законодатель, исполнительная власть или суд”⁵³.

Как видим, при попытке соотнесения статуса избирательных комиссий, да и некоторых других государственных органов с принципом разделения властей возобладал функциональный критерий, который заставляет либо резервировать для каждой обособленной функции специальную “власть”, либо, что происходит гораздо чаще, обособлять определенную “узкоспециальную компетенцию” внутри сложившейся структуры государственной власти без права на отдельную ветвь⁵⁴. В сущности же, это одно и то же, если, конечно, глубоко не вдаваться в дебри терминологии.

Достаточно вспомнить, однако, что внешняя – функциональная сторона разделения властей длительное время отвергалась отечественным правоведением и была легко заменена марксистско-ленинской теорией на принцип всевластия Советов как “работающих корпораций”, подразумевающий “соединение законодательной и исполнительной государственной работы”, “слияние управления с законодательством”⁵⁵.

Ш.Л. Монтескье же видел в разделении властей нечто большее, чем абстрактное распределение функций между различными государственными органами. При соединении трех ветвей власти “в одном лице или учреждении”, писал он, не будет свободы, в том числе свободы политической, понимаемой им как “душевное спокойствие, основанное на убеждении в своей безопасности. Чтобы обладать этой свободой, необходимы такое правление, при котором один гражданин может не бояться другого гражданина”⁵⁶, такой “госу-

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 52.

⁴⁹ Колоссальное значение с точки зрения обеспечения свободы выборов имеет запрет избирательным комиссиям самостоятельно отменять регистрацию кандидатов, предусмотренный Постановлением Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П.

⁵⁰ См.: Автономов А.С. Указ. соч. С. 18.

⁵¹ См.: Биктагиров Р.Т., Вельшев О.Ю. Указ. соч. С. 9.

⁵² Баглай М.В. Указ. соч. С. 399–403.

⁵³ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 10.

⁵⁴ См., в частности: Биктагиров Р.Т., Вельшев О.Ю. Указ. соч. С. 12, 13.

⁵⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. М., 1969. С. 72.

⁵⁶ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 1999. С. 138.

дарственный строй, при котором никого не будут понуждать делать то, к чему его не обязывает закон, и не делать того, что закон ему дозволяет”⁵⁷. Ш.Л. Монтескьё упоминал также о системе “сдержек и противовесов”: “Порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга”, лишает кого-либо “возможности злоупотреблять властью”⁵⁸.

В современной юриспруденции основные цели воплощения в жизнь теории разделения властей очень точно сформулированы М.Н. Марченко: “предотвращение узурпации всей государственной власти одним лицом или группой лиц и сохранение целостности государственного механизма и всего общества”⁵⁹.

В этом контексте функции избирательных комиссий не являются какими-то исключительными, требующими для них особого или дополнительного места в традиционной триаде ветвей власти. При безусловном верховенстве Конституции и закона, в условиях независимости судов основные организационные прерогативы ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Федерации вполне вписываются в ведение органов исполнительной власти, что мы видим во многих зарубежных странах и с чем часто имеем дело в повседневной действительности в нашей стране. Таким органом исполнительной власти могла бы, например, стать Федеральная избирательная служба, самостоятельная или включенная в систему МВД России, с территориальными подразделениями в субъектах Федерации, городах, районах. В числе прочих новая управленческая структура легко бы взяла на себя важные для защиты прав граждан функции, которые избирательные комиссии в силу своего нынешнего статуса сами не выполняют: регистрацию (учет) избирателей, пресечение незаконной агитационной деятельности,

выявление, фиксацию и расследование правонарушений и т.д.

А что же избирательные комиссии? Их роль со временем должна только усилиться, но именно там, где реализуется активное избирательное право, – на уровне избирательных участков и на иной статусной основе. Даже при современном состоянии законодательства специалисты признают относительность “огосударствления” управления избирательным процессом, видя на избирательных комиссиях “явный отпечаток самоорганизации избирателей, особенно заметный на первичном уровне”⁶⁰. В перспективе, считает С.Д. Князев, “система избирательных органов в России должна эволюционировать в государственно-общественный институт”⁶¹.

При этом сама по себе концепция государственно-общественных институтов, образований, объединений, активно продвигаемая в последнее время рядом исследователей⁶², представляется не вполне ясной. Нельзя противопоставлять государство и общество, а потом пытаться “помирить” их с помощью различного рода консультативных органов. Современное общество, справедливо отмечает В.Е. Чиркин, – это “государственно организованное общество. Государство является теперь его неотъемлемой составной частью”⁶³. Поэтому государственные органы – это всегда государственно-общественные органы, поскольку состоят из представителей гражданского общества, наделенных полномочиями по решению вопросов государственного значения. Место самого массового сейчас звена избирательных комиссий – участковых – не здесь. Эти комиссии должны стать ярким примером абсолютной самоорганизации избирателей, где за счет различных юридических механизмов (формирование на основе жеребьевки, интернет-голосования; онлайн-трансляции основных избирательных действий; внесистемное функционирование и др.) будет обеспечена полная прозрачность подведения итогов голосования.

Может быть, таким образом мы сделаем еще один шаг к достижению подлинной независимости участковых избирательных комиссий, от которых во многом зависит свобода выборов, провозглашенная 20 лет назад действующей российской Конституцией.

⁵⁷ Там же. С. 137.

⁵⁸ Там же. Этот тезис был, в частности, воспроизведен Конституционным Судом РФ при вынесении решения о неконституционности замены прямых выборов высшего должностного лица субъекта Федерации на его избрание соответствующим законодательным органом. Как следует из сформулированной Судом правовой позиции, “разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие” (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409).

⁵⁹ Разделение властей. Учеб. пос. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 59.

⁶⁰ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 7.

⁶¹ Князев С.Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал рос. права. 1999. № 10. С. 45.

⁶² См., в частности: Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (Конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 11–13.

⁶³ Чиркин В.Е. Государство и общество // Гражданин и право. 2007. № 4. С. 4.