

**Автономов А. С.**

**Избирательная власть - Москва, 2002**

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение. Народ, выборы, избирательные органы

Глава I. Функциональная обособленность избирательных органов

Глава II. Организационная самостоятельность избирательных органов

Глава III. Мировой теоретический и практический опыт: какие ветви власти можно выделить?

Заключение. Некоторые итоги

Краткая библиография

### **Введение. Народ, выборы, избирательные органы**

Говорят, что «вождь народов» И. В. Сталин как-то заметил по поводу выборов: «Не важно, как проголосуют, важно, как подсчитают голоса». Не знаю, насколько это предание соответствует исторической действительности, но само высказывание о значимости подсчета голосов при всей его циничности весьма точно передает сущность той роли, которую играют органы, организующие выборы и устанавливающие их результаты. И.В. Сталин знал, о чем говорил; партия большевиков участвовала в альтернативных выборах как до октября 1917 г., так и после: вплоть до 1922 г. среди делегатов Всероссийских съездов Советов были представлены члены иных, небольшевистских партий, хотя их и становилось с течением времени все меньше и меньше. Как известно, в первые годы советской власти выборы в советы проводились по пропорциональной избирательной системе, что предполагало наличие нескольких партийных списков. После того как в стране осталась только одна политическая партия, была изменена избирательная система. Окончательно утвердившись во власти в качестве единоличного лидера на рубеже 20-30-х гг., И. В. Сталин принялся за создание такой системы избирательных комиссий, которая была бы в состоянии обеспечить нужные руководству государства результаты выборов. Собственно, система именно таких избирательных комиссий была образована в 30-е гг. и с небольшими модификациями просуществовала вплоть до конца 80-х гг.

Вообще опыт целого ряда стран, особенно в XX в., показал, что в условиях недемократических режимов руководство государств вовсе не отказывается от проведения выборов вообще. Вместе с тем в большинстве государств с недемократическими политическими режимами в XX в. выборы превращаются в простую формальность, некое ритуальное действие, а результаты таких выборов заранее полностью или в значительной степени предрешены. Сохранение хотя бы имитации выборов в условиях отсутствия демократии показывает, что институт выборов находится довольно высоко в иерархии ценностей политической культуры в современном мире, и видимость выборов оказывается важным фактором поддержания власти тех, кто является приверженцами такой организации государственного управления, которая в принципе отрицает выборность руководителей.

В демократических государствах выборы представляют собой реальный механизм формирования органов власти, поэтому значимость института выборов в таких государствах не вызывает сомнений. Правда, формирование государственных органов путем выборов отнюдь не во все времена рассматривалось как атрибут демократии. Аристотель, например, отмечал, что «одной из основ демократического строя является замещение должностей по жребию, олигархического же - по избранию»<sup>1</sup>. Конечно, данный вывод Аристотеля относится к определенным историческим условиям греческих полисов, в которых представители родовой знати, сложившейся еще в эпоху первобытнообщинного строя, пользовались традиционным авторитетом, в силу чего имели серьезное преимущество на выборах перед своими менее именитыми и зажиточными согражданами. Например, приверженцы демократии в Афинах праздновали победу, когда в 487 г. до н.э. было принято предложение Фемистокла, и архонты<sup>2</sup> стали замещать свою должность по жребию, а не в результате выборов, как было до этого. Однако даже и в те времена сторонники демократии признавали, что на должности, требующие особых личных качеств и специальных знаний и умений, должны назначаться лица не в силу случая, как при жеребьевке, а в результате осознанного волеизъявления граждан, как при выборах. В частности, стратеги в древних Афинах избирались, в то время как большинство должностей в VI-V вв. до н.э. замещалось по жребию. Таким образом, для демократии всегда характерно применение выборов для формирования органов власти. При этом, как справедливо отмечал бывший глава индийской избирательной комиссии Т. Н. Сешан, «проведение действительно достойных выборов требует наличия четырех составляющих: избирательный закон, в котором закреплены нормы, обеспечивающие в полной мере реализацию свободных и честных выборов; избирательная комиссия, реально автономная и безбоязненная; административные процедуры, гарантирующие любому «маленькому человеку» возможность отдать свой голос

свободно и без страха; электорат, в полной мере осведомленный о своих правах и обязанностях»<sup>3</sup>. Трудно не согласиться с этим замечанием, но вместе с тем представляется, что упомянутые Т. Н. Сешаном административные процедуры будут действенными только при условии эффективной работы соответствующих государственных органов, в том числе и избирательных.

