

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

**Аннотация:** Цель работы – проследить эволюцию избирательных органов в России и предложить для них оптимальный правовой статус в будущем. Выборы в Древней Руси, при становлении централизованного российского государства, в эпоху сословно-представительной монархии проводились на началах самоорганизации при относительно слабом контроле со стороны центральной власти. В период абсолютизма выборные начала в устройстве публичной власти значительно ослабли. В годы правления Екатерины II начинается детализация избирательных процедур и формируется выборная система городского управления. В ходе реформ второй половины XIX в. сформировалось отечественное избирательное право, избирательный процесс обеспечивался административными органами. Система независимых избирательных комиссий была сформирована для проведения выборов в Учредительное собрание в 1917 г. В советский период избирательные комиссии не обладали реальными полномочиями в силу отсутствия в стране политической конкуренции и безальтернативности выборов. В современной России система избирательных комиссий сохранилась, их авторитет повысился. Фактически они являются органами государственной власти, но не входят ни в одну из ветвей власти и не образуют «избирательную власть». В перспективе предлагается разделить функции организации избирательного процесса и проведения голосования. Первую функцию следует передать в ведение исполнительной власти в лице специальной федеральной службы. Голосование должно проводиться на основе самоорганизации избирателей в рамках независимых общественных органов – участковых избирательных комиссий.

**Review:** The goal of this article is to follow the evolution of the election bodies in Russia and to find the optimum legal status for their future. The elections in the Ancient Russia, at the time of formation of a centralized Russian state, at the time of the estate representative monarchy were self-organized and were rather weakly controlled by the centralized power. At the time of absolutism the elective element within the public power was weakened. At the time of the rule of Catherine the II, the election procedures gained more detail, and the election system for the city government was formed. During the reforms of the second half of the XIX century, the Russian election law was formed and the election process was guaranteed by the administrative bodies. The system of independent election commissions was formed for the elections to the Constituent Assembly in 1917. In the Soviet period the election commissions did not have any real powers, due to the lack of political competition within the state and non-alternative structure of elections. In the modern Russia the system of election commission remained and their authority gained recognition. In fact they are public bodies, but they are not included into any of the branches of the power, and they are not “election power” either. The author offers to single out the functions of organization of the election process and holding voting. The first function should be transferred to the executive branch of government as a specialized federal service. Voting should be held based on self-organization of electors within the framework of independent social bodies – district election commissions.

**Ключевые слова:** выборы, избирательные органы, избирательные комиссии, самоорганизация избирателей, вече, избирательная власть, разделение властей, свобода выборов, избирательные права, демократия

**Keywords:** elections, election bodies, election commissions, self-organization of electors, veche, electoral power, separation of powers, freedom of election, election rights, democracy.

Российское государство имеет давние демократические традиции. Еще в Древней Руси, т.е. в период становления отечественной государственности, получил распространение такой важнейший институт народовластия, как выборы.

В Киевской Руси выборы проходили и, соответственно, организовывались в рамках народных собраний – вече. Комментируя Лаврентьевскую и Суздальскую летописи, русский историк В.И. Сергеевич, писал, что «веча собираются во всех волостях... Решения, принятые

на вече главными представителями волости, по общему правилу принимаются к исполнению пригородами»<sup>1</sup>. Ипатьевская летопись 1113 г. красноречиво описывает избрание на княжеский престол Владимира Мономаха,

<sup>1</sup> Сергеевич В.И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. Авт.-сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой. Под общ. ред. А.А. Вешнякова. М., 2001. С. 2.

## Трансформация правовых и политических систем

которому пришлось в итоге принять настойчиво выраженный выбор народа.

В Пскове и Новгороде с их республиканскими укладами в организации государственного управления вече – собрания правоспособных мужчин города – считались высшим органом власти. Они собирались в каждом из пяти концов – частей, на которые делился Новгород, избирали кончанских старост. Последние вместе с посадником, тысяцким, старыми посадниками и тысяцкими входили в Совет, подбиравший кандидатуры князя, посадника, иных должностных лиц, готовил вечевые собрания<sup>2</sup>.

Ни летописи, ни судные грамоты не детализируют сами избирательные процедуры, порядок их проведения. Очевидно, что вопросы организации выборов решались также на основе прямой демократии, т.е. самим вече. Споры же, если и возникали, то разрешались насильственным путем. Главный принцип взаимоотношений между главными городами и пригородами, различными группами населения внутри города охарактеризован В.И. Сергеевичем следующим образом: «либо мир, либо война»<sup>3</sup>. Об этом же еще категоричнее написал Б.Н. Чичерин: «В Новгороде в случае разногласия все дела решались на вече дракою»<sup>4</sup>.

