

<sup>6</sup> См.: Честнов И.Л. Универсальны ли права человека: Полемиические размышления о Всеобщей декларации прав человека // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 73 – 82.

<sup>7</sup> Хантингтон С. Столкновение цивилизаций // Полис. – 1994. – № 1. – С. 43.

<sup>8</sup> Гайденко П.П. Прорыв к трансцендентному. – М., 1997. – С. 428.

<sup>9</sup> Гусейнов А.И. Проблема ценностей в праве // Право и политика. – 2007. – № 7.

<sup>10</sup> Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. – 2008. – № 12.

<sup>11</sup> Иванько Л.И. Ценностно-нормативные механизмы регуляции // Культурная деятельность: опыт социологического исследования / отв. ред. Л.Н. Коган. – М.: Наука, 1981. – С. 150.

**Реут Дмитрий Алексеевич**\*,  
*руководитель аппарата Московской городской  
избирательной комиссии  
(г. Москва)*

## **ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ НАРОДОВЛАСТИЯ**

Статьей 21 Всеобщей декларации прав человека предусмотрено право каждого человека участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих избранных представителей<sup>1</sup>. Власть правительства (то есть избранных народом представителей) должна основываться на воле народа. Последняя, в свою очередь, реализуется на выборах, которые должны быть свободными, периодическими и нефальсифицированными при всеобщем равном избирательном праве.

Международный пакт о гражданских и политических правах устанавливает право народов на самоопределение, из которого следует право свободного установления своего политического статуса (статья 1), провозглашается право избирать и быть избранным с соблюдением требований, аналогичных установленным Всеобщей декларацией прав человека (статья 25)<sup>2</sup>.

Ряд принципов избирательного права закреплен и в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, включая принципы приоритета общепризнанных принципов и норм международного права; признания, соблюдения и защиты прав человека и гражданина. Институту выборов придается значение правового инструмента по обеспече-

---

\* © Реут Д.А., 2016

нию стабильности общества и развития государства, одной из форм непосредственного осуществления народовластия и основы избираемых органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

В то же время, Конституция Российской Федерации не содержит детального порядка подготовки и проведения выборов либо отдельного раздела, посвященного этому порядку, на что обращает внимание М.В.Баглай<sup>4</sup>. По мнению Н.А.Михалёвой, Конституция Российской Федерации не сохранила традиций советского периода истории России, когда в каждой из принимаемых конституций обязательно был раздел, посвященный избирательным правам граждан, избирательной системе. В действующей Конституции нормы, устанавливающие принципы и порядок проведения выборов, минимальны по объему и разбросаны по всему тексту Конституции<sup>5</sup>. Е.И. Колюшин также указывает на фрагментарность содержащихся в Конституции Российской Федерации норм, регулирующих только отдельные моменты, связанные с выборами в федеральные органы государственной власти, отмечая при этом, что законодателю предоставлена чрезвычайно большая свобода в части регулирования избирательной системы в целом<sup>6</sup>.

На наш взгляд, в сфере конституционного регулирования незаслуженно обойден вниманием и вопрос правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации. Если вопросам организации судебной власти посвящена специальная глава Конституции РФ (Глава 7. Судебная власть и прокуратура), то упоминания об избирательных комиссиях Основной закон вообще не содержит. Вместе с тем, на избирательные комиссии возложена не только обязанность по организации избирательного процесса, являющегося согласно статье 3 Основного закона одной из высших форм непосредственного осуществления народовластия, но и обеспечение и защита избирательных прав граждан. На приоритетное значение функции избирательных комиссий, заключающуюся именно в обеспечении и защите избирательных прав, обращает внимание С. А. Авакьян<sup>7</sup>.

Свое мнение по данному вопросу неоднократно высказывал и Конституционный Суд РФ, говоря о том, что участие в деятельности избирательных комиссий, то есть специальных коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов, является одной из форм реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в управлении делами государства<sup>8</sup>. При осуществлении своих полномочий избирательные комиссии «действуют, прежде всего, в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц. В этом смысле формирование избирательных комиссий, организация их деятельности и

обеспечение полномочий, как самих комиссий, так и их членов приобретают, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан»<sup>9</sup>.