Естественно, в демократических государствах органы, организующие выборы, играют действительно весьма важную роль в процессе формирования институтов государственной власти и местного самоуправления, причем таких институтов, которые обладают наивысшими полномочиями на соответствующем уровне. В результате выборов власть, принадлежащая народу, передается его представителям. А организуют процесс волеизъявления народа, подсчитывают поданные голоса, подводят итоги выборов и объявляют об их результатах избирательные комиссии. Следовательно, с одной стороны, при проведении выборов многое зависит от эффективности работы избирательных комиссий, от слаженности функционирования всех звеньев системы избирательных органов, с другой стороны, 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. По мнению видного бразильского юриста - специалиста в области избирательного права Т. Жардина, «в демократическом государстве, в котором господствует право, которое опирается на систему гражданских свобод, определяющих действия этого государства, редко какая иная функция, если она осуществляется недолжным образом или в недостаточной мере, может нанести такой же значительный ущерб, как организация избирательного процесса»<sup>4</sup>.

Итак, при отсутствии демократии, но при стремлении сохранить видимость выборов избирательным органам уделяют внимание с тем, чтобы они обеспечили нужные руководителям государства результаты голосования. А в условиях демократического политического режима избирательные органы обеспечивают формирование выборных государственных и муниципальных органов, без которых в современных условиях невозможно осуществление народовластия. Таким образом, избирательные органы занимают особое место в системе государственных институтов, и осуществляемая ими деятельность привлекает особое внимание политиков, ученых, общественности.

---

1 Аристотель. Соч. Т. 4. М., 1984. С. 504.

2 Институт архонтов весьма древний и корнями уходит в первобытнообщинный строй, когда архонты, очевидно, являлись родовыми старейшинами.

3 Seshan T.N. Maintaining an Eagles Eye//Elections Today. Fall 1996. P. 31.

4 Jardim T. Direito eleitoral positivo. Sao Paulo, 1996. P. 12.

## Глава I. Функциональная обособленность избирательных органов

Во введении уже было уделено внимание значимости избирательных органов. Теперь представляется необходимым подробнее остановиться на том, чем занимаются избирательные органы. Казалось бы, все ясно: избирательные органы занимаются выборами. Такой вывод вроде бы напрашивается сам собой, по определению избирательного органа, даже по его названию. Однако подобный простой ответ не позволяет в полной мере раскрыть многообразие форм и специфику содержания деятельности избирательных органов.

Рассмотрим несколько примеров функционирования избирательных органов, обратившись к опыту разных стран и к различным историческим эпохам, чтобы разобраться в том, в чем заключаются особенности избирательных органов как государственных институтов, и существуют ли специфические функции, присущие только избирательным органам, что позволило бы выделить в той или иной стране в обособленную с точки зрения функциональной нагрузки подсистему. Дж. Гудвин-Джилл, к примеру, отмечает, что избирательные органы должны обеспечить, чтобы: персонал, занимающийся проведением выборов, был хорошо подготовлен и беспристрастен; четкие и последовательные выборные процедуры были установлены и доведены до сведения голосующих; своевременно проводились и обновлялись данные, в том числе и в электронном виде, с привлечением национальных и международных наблюдателей, когда это необходимо; партии и средства массовой информации побуждались к восприятию и одобрению определенных правил поведения во время избирательной кампании и вообще - в период выборов; благодаря определенным мерам сохранялась защищенность бюллетеней во избежание махинаций; процесс подсчета голосов проходил надлежащим образом; результаты голосования были объявлены и было оказано всяческое содействие передаче власти<sup>5</sup>. Конечно, можно согласиться с тем, о чем пишет Дж. Гудвин-Джилл, однако представляется, что полномочия избирательных органов могут быть объединены в большие группы, число которых будет меньше.