В XIV – начале XVI вв. происходит централизация и укрепление единого Российского государства. «Людские собрания» – подобию некогда сильных вече – сохраняются, по свидетельству историка А.П. Шапова, только на уровне городских общин. На местном же уровне институт выборов получил дальнейшее развитие. Населением сел и волостей избирались старосты, которые активно участвовали в управлении местными делами<sup>5</sup>.

С конца XV в. происходит вовлечение выборных представителей местного населения к осуществлению правосудия. Согласно Белозерской уставной грамоте 1488 г. (статья 19), правила которой подтверждены Судебником 1497 г., «без добрых людей», избравшихся населением, не следовало «судити суд».

Рост злоупотреблений со стороны назначенных наместников вынуждал население активно обращаться за защитой к центральной власти – непосредственно к царю либо через специально созданный челобитный приказ. Требования людей сводились, главным образом, к замене

наместников избранными «излюбленными старостами»<sup>6</sup>. В результате к середине XVI века система кормления практически повсеместно изжила себя, и публично-властные функции наместников передаются выборным старостам.

В рассматриваемый исторический период центральная власть начинает активно вмешиваться в качестве высшего арбитра в местный избирательный процесс, проходящий, как и прежде, на основе самоорганизации.

Отсутствие специальных избирательных органов при сохранении верховного избирательного арбитража в руках царя характерны и для формирования земских соборов, созывавшихся в Москве в XVI–XVII вв. для решения важных вопросов внутреннего значения и внешней политики. При этом вводился запрет под страхом битья батогами или тюремного заключения подавать челобитные непосредственно к царю, «не бив челом в приказе», в ведении которого находился данный вопрос<sup>7</sup>. Фактически выборами ведал Разрядный приказ, куда вместе с отпиской воеводы направлялся «выборный список за руками» – прообраз современного протокола о результатах выборов, подписанный всеми выборщиками. Отсюда уже не сам царь, а преимущественно чиновники приказа контролировали правильность проведенных выборов.

Во второй половине XVII в. сословно-представительная монархия эволюционирует «в сторону абсолютизма», отмирают земские соборы. Выборы сохранили свое значение лишь при формировании штата бурмистров, в ведение которых отошли фискальные и судебные функции, а также при избрании дворянами земских комиссаров, отвечавших за сбор подушной подати. В плане организации избирательного процесса мало что изменилось: выборы проводились на собраниях под контролем центральной власти.

После смерти Петра I выборность органов местного управления была фактически утрачена<sup>8</sup>.

Юридическая детализация избирательных процедур на стадии голосования начинается с выборов депутатов «Комиссии для сочинения проекта нового Уложения», назначенных по указу императрицы Екатерины II от 14 декабря 1766 г. Избрание депутата от соответствующей территории производилось на собраниях дворян, кандидатом в депутаты мог быть, по сути,

<sup>2</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т. 1. С. 301–302.

<sup>3</sup> Сергеевич В.И. Указ. соч. С. 62–63.

<sup>4</sup> Чичерин Б.Н. Губные старосты и целовальники: округ, выборы // Институт выборов в истории России. С. 106.

<sup>5</sup> Шапов А.П. Сельский мир и мирской сход // Институт выборов в истории России. С. 94–96.

<sup>6</sup> Шапов А.П. Указ. соч. С. 96–98. Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. С. 159.

<sup>7</sup> Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 3. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 104–105.

<sup>8</sup> Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 298.

любой из присутствующих. Участникам выдавались шарики, которые после объявления имени претендента надлежало опустить в покрытый сукном ящик, разделенный на две половины (правая — «избираю», левая — «не избираю»). Далее производился подсчет голосов, результаты заносились в «роспись», и процедура начиналась заново в отношении следующего кандидата. Церемония могла длиться до трех дней.

Детализированная процедура голосования, видимо, уже не могла производиться на основе самоорганизации и нуждалась в особом администрировании. Функции «модератора» выполнял предводитель дворянства, что вкупе с острой борьбой за престижное из-за разнообразных привилегий депутатское место порождало массовые нарушения. Поэтому вводился трехступенчатый контроль за соблюдением нормативных установлений при производстве выборов: предводитель дворянства (городской голова) — губернатор — Сенат.

