

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

УДК 342.846.4(470+571)

Верзилина И.Г.

Председатель Избирательной комиссии Кировской области

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Аннотация. В статье раскрывается структура и виды избирательных комиссий, освещаются вопросы их конституционно-правового регулирования, порядка их взаимодействия друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами. Рассматривается проблема системности существующих избирательных комиссий разного уровня, прежде всего в связи с функционированием муниципальных комиссий. Сформулирован ряд предложений по профессионализации и унификации деятельности комиссий.

Ключевые слова: система избирательных комиссий, государственные органы, муниципальная избирательная комиссия, территориальная избирательная комиссия, участковая комиссия.

I. Verzilina

Chairman of Kirov Region Election Committee

ON THE SYSTEM OF ELECTION COMMITTEES

Abstract: The article highlights the issues of defining the concept, structure and kinds of election committees, their constitutional and legal regulation, as well as the order of their interaction with each other, the state structure, local governments and officials. The author discusses the problem of the present election committees of different levels being systemic. The problem is studied by the example of municipal election committees' functioning. A number of suggestions about making their activities more professional and unified are formulated.

Key words: the system of election committees, state structure, municipal election committee, territorial election committee, divisional election committee.

В 2013 г. исполнилось 20 лет Конституции России и избирательной системе Российской Федерации – срок

для новейшей истории небольшой, но достаточный для становления избирательной системы страны. За этот промежуток времени в федеральные

© Верзилина И.Г., 2013.

законы о выборах было внесено достаточно большое количество поправок, вызванное совершенствованием избирательного законодательства в условиях дальнейшей демократизации общества. Только в последние два года было принято более десятка федеральных законов, вносящих поправки в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 № 67-ФЗ [4].

Соответствующие дополнения и изменения в законодательстве коснулись и деятельности избирательных комиссий. В частности, впервые в новейшей истории страны участковым избирательным комиссиям установлен срок полномочий – пять лет [4]. И хотя в законодательстве четко не прописан их статус как постоянно действующих, на практике они такими являются. Полагаем, что подтверждением этому является наличие резерва составов участковых комиссий, что также является новеллой в избирательном законодательстве [4]. Этими нововведениями законодатель явно усилил роль участковых избирательных комиссий. Еще одним подтверждением повышения статуса участковых комиссий является возможность с октября 2013 года возлагать полномочия муниципальной избирательной комиссии на участковую, находящуюся в границах данного избирательного округа. Полагаем, что этими нововведениями законодатель не только повысил статус участковых комиссий, но и укрепил всю систему избирательных комиссий, т.к. укрепление одного из звеньев делает стабильней всю систему.

Но из каких звеньев состоит система избирательных комиссий России? Казалось бы, ответ прост. Есть специальная статья в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которая так и называется «Система и статус избирательных комиссий». Но при детальном рассмотрении ее выясняется, что ответ явно не однозначен, т.к. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4] дает лишь общее представление о системе избирательных комиссий в нашей стране, приводя лишь перечень избирательных комиссий, действующих в государстве. Так, в соответствии с частью 1 статьи 20 этого закона «в Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии».

И не смотря на то, что данная статья называется «Система и статус избирательных комиссий», считаем, что все перечисленные в ней избирательные комиссии нельзя объединять в систему избирательных комиссий Российской Федерации. Полагаем, что именно поэтому законодатель указывает лишь перечень всех избирательных комиссий,

образованных и действующих в Российской Федерации, не связывая прямо их в систему из-за разнородности их правовой природы. Так, например, ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются государственными органами, а муниципальные избирательные комиссии – муниципальными органами, и здесь не может быть соподчиненности исходя из статьи 12 Конституции Российской Федерации [2].

Мы применяем термин «соподчиненность» относительно системы избирательных комиссий, исходя из необходимости определения на соответствующих выборах (например, федеральных) вышестоящих и нижестоящих комиссий, так как от этого зависит уровень и степень их полномочий. Считаем также, что соподчиненность может являться одним из принципов построения системы избирательных комиссий. К этому выводу мы пришли, проанализировав понятие «система» как самостоятельный термин, и применительно к избирательным комиссиям.

Существует, по меньшей мере, несколько десятков различных определений понятия «система», используемых в зависимости от контекста, области знаний и целей исследования. Приведем лишь некоторые из них в целях нашего исследования: «Термин «система» / греч. Systema (целое), составленное из частей; соединение / – 1) множество закономерно связанных друг с другом элементов (предметов, явлений, взглядов, знаний и т.д.), представляющее собой определенное целостное образование, единство; ...3) форма, способ устройства, организации чего либо, .../» [3]. Система (от др. греч. σύστημα

— целое, составленное из частей; соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство [1].

В повседневной практике термин «система» может употребляться в различных значениях, но предметом нашего рассмотрения является понятие «система избирательных комиссий». Поэтому полагаем, что наиболее полным, отвечающим предмету нашего исследования является определение системы, данное в Философском энциклопедическом словаре, в соответствии с которым «система» – это «объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места» [5].