В современной России историю ныне действующих избирательных комиссий можно вести с 1993 г., хотя и с определенными оговорками. Дело в том, что в 1993 г. избирательные комиссии были созданы на основе указов Президента РФ, а не на основе законов, да еще в условиях фактического отсутствия Конституции. В то же время многие формы и методы работы избирательных комиссий устоялись в период 1993 -1995 гг. и получили свое дальнейшее развитие в более поздний период, когда избирательные комиссии были созданы уже на конституционно-законной базе. Говоря о том, что они были созданы на конституционно-законной базе, я имею в виду, что они сформированы на основе законов, принятых в соответствии с Конституцией, хотя сама Конституция РФ 1993 г. положений об избирательных комиссиях не содержит.

Конечно, избирательные комиссии существовали в России и до 1993 г. Так, в период с 1925 по 1989 г. в Советском Союзе (и в России как союзной республике в составе СССР) действовала система избирательных комиссий, формируемых незадолго до выборов и прекращавших свое существование вскоре после объявления результатов голосования. Таким образом, в этот период все избирательные комиссии были исключительно временными. Все члены этих комиссий совмещали свою деятельность в избирательной комиссии с основной работой. Только председатель комиссии, его заместитель и секретарь комиссии могли быть освобождены от исполнения обязанностей по основному месту работы на срок до 30 дней с сохранением заработной платы. Конечно, избирательным комиссиям, которые все, начиная с Центральной, создавались лишь на короткое время, трудно было работать эффективно и самостоятельно, поскольку даже для того чтобы сработаться, членам комиссий нужно время, а большинство членов таких комиссий были заняты на своей основной работе. При этом вышестоящие комиссии не могли оказать методической помощи нижестоящим, так как и те и другие работали временно и не имели ни опыта, ни сложившихся традиций. Кроме того, ни у одной избирательной комиссии не было своего аппарата, и они вынуждены были опираться на персонал, выделенный исполнительными органами, что также усиливало зависимость комиссий от исполнительных органов. Впрочем, к середине 20-х гг. в нашей стране уже практически сложилась однопартийная система. Постепенно выработалась и традиция выдвигать одного кандидата на одно вакантное место в выборных органах. С конца 20-х гг. одна-единственная партия уже окончательно все взяла под свой контроль (да еще и карательные органы поставила себе на службу для обеспечения этого контроля), и выборы вообще превратились в пустую формальность. И все же создание в этот период целостной системы избирательных комиссий, выделенных в отдельную подсистему внутри системы государственных органов, позволило лучше осознать, чем же в

принципе должны заниматься избирательные комиссии, каково их функциональное предназначение.

Период с 1989 по 1993 г. для избирательных комиссий в России носил переходный характер. Сами по себе функции, которые надлежало исполнять избирательным комиссиям, требовали изменения их работы, хотя и сохранялось многое из того, что сложилось в предыдущий период. Так, устанавливался срок, на который создавались центральные (СССР и России) избирательные комиссии, - пять лет. Однако реально подавляющее большинство членов комиссий совмещало свою деятельность в избирательных комиссиях с основной работой. Изменились и условия работы избирательных комиссий. Если до этого кандидатов на выборные должности было не больше, чем вакантных мест, то в новый период кандидатов было в избытке. В этих условиях нарождающегося политического плюрализма вырабатывались и новые формы работы комиссий, отлаживалось взаимодействие избирательных комиссий различного уровня. Одни и те же избирательные комиссии действовали и на выборах народных депутатов, и на выборах первого в России Президента, и в ходе референдумов, чего раньше не было, поскольку избирались только депутаты Советов. Но при изменении форм и методов работы избирательных комиссий их функции в целом оставались теми же, сохранились они и поныне.