В период «просвещенного абсолютизма» Екатерины II выборные институты «получили дополнительное развитие... на уровне местного управления»<sup>9</sup>. «Грамотой на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» от 21 апреля 1785 г. (статьи 37–45) дворянам дозволялось один раз в три года избирать уездного представителя дворянства, а также заседателей верхних и нижних земских, совестных судов, уездных или окружных судей, земских исправников или капитанов. Дворянский выбор подтверждался губернатором, если за соответствующим кандидатом не было «явного порока»<sup>10</sup>. Масштабной реформе подверглось городское управление. «Городовые обыватели» — жители городов мужского пола — в возрасте не моложе 25 лет получили право избирать городского голову, бургомистров, ратманов, старост и судей словесных судов, заседателей губернских магистратов. Кроме того, в каждом из шести разрядов городского населения избирались гласные «городской общей думы» — собрания выборщиков, которые, в свою очередь, избирали из своего состава «шестигласную городскую думу»<sup>11</sup>. Городские обыватели собирались «по приказанию и дозволению Генерал-губернатора или Губернатора»<sup>12</sup>, однако в дальнейшем они были вполне автономны как в плане организации

избирательных действий, так и в вопросах определения своих представителей в органах городского управления.

Отмена крепостного права в 1861 г., реформа земского и городского самоуправления, учреждение должностей мировых судей обусловили существенную модернизацию избирательного законодательства. В соответствии с Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г., устанавливались выборные должности волостного старшины, сельских старост, помощников старшины, судей волостных судов, а также сборщиков податей и заседателей волостных правлений в тех обществах и волостях, которые признают нужным иметь особых сборщиков и заседателей.

Положение не регламентировало процессуальные вопросы проведения выборов — здесь все, как и в древние времена — строилось на самоорганизации участников избирательного собрания. Для разрешения жалоб, подавать которые можно было только коллективно («не менее как от одной пятой части всего числа домохозяев, составляющих волость либо сельское общество»), из числа местных потомственных дворян-помещиков Правительствующим Сенатом назначался мировой посредник. Над посредником стояли еще две контрольные инстанции: уездный мировой съезд и губернское по крестьянским делам присутствие<sup>13</sup>.

Радикальная модернизация местного управления в России произошла с введением в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. Тогда для «заведывания делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам», образовывались уездные и губернские земские учреждения (земские собрания и земские управы).

Большое значение для формирования полноценных земских учреждений приобретают выборы, на основе которых осуществлялось формирование корпуса гласных — депутатов уездных земских собраний. С развитием земских учреждений и городских органов связывают и значительную детализацию избирательных процедур. Профессор Петербургского университета Н.И. Лазаревский в сборнике, приуроченном к 50-летию земских учреждений в России, посчитал возможным говорить о «земском избирательном праве»<sup>14</sup>.

Выборы уездных земских собраний были многоступенчатыми для землевладельцев и крестьян и прямыми — для обладающих правом голоса городских жителей.

<sup>9</sup> Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 13.

<sup>10</sup> Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 32–34.

<sup>11</sup> Там же. С. 74–75, 125–126.

<sup>12</sup> Грамота на права и выгоды городам Российской Империи // Институт выборов в истории России. С. 250.

<sup>13</sup> Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 7. Документы крестьянской реформы. М., 1989. С. 60, 61, 186, 195, 203.

<sup>14</sup> Лазаревский Н.И. Земское избирательное право // Юбилейный земский сборник. Под ред. Б.Б. Веселовского и З.Г. Френкеля. СПб., 1914. С. 54–75.

## Трансформация правовых и политических систем

Из рассматриваемого документа впервые четко видна стадия назначения выборов – соответствующая функция возлагалась на министра внутренних дел<sup>15</sup>.

Землевладельцы, священнослужители собирались на предварительный съезд, который избирал уполномоченных на уездный съезд землевладельцев. Указанные уполномоченные в свою очередь избирали полагавшуюся землевладельцам часть уездных земских собраний. Организационные полномочия в отношении данной категории выборщиков возлагались на уездных предводителей дворянства.

Председательство на городском избирательном съезде и, очевидно, его созыв возлагались на городского голову.