Таким образом, избирательные комиссии, так же как и представительные органы государственной власти, к числу которых относится и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, являются представителями народа, институтом гражданского общества. Правовые отношения «народ – органы государственной власти» во многом тождественны отношениям «избиратели – избирательные комиссии». Так, согласно статье 3 Конституции РФ народ Российской Федерации – носитель суверенитета и единственный источник власти в стране; народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления; свободные выборы являются высшей формой непосредственного выражения власти народа.

Опираясь на труды ряда российских и иностранных ученых, таких как Б. Н. Чичерин, Я. М. Магазинер, М. Прело, О. Е. Кутафин, В. Д. Зорькин, Е.Ю. Бархатова, Р. Иеринг, можно заключить, что понятия «народ» и «государство» во многом отождествляются, что государственная власть не может существовать в отрыве от народа и составляет основу народного суверенитета, характеризующего демократическое государство<sup>10</sup>. Представляется, что государственная власть есть продукт реализации народной воли, а народные избранники, наделенные публичной властью, суть часть народа и выбираются народом из своей среды как лучшие его представители, обладающие высокими морально-этическими качествами и способные решать общественно важные задачи. Таковым должно быть правовое содержание выборов в стране, где провозглашен и реально обеспечивается народный суверенитет. Данный вывод находит свое подтверждение и в словах В.И. Фадеева о том, что народное представительство имеет духовную природу, духовно-нравственное содержание<sup>11</sup>.

Отсюда возникает закономерный вопрос: в какой степени вышеизложенным положениям отвечают принципы формирования и организации деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации?

Общие условия формирования избирательных комиссий определены положениями статей 20 – 22, 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «О гарантиях»)<sup>12</sup>. Среди них следует выделить партийный принцип, в соответствии с которым преимущество при назначении в состав комиссии отдается кандидатуре, предложенной политической партией. Кандидатура, предложенная парламентской партией или партией, представленной в парламенте субъекта Российской Федерации, назначается в состав комиссии в обязательном порядке. Логика закона здесь можно проследить в следующем.

Политическая партия, как это отражено в статье 2 Федерального закона «О политических партиях», является разновидностью общественного

объединения, предназначением которого является участие граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участие в выборах, а также представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления<sup>13</sup>. Избрание списка кандидатов от политической партии в парламент предполагает поддержку данной партии населением. Однако как в данном случае быть с другими политическими партиями, не представленными в парламенте, который насчитывается в настоящее время 75<sup>14</sup>? В соответствии с тем же Федеральным законом «О политических партиях» они также представляют интересы определенной группы населения, объединенной общими политическими взглядами.

На практике, к сожалению, все чаще встречаются случаи, когда назначенные по предложению политических партий члены комиссий в работе своей комиссии участия не принимают, видя свою задачу только лишь в контроле за работой комиссии и в получении копий итоговых документов для последующего отчета<sup>15</sup>.

Более того, о предвзятости «партийных» членов комиссий свидетельствует и пример с повторным подсчетом голосов избирателей по выборам депутатов Московской городской Думы в 2009 году на одном из избирательных участков в Москве. Так, на основании обращения лидера одной из политических партий, принимавших участие в выборах в 2009 году, на основании решения суда был проведен повторный подсчет голосов избирателей по одному из избирательных участков. Суть претензий заявителя сводилась к тому, что он и члены его семьи приняли участие в голосовании на своем избирательном участке и отдали голоса за свою партию. Однако в официально установленных итогах голосования избирательных бюллетеней с отметками избирателей в пользу этой партии не значилось. В результате повторного подсчета голосов избирателей было установлено, что избирательные бюллетени с отметками избирателей в пользу партии, которую представлял заявитель, лежали в пачке избирательных бюллетеней за другую партию<sup>16</sup>.