Надо отметить, что избирательные комиссии существовали и в первые годы советской власти, и до 1917 г. (тогда они именовались «по делам о выборах комиссии»<sup>6</sup>, хотя на выборах в Учредительное собрание наряду с этим названием использовалось и «избирательные комиссии», но только в отношении участковых комиссий<sup>7</sup>). И у этих избирательных комиссий обнаруживаются те же самые функции, хотя некоторые из них осуществлялись в неразвитой форме.

Вообще, с глубокой древности (это касается и Руси, и других стран), когда вставал вопрос о подсчете голосов и об определении результатов голосования, практически всегда, насколько можно судить по источникам, назначались люди, которые производили такой подсчет или иным образом определяли результаты голосования. Например, в Спарте на народном собрании голосование производилось криком. Для того чтобы определить результаты такого голосования, назначались два геронта (т.е. члена герусии - совета старейшин), каждый из которых находился в отдельном закрытом помещении и должен был на слух определить, за какое же решение выступает большинство участников народного собрания. Их совпадающее мнение и определяло результат голосования. Если же мнения

этих геронтов расходились, то, по-видимому, требовалось повторить голосование, продолжить дискуссии или отложить решение до следующего голосования.

К сожалению, многие процедурные вопросы выборов вообще и голосования в частности в исторических источниках излагаются довольно скупо, а то и вовсе отсутствуют. Вместе с тем внимательный ученый все же может по крупицам собрать, а затем проанализировать сведения об организации и проведении выборов, об оформлении результатов выборов в разные исторические эпохи. Так, исследователь А.К. Кабанов, живший и работавший на рубеже XIX-XX вв., показывает, что общая ответственность за своевременное проведение выборов на земские соборы в XVII в. возлагалась на воевод. В то же время воеводы не вмешивались в процедуру выборов, оставляя это на усмотрение групп населения, от которых и избирались представители. Тогда результаты выборов в каждой группе населения оформлялись соответствующим документом, который сегодня мы бы назвали протоколом, и через воеводу направлялись в Москву<sup>8</sup>.

Необходимо отметить, что хотя в основном в настоящей работе речь идет об органах, занимающихся организацией выборов, по сути к ним очень близки органы, организующие голосование в ходе референдума. Очевидно, характер деятельности и органов референдума, и избирательных органов аналогичен, что объясняется близостью двух форм прямой демократии - выборов и референдума. И в том и в другом случае осуществляется голосование, хотя в одном случае в ходе голосования выясняется, кто же войдет в тот или иной орган власти, займет ту или иную должность, в другом - какое решение будет поддержано гражданами. Поэтому во многих странах избирательные органы выступают и в роли органов, осуществляющих проведение референдума. В России, например, в качестве комиссий референдума выступают избирательные комиссии<sup>9</sup>. Ввиду этого в данной работе под избирательными органами в обобщенном виде подразумеваются также органы по проведению референдумов, если специально не оговорено иное.

Одной из основных функций избирательных органов (органов референдума) является проведение выборов (референдума). Как известно, функции государственного органа или системы государственных органов проявляются в определенных полномочиях. Начнем с регистрации кандидатов (списков кандидатов). Одним из проявлений реализации функции проведения выборов (референдума) избирательными органами является определение результатов выборов (референдума). В частности, для избирательных органов (во многих странах они именуется избирательными комиссиями) любого государства характерным является полномочие по подсчету голосов избирателей, поданных в ходе голосования. Это не