Выборщиков на избирательные съезды от сельских обществ делегировали волостные сходы. Открывались такие съезды мировыми посредниками, а позднее – мировыми судьями, они же разрешали «все возникающие при выборе гласных недоразумения»<sup>16</sup>.

Еще детальнее стали избирательные нормы Положения о губернских и земских учреждениях от 12 июня 1890 г. Здесь, в частности, упоминаются списки избирателей, которые «должны быть содержимы уездной земской управой в постоянной исправности, со своевременными отметками о происходящих в составе избирателей переменах». Вышестоящей инстанцией по отношению к управам стало губернское по земским делам присутствие, которое рассматривало по поручению губернатора жалобы, связанные как с неточностями в списках избирателей, так и в целом с производством выборов<sup>17</sup>.

Приведенные законоположения показывают, что организационные и юрисдикционные полномочия в сфере организации земских выборов находились на рубеже XIX–XX вв. в ведении административных органов.

В городах самоуправление обеспечивалось городскими избирательными собраниями, избиравшими гласных городской думы, и городскими управами. Контрольной инстанцией по отношению к избирательному собранию была городская управа, куда в течение семи дней со времени окончания выборов приносились жалобы на «допущенные при городских выборах неправильности». Рассмотрение жалоб, касающихся избрания отдельных лиц, входило в компетенцию вновь избранной думы. При обсуждении правильности избрания не могли участвовать заинтересованные лица.

При несогласии с процедурой избирательного собрания в целом допускалось обжалование нарушений общего порядка проведения выборов. Такие жалобы направлялись через городского голову и губернатора в губернское по городским делам присутствие для окончательного рассмотрения. Очевидно, что городской глава был организатором и основным «модератором» избирательного собрания, поскольку его объяснения обязательно прилагались к жалобе<sup>18</sup>.

Земское устройство местного управления, организованное в ходе реформ Александра II, просуществовало без значительных изменений вплоть до революции 1917 г.

Появлением же первых отделенных от общей системы государственного администрирования специализированных органов, ответственных за подготовку и проведение выборов, мы обязаны революционному движению начала XX в., одним из результатов которого явилось учреждение Государственной Думы. Положением о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. учреждались губернские и уездные по делам о выборах комиссии «для проверки правильности выборов и рассмотрения заявлений и жалоб». Они формировались по должностному и сословному принципу. Указом императора от 11 декабря 1905 г. в городах с населением, превышающим 30 тысяч жителей, были созданы участковые избирательные комиссии, которые избирались городской думой или заменяющим ее учреждением из числа лиц, имеющих право участия в выборах<sup>19</sup>.

Создание корпуса избирательных комиссий сделало возможным организацию выборов не только на собраниях. В городах Санкт-Петербурге, Москве, Киеве, Одессе и Риге среди городских избирателей (кроме «нижних служителей и рабочих») были организованы прямые выборы «закрытой подачей голосов посредством записок» на специально создаваемых избирательных участках<sup>20</sup>.

События Февральской революции 1917 г. создали необходимые предпосылки для формирования в России полноценной системы избирательных комиссий. Положение о выборах в Учредительное Собрание, утвержденное поэтапно Временным правительством в течение июля – сентября 1917 г., по оценке О.И. Чистякова, «стояло вровень с наиболее передовыми избирательными законами того времени или даже превос-

<sup>15</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XXXIX. Отделение I. СПб., 1867. Ст. 40457.

<sup>16</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Институт выборов в истории России. С. 352–355.

<sup>17</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // Институт выборов в истории России. С. 356–363.

<sup>18</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XLV. Отделение I. СПб., 1874. Ст. 48498.

<sup>19</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. Т. XXV. Отделение I. СПб., 1908. Ст. 27029.

<sup>20</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. С. 77–78, 81.

ходило их»<sup>21</sup>. Согласно Положению для заведования производством выборов создавались Всероссийская, окружные, столичные, уездные и городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии, участковые избирательные комиссии. В состав комиссий (кроме Всероссийской) включались на правах членов по одному лицу от каждой группы избирателей, заявившей кандидатский список. Во фронтовых избирательных округах создавались фронтовые (отрядные), армейские (бригадные) и полковые или соответствующие им комиссии.

