

УДК 342.8(470+571)

Биктагиров Р.Т.*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте РФ (г. Москва)***АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Выступление профессора Биктагирова Р.Т. посвящено вопросам становления и функционирования избирательных комиссий, характеристике их структуры и компетенции. Особое внимание уделяется избирательной комиссии Московской области, её организационно-правовому статусу. Выделены проблемы законодательного обеспечения избирательной системы страны и приведены некоторые соображения по их решению.

Ключевые слова: избирательная система, ЦИК РФ, избирательная комиссия, выборы, избиратель.

R. Biktagirov*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow)***TOPICAL QUESTIONS OF DEVELOPMENT OF THE ELECTION SYSTEM OF
THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract: The article is devoted to the issues of coming into being and functioning of election committees, gives characteristics of their structure and competence. Special attention is paid to Moscow Region Election Committee, and its organizational and legal status. The problems of ensuring the electoral system of Russia with legislation are discussed. Some ideas of solving these problems are offered.

Key words: electoral system, the Russian Federation Central Election Committee, election committee, election, voter.

В политической истории России, при всех противоречиях такие вехи, как двадцатилетие Конституции РФ и избирательной системы новой России, так или иначе, ознаменовали стабилизацию, наведение государственного порядка на просторах нашего большого федеративного государства. Именно в этом видится их социально-политическая ценность.

Несколько слов об истории избирательной системы и о людях, которые стояли у истоков системы, ибо история делается конкретными личностями. Начало ей положил Указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 29 сентября 1993 года № 1505 «О Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» и ряд других

актов Президента конца 1993 и начала 1994 годов. Среди них следует назвать и Указ от 20 декабря 1993 года «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации», которым главный избирательный орган страны получил наименование – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации».

Первым Указом были утверждены Положение и первый состав ЦИК России в количестве 21 человека: Председателя ЦИК, его заместителя и 19 членов. В то время Секретарь ЦИК не входил в ее состав. Секретарем Комиссии по должности являлся руководитель аппарата ЦИК, который назначался на должность Председателя ЦИК. В составе ЦИК были представители 20 субъектов Российской Федерации. Работали ежедневно и коллегиально под руководством Николая Тимофеевича Рябова. Было немало трудностей, неудобств. Не было своевременного финансирования, не хватало помещений. Члены ЦИК размещались с работниками аппарата. О секретарях и помощниках не было и речи. Но постепенно преодолели все и вышли на современный уровень, который можно оценить как великолепный.

У истоков нового избирательного органа стояли такие организаторы-профессионалы высокого класса как Н.Т. Рябов, А.В. Иванченко, И.П. Фомичев, А.А. Вешняков. В научном плане деятельность ЦИК обеспечивали ученые В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, А.Е. Постников, Е.И. Коллюшин, а из субъектов Российской Федерации – доктора юридических наук В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, который впоследствии был выдвинут и ныне успешно работает судьей Конституци-

онного Суда Российской Федерации. На nive избирательной системы работали также видные ученые: Б.А. Страшун, В.И. Фадеев, В.В. Пылин, Д.Б. Орешкин и другие. Напряженно трудились руководители аппарата ЦИК В.А. Загуляев, Ю.С. Орлов, руководители отделов и управлений В.Я. Шебунова, В.А. Климов, В.В. Макеев, Т.А. Петранавичус, П.Я. Жуйко и другие. Сегодня следует вспомнить и отдать должное трудам таких деятелей, как В.И. Копачев, А.Е. Жаров, В.И. Смирнова, Л.Н. Туманова – основателей Московской областной избирательной комиссии. Действующий состав комиссии представлен достойными специалистами во главе с Иреком Раисовичем Вильдановым и хорошо известен на областном и российском уровнях результатами своей работы.

Стоит отметить, что в 1993-1994 годах не существовали избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Они появились позднее (1995 год) на базе так называемых головных окружных избирательных комиссий, которые были преобразованы в Избиркомы субъектов РФ, и сыграли важную роль в становлении избирательной системы и теперь стали опорным звеном системы избирательных комиссий.

По признанию международных наблюдателей и авторитетов наша избирательная система вышла на передовые позиции в мире, прежде всего по законодательно-нормативным показателям, и по демократическому характеру ее институтов. Более того, Россия стала инициатором и основным разработчиком таких международных документов, как Конвенции о стандартах демократических выборов

избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ (2002 год), проекта европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, предложенного Совету Европы. Эти документы, если хотите, предмет нашей законной гордости. Однако сказанное не означает, что у нас нет проблем. Они есть и их более чем достаточно. Позвольте напомнить наиболее значимые из них.

1. Мы отмечаем двадцатилетие избирательной системы. И, тем не менее, не имеется ее начального законодательного определения и устоявшейся научной трактовки. Бытующее в учебной литературе определение избирательной системы как совокупности общественных отношений, связанных с выборами, следует признать несовершенно. Представляется, этот феномен следует толковать в разных аспектах. В организационном аспекте – это совокупность всех субъектов избирательного права и процесса, в нормативном аспекте – это средства, обеспечивающее информационное обслуживание избирательных кампаний. Избирательная система – интегративное собирательное понятие, объединяющее все, что связано с подготовкой и проведением выборов органов публичной власти. Наука и законодатель в этом плане в долгу перед практикой.