означает, что все существующие избирательные комиссии во всех странах непосредственно осуществляют подсчет голосов. Например, в США Федеральная избирательная комиссия сама никакими официальными подсчетами голосов избирателей не занимается, все подсчеты завершаются на уровне избирательных органов штатов. В некоторых странах участковые избирательные комиссии не занимаются подсчетом голосов: все бюллетени отправляются в опечатанных ящиках для голосования в окружную избирательную комиссию, где и осуществляется подсчет. Но представляется важным подчеркнуть, что если не во всех звеньях системы избирательных органов того или иного государства непосредственно осуществляется подсчет голосов, поданных в ходе выборов, то все же в целом подсчет голосов не осуществляется никакими другими государственными органами, кроме избирательных. Другими словами, полномочие по подсчету голосов принадлежит исключительно избирательным органам. Вместе с тем, поскольку избирательные органы составляют систему, то распределение различных полномочий внутри системы органов каждой страны зависит от различных факторов, проистекающих из особенностей политического развития страны, исторических традиций и т.п. Принимая во внимание сходство голосования при проведении выборов и при проведении референдума, заметим, что подсчет голосов эти органы осуществляют не только в отношении кандидатов, но и в отношении вопросов референдума.

Наряду с полномочием по подсчету голосов, данная функция избирательных органов (и органов по проведению референдумов) в ходе определения результатов выборов реализуется и в полномочии по объявлению победителей на выборах (и в объявлении о принятии или непринятии того или иного решения на референдуме). Ни один другой орган, кроме соответствующей избирательной комиссии, не вправе объявлять официально о победителях на тех или иных выборах. Функция определения результатов выборов находит свое выражение также и в таком полномочии избирательных органов, как официальное обнародование результатов выборов. Таким образом, одна функция группирует, как правило, несколько полномочий государственного органа или системы государственных органов. В данном случае функция определения результатов выборов, проявляющаяся в различных полномочиях, принадлежит исключительно избирательным органам практически в любом современном государстве. Уже одно наличие этой исключительной функции позволяет говорить о функциональной самостоятельности избирательных органов, но обратим также внимание и на другие функции, присущие избирательным комиссиям.

Функция проведения выборов проявляется также в полномочиях по изданию на основе Конституции и законов нормативных актов, устанавливающих календарь подготовки к



выборам и регламентирующих действия по подготовке и проведению голосования. В ходе проведения предвыборной кампании избирательные органы осуществляют контроль над соблюдением избирательного законодательства. К этой же функции относятся полномочия по организации избирательных участков, по самостоятельному использованию финансовых средств для обеспечения своей деятельности по подготовке и проведению выборов.

Еще одной функцией является работа с кандидатами и поддерживающими их объединениями избирателей. К числу полномочий избирательных органов (органов по проведению референдумов) при осуществлении данной функции относится регистрация кандидатов и/или списков кандидатов (вопросов для референдума). При проведении референдума речь идет, конечно же, не о кандидатах, а об инициаторах референдума. Именно в избирательных органах кандидаты и поддерживающие их объединения избирателей могут получить необходимую информацию, а в ряде государств - и определенную методическую помощь. Именно избирательные органы распределяют выделяемые государством для кандидатов и политических партий финансовые средства, если предусмотрено прямое государственное финансирование кандидатов и политических партий для покрытия (полного или частичного) расходов на предвыборную кампанию. Избирательные органы отвечают за справедливое распределение бесплатного эфирного времени в государственных электронных средствах массовой информации между кандидатами и политическими партиями (и их блоками), если, конечно, такое время выделяется в рамках предвыборной кампании в той или иной стране. При этом надо отметить, что все эти полномочия принадлежат избирательным органам, никакие другие государственные органы с кандидатами в этом плане не работают. Более того, во многих государствах приняты законодательные меры, которые ограничивают работу других государственных органов с лицами, являющимися кандидатами, именно как с кандидатами, для того чтобы обеспечить беспристрастность и равное отношение со стороны государства ко всем кандидатам. Такие ограничения касаются прежде всего кандидатов, уже занимающих те или иные выборные должности. Законодательство предусматривает меры, нацеленные на то, чтобы воспрепятствовать использованию служебного положения для получения каких-либо преимуществ в ходе предвыборной кампании. Избирательные органы имеют полномочия по осуществлению надзора за соблюдением соответствующего законодательства.