После Октябрьской революции 1917 г. произошла отмена прямого избирательного права на выборах в Советы всех уровней, кроме сельских и городских. Голосование проводилось на избирательных собраниях преимущественно путем открытой подачи голосов. Избирательные комиссии хоть и не упразднялись, но значение их существенно снизилось. Так, согласно Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 января 1918 г., первой Конституции РСФСР 1918 г. выборы должны были проводиться в присутствии избирательной комиссии и представителя местного Совета. В тех случаях, когда присутствие представителя Совета оказывалось технически невозможным, его заменял председатель избирательной комиссии, а за отсутствием такового – председатель избирательного собрания. Избирательные споры относительно правомочности избрания того или иного лица рассматривал соответствующий Совет на основе доклада созданной им же мандатной комиссии. В случае «неправильности выборов в целом вопрос об отмене выборов» подлежал разрешению «высшим по порядку органом Советской власти». Последней «инстанцией по кассации советских выборов» признавался ВЦИК<sup>22</sup>.

До принятия Конституции СССР 1936 г. Советы как коллегиальные органы публичной власти существовали только на сельском и городском уровнях, выше созывались уже съезды, в которых участвовали направленные Советами делегаты. Из-за нерегулярности проведения сессий Советов и съездов «высшими органами Советской власти на соответствующей территории» становились формируемые Советами и съездами исполнительные комитеты. Так, краевой, областной исполком создавал на время проведения

избирательной кампании краевую (областную) избирательную комиссию и утверждал ее председателя, отменял при наличии оснований выборы нижестоящих органов власти и назначал новые выборы, восстанавливал в избирательных правах отдельных лиц в случаях, предусмотренных законом<sup>23</sup>.

Сама по себе система избирательных комиссий была полностью сформирована в РСФСР в 1925 г. и включала Центральную избирательную комиссию РСФСР, избирательные комиссии автономных республик и областей, краевые (областные, губернские), городские, уездные (окружные), волостные (районные) и сельские избирательные комиссии. На них возлагались функции контроля за соблюдением установленных правил организации выборов, недопущения их нарушения со стороны местных органов власти, воспрепятствования оказанию давления на избирателей<sup>24</sup>. В целом, однако, роль избирательных комиссий вплоть до конца 80-х гг. XX в. оставалась формальной и сводилась к правильному оформлению заранее принятых партийными органами решений по кандидатам в советские органы. Как пишет С.А. Авакьян, долгие годы выборы сводились к «подбору» кандидатов по «анкетным» данным, спущенным сверху, когда администрация и общественные организации ограничивались одним кандидатом, подающим под «параметры», и проводили его выдвижение на собраниях трудового коллектива<sup>25</sup>.

Радикальное реформирование отечественной политической системы началось вскоре после XIX Всесоюзной партийной конференции. В 1988 г. в отдельных территориях в порядке эксперимента были проведены первые альтернативные выборы депутатов местных Советов, хотя советское законодательство не запрещало делать это и ранее. Выборы народных депутатов СССР 26 марта 1989 г. прошли на альтернативной основе уже в большинстве избирательных округов и общественных объединений<sup>26</sup>. А в 1990 г. выборы народных депутатов РСФСР

<sup>21</sup> Там же. С. 134.

<sup>22</sup> Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. В 3 т. Т. 1. Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР. Сборник документов 1917–1922 гг. М., 1959. С. 70–84.

<sup>23</sup> Хронологическое собрание законов, указов президиума Верховного Совета и постановлений правительства РСФСР. В 6 т. Т. 1. 1917–1928. С. 363–437.

<sup>24</sup> Иванченко А.В. Указ. соч. С. 29.

<sup>25</sup> Авакьян С.А. Реформа советской избирательной системы – важнейший шаг в демократизации жизни общества // Государственно-правовые аспекты демократизации советского общества. М., 1990. С. 6.

<sup>26</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох (о поло-

## Трансформация правовых и политических систем

и депутатов местных Советов были альтернативными практически повсеместно. В условиях появления политической конкуренции существенно возросла и роль избирательных комиссий, которые стали выполнять новые для них функции: отказ в регистрации кандидатов в случае нарушений процедуры их выдвижения, обеспечение равных условий ведения предвыборной агитации, разрешение избирательных споров и т.д.

Для организации многочисленных выборов создавалась развернутая сеть избирательных комиссий, вовлекавшая в избирательный процесс широкие слои населения. Представители в состав избирательных комиссий выдвигались трудовыми коллективами предприятий, учреждений, организаций или их советами, общественными организациями, их первичными отделениями, коллективами средних специальных и высших учебных заведений, собраниями избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. Все комиссии действовали на непрофессиональной основе. Тем не менее общественность вполне успешно справилась с поставленными задачами, и альтернативные выборы депутатов прошли с соблюдением общепризнанных демократических норм. В этой связи представляется не совсем корректным ведение отсчета создания избирательной системы России в целом и системы избирательных комиссий в частности с 1993 года, допускаемое на официальном уровне<sup>27</sup>.