2. Одна из основных проблем – это отсутствие стабильного избирательного законодательства. Что ни выборы – так новый закон. И так 20 лет. Такое положение порождает много проблем. Каков же выход? Наш ответ следующий: а) избирательную систему следует закрепить в Конституции; б) кодифицировать избирательное законодательство на федеральном уровне.

Необходимо закрыть депутатам возможность манипулировать избирательной системой в порядке текущего законодательства в интересах тех или иных политических групп, господствующих в данное время в Федеральном собрании РФ. Надо сделать так, чтобы не законы подгонялись под партии, а партии строили свою работу в соответствии с устойчивыми законами.

Каковы возможные подходы к кодификации? Думается, во-первых, в условиях федеративного государства невозможно принимать Избирательный кодекс Российской Федерации. Нужно вести речь только о Федеральном избирательном кодексе, в котором объединить все законы о выборах федеральных органов власти. А как быть с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с Федеральным Конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»? По нашему мнению, они не могут быть поглощены Кодексом. Наоборот, закон о гарантиях необходимо переиздать, основательно сократить, изъять все детали инструктивного характера, сделать именно гарантиями избирательных прав граждан и поднять его до ранга Федерального Конституционного закона. Закон о референдуме не подвергать кодификации, ибо референдум – вполне самостоятельный институт непосредственной демократии, имеющий свою специфику, который не может быть поглощен выборами и регулирующим их Кодексом.

3. Необходимо найти правовые рычаги реального влияния итогов выборов на исполнительную ветвь власти, имея в виду международно-правовую норму о том, что «воля народа,

выраженная свободно и честно в ходе периодических подлинных выборов, должна быть основой власти и законности любого правительства».

4. Установить дополнительные гарантии независимости избирательных комиссий. Действующий порядок партийного представительства в комиссиях следует признать несовершенным, так как оно ведет к ангажированию членов комиссий, которые вынуждены защищать интересы своей партии, а не волю народа, выраженную в законах. Члены избиркомов не могут быть партийными, если они таковые, то они должны прекратить членство в партии на период работы в комиссии. Представляется, лучшим субъектом формирования ЦИК России следует признать Совет Федерации, который не связан с выборами партийными рамками.

5. Следует признать серьезным пробелом отсутствие федерального закона о ЦИК России. Политическое и организационное значение данного органа таково, что его статус должен быть установлен на уровне Федерального Конституционного закона. Автор статьи отдаёт себе отчет в том, что есть противники законодательного регулирования статуса этого федерального государственного органа, в том числе и в недрах самой ЦИК России. Однако автор статьи не видит сколько-нибудь серьезных мотивов такой позиции.

6. Другая негативная тенденция последних лет – ограничение пассивного избирательного права граждан вопреки конституционным установлениям. Ведь Конституция РФ установила только два основания лишения избирательных прав, и то носящие временный характер: недееспособность, признанная судом, и нахож-

дение гражданина в местах лишения свободы по приговору суда.

7. Необходимо преодолеть коммерциализацию такого политического мероприятия, как выборы, вплоть до отмены частных избирательных фондов. Первый шаг в этом направлении сделан путем отмены избирательного залога на всех уровнях выборов.

8. Новой России пока не удалось преодолеть старую политическую болезнь – недооценку инициатив по проведению референдумов. Думается, ответственность за такое положение несут не только инициаторы референдумов, не обеспечивающие качественного решения вопросов инициирования референдума, но и соответствующие властные структуры, как в центре, так и в субъектах Федерации.

9. Ныне максимально сужен круг субъектов, наделенных законом правом выдвигать кандидатов, списки кандидатов. Данный институт фактически монополизирован политическими партиями, хотя они, даже взятые вместе, объединяют не более 2 % населения.

10. В условиях строительства демократического правового государства важным является вопрос о круге органов и должностных лиц, избираемых путем всеобщего голосования. Сегодня круг таких органов предельно узок. Нужно думать об их расширении.

Имеется немало других вопросов, которые требуют внимания. В столь короткое время невозможно говорить о деталях избирательного права и процесса. Но избирателей волнуют не частности и изощренные технологии, а чистота и прозрачность избирательного процесса, легитимность выборов и избранных органов и должностных лиц.

Сегодня проблема доверия избирателей к избирательной системе, и выборным органам и должностным лицам вышла на первое место. Как решать эту проблему? Вот главный вопрос демократии и практической политики.

В принципиальном плане ответ на этот вопрос только один. Это демонстрация на деле уважения к избирателям всех без исключений органов публичной власти, заботливое удовлетворение их нужд и законных требований. Нужно повернуться лицом к народу, органам власти всех уровней,

партиям и избирательным комиссиям. Нужно убрать бюрократические барьеры, мешающие непосредственному общению гражданского общества и государства. Избирательные комиссии, в частности, должны всячески демонстрировать уважение и равное отношение ко всем партиям, кандидатам и их представителям. В решении этих непростых задач автор статьи желает полного успеха избирательным комиссиям Подмосковья во главе с Избирательной комиссией Московской области.