Выход здесь может быть только один: уйти от партийного принципа при формировании избирательных комиссий. Комиссии должны быть надпартийными, должны выполнять роль объективного и незаинтересованного арбитра, а «партийный» член комиссии зачастую вопреки требованиям законности и объективности отстаивает интересы, прежде всего, своей партии, а не всех избирателей. В настоящее время существует вполне достаточный круг субъектов выдвижения кандидатур в составы избирательных комиссий, к числу которых относятся общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, органы местного самоуправления и собрания избирателей.

Противоречия заложены и в самом Федеральном законе: обходя вниманием заинтересованность членов комиссий, представляющих политиче-

ские партии, закон совершенно обоснованно вводит жесткие ограничения на включение в состав комиссий судей, прокуроров, депутатов, близких родственников кандидатов. Более того, определенные требования установлены Федеральным законом и в отношении морально-этических качеств членов комиссий. Так, членами избирательных комиссий не могут быть граждане, имеющие неснятую и непогашенную судимость либо привлеченные к административной ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Из этого логично следует вопрос о профессионализме членов избирательных комиссий. Если для тех же работников судебной системы минимальные необходимые требования установлены Конституцией РФ (Статья 119 – возраст, стаж работы и образование), то почему этого не сделано в отношении членов избирательных комиссий? Законодательство о выборах крайне сложное и излишне формализованное, к тому же еще и подвергается постоянным правкам. Так, с момента принятия Федерального закона в 2002 году в него было внесено более 80 изменений. Комплексный характер избирательного права также не способствует легкости его реализации на практике. Основу института избирательного права составляют положения Конституции РФ, нормы международного права, нормы ФЗ «О гарантиях» и ряда законов, регулирующих порядок проведения выборов различного уровня: федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления<sup>17</sup>. Значительное место в институте избирательного права занимают законы, не отнесенные напрямую к избирательному законодательству, но, тем не менее, содержащие нормы, регулирующие рассматриваемые правоотношения<sup>18</sup>. Как справедливо отметил О.И. Чепунов, федеральные законы, имеющие номинально другие предметы регулирования, могут устанавливать отдельные правовые понятия, значимые для избирательного процесса<sup>19</sup>.

В то же время, единственное квалификационное требование, которое устанавливает Федеральный закон к членам комиссии – наличие высшего образования, применяется только в отношении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

На наш взгляд, давно назрела необходимость не только перевода всей системы избирательных комиссий на профессиональную основу, но и необходимость повышения квалификационных требований к членам комиссий, включая наличие профильного образования, опыта работа (варьируется в зависимости от уровня избирательной комиссии), необходимых морально-этических и деловых качеств. Говоря словами Е.М.Заболотских, особый статус членов избирательных комиссий заключается в том, что свои полно-

мочия они получили непосредственно от населения, чем обуславливаются повышенные требования к их деятельности<sup>20</sup>.

Другой важный аспект формирования и организации работы избирательных комиссий – это их представительская функция, ведь, как было отмечено, член избирательной комиссии, равно как и депутат, – представитель народа. В этой связи целесообразно обратиться к опыту правового регулирования данного вопроса в СССР.

Статьей 24 Закона РСФСР от 03.08.1979г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» предусматривалось, что избирательные комиссии по выборам в местные Советы народных депутатов РСФСР образуются из представителей от организаций Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативных и других общественных организаций, от трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям, а окружные и участковые избирательные комиссии образуются также из представителей от общественных сельских, уличных, квартальных, домовых комитетов, женсоветов, советов ветеранов войны и труда<sup>21</sup>.

Практика организации работы по формированию составов избирательных комиссий того периода показывала необходимость включения в составы избирательных комиссий представителей от всех социальных групп и профессий. Обращает на себя внимание акцент в приведенной норме на внесение предложений по кандидатурам в составы комиссий по территориальному признаку (месту жительства) и по профессиональному признаку (от трудовых коллективов). Основным определяющим критерием формирования состава избирательной комиссии в тот период был социальный состав населения соответствующей территории.

Такая правоприменительная практика представляется чрезвычайно актуальной и в наше время, когда кандидатуры членов избирательных комиссий, зачастую не известные избирателям, приглашенные из других регионов, навязываются органу, формирующему состав комиссии, решением партии.