Современная система избирательных комиссий сформирована на основе положений Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...») и включает Центральную избирательную комиссию, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, окружные, территориальные (районные, городские и другие), участковые комиссии.

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. Как отмечается в литературе, в большинстве

развитых стран (Великобритания, Франция, Германия, США и др.) собственно организацией выборов занимаются органы исполнительной власти, а контроль за их проведением возложен либо на судебную власть, либо на состоящие из представителей партий избирательные комиссии<sup>28</sup>. При таком подходе организация выборов рассматривается как разновидность государственных услуг.

Российский опыт организации избирательного процесса транслирован и на другие страны СНГ. При этом формальная независимость избирательных комиссий отнюдь не выступает гарантией от злоупотреблений со стороны заинтересованных участников избирательной кампании. В литературе неоднократно указывалось, что на практике избирательные комиссии... становятся менее самостоятельными и превращаются в заинтересованных участников выборов, защищающих интересы одной стороны<sup>29</sup>.

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»<sup>30</sup>. Обеспечение независимости избирательных комиссий вообще является крайне сложной практической задачей: свобода выборов невозможна без независимых избирательных органов, но как независимые избирательные органы могут появиться без демократии и гражданского общества?

Отсутствие реальной независимости избирательных комиссий не мешает декларативному превозношению их роли в обеспечении демократии и политического плюрализма. 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»<sup>31</sup>.

В литературе уже неоднократно ставился вопрос о повышении статуса отечественных избирательных

жении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999. 31 марта. № 60.

<sup>27</sup> См., в частности: Постановление ЦИК России от 31 октября 2008 г. № 136/994-5 «О памятном нагрудном знаке Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2008. № 11.

<sup>28</sup> Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22-23.

<sup>29</sup> Мазова О.В. Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 130.

<sup>30</sup> Макаревич К.К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России. Дисс. ... канд. политических наук. Орел, 2004. С. 69.

<sup>31</sup> Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 6-7.

комиссий, о прямом конституционном закреплении положения ЦИК России, о наделении ее правом законодательной инициативы<sup>32</sup>. Пишут даже о необходимости принятия специального Федерального закона «О системе и статусе избирательных комиссий в Российской Федерации»<sup>33</sup>.

Реализация такой идеи вряд ли приведет к подлинной свободе выборов. Конституция в принципе не должна «раздвигаться» под те или иные органы, участвующие в публично-властной деятельности. Избирательные комиссии являются сугубо правоприменительными органами. Они не могут наделяться полномочиями по решению вопросов, «составляющих предмет «исключительно конституционного и законодательного регулирования»<sup>34</sup>. Комиссии также не обладают полномочиями органа правосудия и не вправе принимать решения, «требующие исследования обстоятельств и доказывания фактов»<sup>35</sup>. Поэтому включение в Конституцию норм об избирательных комиссиях приведет к ограничению дискреции законодателя по регулированию правоприменительной деятельности, обусловит неоправданное возвышение статуса комиссий и придание им политической роли в ущерб их основной деятельности по обеспечению реализации избирательных прав граждан.

Рассмотрение статуса избирательных комиссий постоянно сопровождается поиском для них места внутри

единой, но разделенной на три ветви государственной власти. Весьма заманчива, в частности, попытка адаптировать к отечественным реалиям латиноамериканскую доктрину избирательной власти (Poder Electoral), воплощенную в нормы Конституций Никарагуа и Колумбии<sup>36</sup>. Отвергая данную идею, А.В. Иванченко пишет, 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 (обязательного) характера для всех государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан. Именно эта организующая, а вовсе не властная функция является сущностной прерогативой системы избирательных комиссий»<sup>37</sup>. Однако организующая роль, во-первых, не возможна без властных полномочий, а, во-вторых, не отражает реальных полномочий комиссий, которые непосредственно влияют на итоги голосования: удаление наблюдателей из помещения для голосования, манипуляции со списком избирателей, удостоверение подлинности бюллетеней и т.д.