Это определение можно отнести как к системе избирательных комиссий в Российской Федерации, так и к системе избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации. Таким образом, понятие системы избирательных комиссий, по нашему мнению, должно быть органически связано с понятиями целостности, элемента, подсистемы, связи, отношения, структуры, соподчиненности и др. Исследуя понятие системы избирательных комиссий, автор не нашел четкого определения термина «система избирательных комиссий» ни в учебниках конституционного права, ни в учебниках избирательного права и избирательного процесса, ни в законодательстве о выборах.

Полагаем, что проблематичность объединения всех действующих в стране избирательных комиссий в единую систему связана с наличием,

прежде всего, муниципальных комиссий, являющихся муниципальными органами, и в соответствии со ст.12 Конституции России невозможностью их соподчиненности всем остальным избирательным комиссиям, являющимися государственными органами [2]. Но так ли важна системность избирательных комиссий в работе, и не преувеличивает ли ее роль автор? И действительно ли так необходимы нам на практике муниципальные избирательные комиссии, или их функции могут выполнять иные избирательные комиссии? Полагаем, что эти вопросы взаимосвязаны, т.к. только муниципальные избирательные комиссии явно «выбиваются» из системы комиссий. Следовательно, и ответы на поставленные вопросы мы попытаемся обосновывать в их взаимосвязи.

Считаем уместным напомнить, что муниципальные избирательные комиссии не всегда фигурировали в выборном законодательстве. Они появились там сравнительно недавно. С этого времени организующими выборы комиссиями на муниципальном уровне стали муниципальные избирательные комиссии, которые являются постоянно действующими со сроком полномочий 5 лет. Но на муниципальном уровне действуют и территориальные избирательные комиссии, которые могут в соответствии с законом выполнять полномочия всех муниципальных комиссий. Полномочия муниципальных комиссий могут выполнять в соответствии с недавно внесенными поправками в Федеральный закон даже участковые избирательные комиссии.

Более того, практика показывает, что во многих субъектах Российской

Федерации полномочия муниципальных избирательных комиссий все чаще возлагаются на территориальные комиссии, а на поселенческом уровне – на участковые комиссии. Например, так обстоит дело в Кировской области. Это связано, прежде всего, с тем, что как территориальные, так и участковые избирательные комиссии практически бывают задействованы во всех происходящих в стране выборах. Соответственно, они не только более опытны, но и теоретически более подкованы, т.к., являясь звеньями системы избирательных комиссий, постоянно принимают участие в обучающих мероприятиях, которые организуют и проводят вышестоящие избирательные комиссии (пример Кировской области).

Муниципальные же избирательные комиссии, как правило, организуют и проводят выборы один раз в пять лет, что не может служить мерилем знаний и опытности. Также очень неохотно и редко они участвуют в обучающих мероприятиях, организованных территориальными и субъектовыми избирательными комиссиями из-за нехватки финансовых средств в местных бюджетах на транспортные услуги. Все вышеназванные причины, конечно же, влияют на уровень их профессионализма, связанного с реализацией полномочий этих избирательных комиссий. Подтверждением этого могут служить прошедшие в сентябре избирательные кампании, по итогам которых среди всех жалоб на избирательные комиссии доминируют жалобы на работу муниципальных комиссий.

Апеллируя к важности системности избирательных комиссий, необходимо отметить еще один очень важный,

на наш взгляд, аргумент. Он касается, прежде всего, Государственной автоматизированной системы «ВЫБОРЫ» (ГАС «Выборы»), которая не распространяется на муниципальные избирательные комиссии. Кроме того, статус муниципальных избирательных комиссий, отнесенных законодателем к муниципальным органам (которые не входят в систему местного самоуправления), вызывает вопросы с точки зрения конституционности.

Необходимо также отметить, что практика деятельности муниципальных комиссий в административных центрах на правах юридических лиц показывает, что затраты на их содержание с точки зрения коэффициента полезного действия финансово не обоснованны, т.к. выборы они проводят раз в пять лет. Учитывая, что закон позволяет возложить полномочия муниципальных комиссий на одну из территориальных, считаем более оптимальным рассмотреть на законодательном уровне вопрос о целесообразности функционирования муниципальных избирательных комиссий. При этом необходимо предусмотреть механизм законодательного урегулирования вопроса государственных и муниципальных полномочий.

Предлагаем также законодательно унифицировать работу территориальных избирательных комиссий, придав им статус юридического лица с обязательным введением не менее одной штатной единицы в каждуюГИК. Причем финансирование их деятельности можно построить по анало-

гии с финансированием деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, но применительно к соответствующим уровням власти (частично из областного и муниципального бюджета).

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что для дальнейшей профессионализации деятельности избирательных комиссий необходимо: во-первых, оптимизировать с помощью финансово-юридических способов систему избирательных комиссий Российской Федерации; и, во-вторых, унифицировать в федеральном законодательстве закрепление не менее одной ставки на штатной основе во всех территориальных избирательных комиссиях.

Литература и источники:

1. Большой Российский энциклопедический словарь. – М.: БРЭ, 2003. – 1437 с.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 янв.
3. Словарь иностранных слов / 7-е изд., перераб. – М.: Русский язык, 1979. – 469 с.
4. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 02.11.2013 г. № 303-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
5. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФА-М, 1997. – 415 с.