На наш взгляд, изложенный в данной статье подход к вопросам формирования и организации работы избирательных комиссий будет способствовать реализации их основной функции как организаторов избирательного процесса, функции обеспечения и защиты избирательных прав граждан. В рассматриваемом ключе избирательные комиссии должны быть включены в общий механизм реализации народного суверенитета посредством свободных выборов, отвечающих общепринятым мировым стандартам.

---

<sup>1</sup> См.: Всеобщая декларация прав человека: принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН // Права и свободы личности. – 1995. – № 11. – С. 10 – 17.

<sup>2</sup> См.: Международный пакт о гражданских и политических правах: принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

<sup>3</sup> См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: заключена в Кишиневе 07.10.2002 // СЗ РФ. – 2005. – № 48. – Ст. 4971.

<sup>4</sup> См.: Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: роль, порядок выборов, полномочия. – М.: НОРМА, 2008. – С. 35.

<sup>5</sup> См.: Михалева Н.А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). 2-е издание, измененное и дополненное. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. – С. 5, 6.

<sup>6</sup> См.: Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. – М.: Норма; Инфра-М, 2010. – С. 15.

<sup>7</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс в 2 т. Т. 2. – М.: Юрист, 2010. – С. 204.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // СЗ РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3552.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2007г. № 160-О-П «По жалобе федерального государственного учреждения «Маганский лесхоз» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007г. – № 20. – Ст. 2453.

<sup>10</sup> Подробнее об этом см.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М.: НОРМА, 2008. – С. 91; Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма; Инфра-М, 2011. – С. 47; Чичерин Б. Н. Собственность и государство: избранные труды. – СПб, 1998. – С. 249; Магазинер Я. М. Общее учение о государстве: 2-е изд. – Пг., 1922. – С. 107; Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1957. С. 374-376; Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – С. 4; Марченко М. Н. Теория государства и права: хрестоматия. Т. 1: Государство. – М., 2004. – С. 357.

<sup>11</sup> См.: Фадеев В. И. Народное представительство: ч. 1. Историко-теоретические корни: монография. – М.: Проспект, 2015. – С. 5.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

<sup>14</sup> См. Министерство юстиции РФ. Сведения о зарегистрированных политических партиях / [Электронный ресурс]. – [goo.gl/GfVw2d](http://goo.gl/GfVw2d)

<sup>15</sup> См. Московский комсомолец. «Избирательный дефицит. «Очереди из желающих поработать на выборах мы не видим» / [Электронный ресурс]. – [goo.gl/UM8S3P](http://goo.gl/UM8S3P)

<sup>16</sup> См. Коммерсант. «На участке Сергея Митрохина нашлись 16 голосов в поддержку «Яблока» / [Электронный ресурс]. – [goo.gl/7jrdEa](http://goo.gl/7jrdEa)

<sup>17</sup> См., например: Закон Московской области от 06.07.2012 № 98/2012-ОЗ «О выборах Губернатора Московской области // Ежедневные Новости. Подмосковье». – № 122. – 14.07.2012 (статьи 1–47, 48 (части 1-4)), – № 124. – 18.07.2012 (статья 48 (части 5–12), статьи 49–71, приложения 1, 2 к Закону); Закон Республики Алтай от 24.06.2003 № 12–15 «О выборах депутатов Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. – № 10(16). – июнь-июль 2003. – С. 72; Закон Республики Тыва от 22.08.2011 № 781 ВХ-1 «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Тыва» // Тувинская правда. Приложение 32. – Спецвыпуск. – 24.08.2011.

<sup>18</sup> См., например: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 1992. – № 32; Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950; Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950; Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485; Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.

<sup>19</sup> См.: Чепунов О. И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебно-методич. пособие / под ред. И.С. Яценко. – М.: Московская государственная академия водного транспорта, Юридический институт, РАГС при Президенте РФ, 2005. – С. 55.

<sup>20</sup> См.: Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практич. пособие. – М.: Проспект, 2011. – С. 26.

<sup>21</sup> Закон РСФСР от 03.08.1979г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1979. – № 32. – Ст. 784.