Исходя из этих и других полномочий, избирательные комиссии выступают полноценными органами государственной власти, оказывающими существенное влияние на политические процессы в стране. Однако при соотношении статуса избирательных комиссий, да и некоторых других государственных органов с принципом разделения властей возобладал функциональный критерий. Он позволяет либо резервировать для каждой обособленной функции специальную «власть», либо, что гораздо популярнее, – обособлять определенную «узкоспециальную компетенцию» внутри сложившейся структуры государственной власти без права на отдельную ветвь<sup>38</sup>. В сущности оба подхода тождественны.

Ш.Л. Монтескье же видел в разделении властей нечто большее, чем абстрактное разграничение функций между различными государственными органами. При соединении трех ветвей власти «в одном лице или учреждении», писал он, не будет свободы, в т.ч. свободы политической, понимаемой им как «душевное спокой-

<sup>32</sup> *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.* Указ. соч. 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.

<sup>33</sup> *Макаревич К.К.* Указ. соч. С. 44.

<sup>34</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 6. Ст. 627.

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

<sup>36</sup> *Чуров В.Е., Эбзеев Б.С.* Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 10.

<sup>37</sup> *Иванченко А.В.* Указ. соч. С. 52.

<sup>38</sup> См., в частности: *Биктагиров Р.Т., Вельшев О.Ю.* Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006. С. 12-13.

## Трансформация правовых и политических систем

стве, основанное на убеждении в своей безопасности. Чтобы обладать этой свободой, необходимо такое правление, при котором один гражданин может не бояться другого гражданина»<sup>39</sup>, такой «государственный строй, при котором никого не будут понуждать делать то, к чему его не обязывает закон, и не делать того, что закон ему позволяет»<sup>40</sup>. Ш.Л. Монтескье 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».

В этом контексте функции ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Федерации, территориальных комиссий 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.

Чтобы преодолеть известное политико-правовое «лукавство», мы предлагаем создать Федеральную избирательную службу, подведомственную 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 избирательные комиссии должны остаться на уровне избирательных участков и получить подлинную независимость через внесистемное функционирование, отсутствие в них государственных и муниципальных служащих, формирование на основе жеребьевки и интернет-голосования, онлайн-трансляции основных избирательных действий, повсеместное внедрение комплексов автоматической обработки бюллетеней.

Таким образом, мы разделим главное: организацию избирательного процесса, которой должны заниматься профессионалы в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, и подсчет голосов с подведением итогов голосования, осуществляемые на основе самоорганизации избирателем под контролем судебной власти.

<sup>39</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 1999. С. 138.

<sup>40</sup> Там же. С. 137.

### Библиография:

1. Сергеевич В.И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. Авт.-сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой. Под общ. ред. А.А. Вешнякова. М., 2001. С.
2. Чичерин Б.Н. Губные старосты и целовальники: округ, выборы // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. Авт.-сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой. Под общ. ред. А.А. Вешнякова. М., 2001. С. 106.
3. Щапов А.П. Сельский мир и мирской сход // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. Авт.-сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой. Под общ. ред. А.А. Вешнякова. М., 2001. С. 94-96.
4. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 13.
5. Лазаревский Н.И. Земское избирательное право // Юбилейный земский сборник. Под ред. Б.Б. Веселовского и З.Г. Френкеля. СПб., 1914. С. 54-75.
6. Авакьян С.А. Реформа советской избирательной системы – важнейший шаг в демократизации жизни общества // Государственно-правовые аспекты демократизации советского общества. М., 1990. С. 6.
7. Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22-23.
8. Мазова О.В. Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журнал российского права. 2009. № С. 130.
9. Макаревич К.К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России. Дисс. ... канд. политических наук. Орел, 2004. С. 69.
10. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 6-7.
11. Лысенко В.И. Новая избирательная практика, право и реформа выборов в России // Реформа из-

- бирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 115
12. Матейкович М.С., Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации. Тюмень, 2002. С. 46.
  13. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 10.
  14. Биктагиров Р.Т., Вельшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006. С. 12-13.
  15. Монтеские Ш.Л. О духе законов. М., 1999. С. 138.
  16. Любарев А.Е. Основные параметры пропорциональной избирательной системы и их системная взаимосвязь // NB: Вопросы права и политики. – 2012. – 3. – С. 1-42. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.3.198. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_198.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_198.html)
  17. Селунская Н.Б. Механизм формирования политических представлений выборщиков в России в начале XX в. // NB: Проблемы общества и политики. – 2013. – 5. – С. 190-220. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_654.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_654.html)
  4. Ivanchenko A.V. Izbiratel'nye komissii v Rossiiskoi Federatsii: istoriya, teoriya, praktika. M., 1996. S. 13.
  5. Lazarevskii N.I. Zemskoe izbiratel'noe pravo // Yubileinyi zemskii sbornik. Pod red. B.B. Veselovskogo i Z.G. Frenkelya. SPb., 1914. S. 54-75.
  6. Avak'yan S.A. Reforma sovetskoï izbiratel'noi sistemy – vazhnei-shii shag v demokratizatsii zhizni obshchestva // Gosudarstvenno-pravovye aspekty demokratizatsii sovetskogo obshchestva. M., 1990. S. 6.
  7. Buzin A.Yu. Problemy pravovogo statusa izbiratel'nykh komissii v Rossiiskoi Federatsii. Diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2004. S. 22-23.
  8. Mazova O.V. Osobennosti yuridicheskoi otvetstvennosti izbiratel'noi komissii kak yuridicheskogo litsa // Zhurnal rossiiskogo prava. 2009. № S. 130.
  9. Makarevich K.K. Izbiratel'nye komissii kak institut politicheskikh vyborov: sostoyanie i optimizatsiya funktsionirovaniya v sovremennoi Rossii. Diss. ... kand. politicheskikh nauk. Orel, 2004. S. 69.
  10. Avtonomov A.S. Izbiratel'naya vlast'. M., 2002. S. 6-7.
  11. Lysenko V.I. Novaya izbiratel'naya praktika, pravo i reforma vybo-rov v Rossii // Reforma izbiratel'noi sistemy v Italii i Rossii: opyt i perspektivy. M., 1995. S. 115
  12. Mateikovich M.S., Volkova L.D. Problemy pravovogo regulirovaniya organizatsii i deyatel'nosti izbiratel'nykh komissii v Rossiiskoi Federa-tsii. Tyumen', 2002. S. 46.
  13. Churov V.E., Ebzeev B.S. Demokratiya i upravlenie izbiratel'nym protsessom: otechestvennaya model' // Zhurnal rossiiskogo prava. 2011. № 11. S. 10.
  14. Biktagirov R.T., Vel'shev O.Yu. Gosudarstvenno-pravovoi status Tsen-tral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii. M., 2006. S. 12-13.
  15. Montesk'e Sh.L. O dukhe zakonov. M., 1999. S. 138.
  16. Lyubarev A.E. Osnovnye parametry proporsional'noi izbiratel'noi sistemy i ikh sistemnaya vzaimosvyaz' // NB: Voprosy prava i politiki. – 2012. – 3. – С. 1-42. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.3.198. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_198.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_198.html)
  17. Selunskaya N.B. Mekhanizm formirovaniya politicheskikh predstavlenii vyborshchikov v Rossii v nachale KhKh v. // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – 5. – С. 190-220. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_654.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_654.html)

**References (transliteration):**

1. Sergeevich V.I. Veche i knyaz'. Russkoe gosudarstvennoe ustroïstvo i upravlenie vo vremena knyazei Ryurikovichei // Institut vyborov v istorii Rossii. Istochniki, svidetel'stva sovremennikov. Vzgl'yady issledovatelei XIX – nachala XX vv. Avt.-sost. Yu.A. Vedeneev, I.V. Zaitsev, V.V. Lugovoi. Pod obshch. red. A.A. Veshnyakova. M., 2001. S. 106.
2. Chicherin B.N. Gubnye starosty i tseloval'niki: okrug, vybory // Institut vyborov v istorii Rossii. Istochniki, svidetel'stva sovremennikov. Vzgl'yady issledovatelei XIX – nachala XX vv. Avt.-sost. Yu.A. Vedeneev, I.V. Zaitsev, V.V. Lugovoi. Pod obshch. red. A.A. Veshnyakova. M., 2001. S. 106.
3. Shchapov A.P. Sel'skii mir i mirskoi skhod // Institut vyborov v isto-rii Rossii. Istochniki, svidetel'stva sovremen-nikov. Vzgl'yady issledovate-lei XIX – nachala XX vv. Avt.-sost. Yu.A. Vedeneev, I.V. Zaitsev, V.V. Lugovoi. Pod obshch. red. A.A. Veshnyakova. M., 2001. S. 94-96.