Примечательно, что в ряде стран избирательные органы имеют прямое отношение и к регистрации политических партий, поскольку в условиях современной демократии политические партии непосредственно связаны в своей деятельности с выборами. К

примеру, в Бразилии регистрацией политических партий ведает Высший избирательный суд. В Германии статус политической партии фактически подтверждается Федеральной избирательной комиссией, когда политическая партия выходит на федеральные выборы впервые или после долгого перерыва. Во многих штатах США полномочия по регистрации политических партий возложены на секретаря штата, и во многих штатах организация и проведение выборов поручаются также секретарю штата. Правда, для большинства стран все же нехарактерно наделение избирательных органов полномочиями по регистрации политических партий.

В число функций избирательных органов входит также работа с избирателями. Данную функцию мы рассматриваем на третьем месте по порядку, но отнюдь не по значению. Без активного и грамотного избирателя выборы не могут играть роль действенного механизма осуществления власти.

Избирательные органы отвечают за своевременную подготовку и обновление списков избирателей. В разных странах, правда, имеются различные подходы к регистрации избирателей. Во многих странах все граждане, достигшие определенного возраста и отвечающие требованиям, установленным законодательством, в обязательном порядке заносятся в списки избирателей. В отдельных государствах (к примеру, США, Великобритания) в списки избирателей вносятся только те граждане, которые сами заявили о своем желании зарегистрироваться в качестве избирателей и подтвердили, что они отвечают требованиям, предъявляемым законодательством к избирателям. Избирательные комиссии обязаны в то же время обеспечить доступность списков избирателей для граждан, чтобы каждый человек мог проверить, соответствуют ли действительности те данные о нем, которые занесены в списки избирателей. В большинстве демократических стран списки избирателей открыты для всех. Такой открытый характер повышает прозрачность избирательных процедур, облегчает работу независимым наблюдателям на выборах. В России в настоящее время, к сожалению, полной открытости списков избирателей нет. Каждому избирателю доступны только сведения о нем самом.

Работа с избирателями не ограничивается составлением списков избирателей и обеспечением доступа к ним. В избирательных органах граждане могут получить необходимую информацию о проведении выборов и референдумов. Избирательные органы могут также способствовать предоставлению гражданам методической помощи для повышения их уровня как избирателей. Например, при Центральной избирательной

комиссии РФ с 1995 г. действует Российский центр по обучению избирательным технологиям.

Реализацию функций избирательных органов можно рассмотреть на примере деятельности Центральной избирательной комиссии (ЦИК) РФ. Российское законодательство закрепляет целый ряд полномочий и прерогатив ЦИК РФ.

Во-первых, следует сказать о такой сфере деятельности ЦИК РФ, как принятие на основе и во исполнение соответствующего Федерального закона о выборах или референдуме различных инструкций, разъяснений и положений, а также нормативных актов избирательных комиссий субъектов РФ, изданных по поручению ЦИК РФ, и, кроме того, принятие ненормативных решений, к числу которых можно отнести акты комиссий по выполнению предписаний федерального законодательства, связанные с завершением каких-то процедур или действий. Принятие решений нормативного и ненормативного характера в некоторых случаях может быть инициировано одним из органов государственной власти, например, Президентом РФ, Конституционным Судом, Государственной Думой. Обязательность применения актов ЦИК РФ, принятых в пределах ее полномочий, никто не ставит под сомнение. При этом полномочия ЦИК могут трактоваться и довольно широко. Так, к примеру, в 1999 г. решения ЦИК РФ оказалось достаточно, чтобы выборы депутата в Чечне были отложены, хотя закон прямо не наделяет Центризбирком правом откладывать или переносить выборы в каких-либо избирательных округах в связи с чрезвычайной ситуацией. Таким образом, можно сказать, что была заложена основа для появления правового обычая, наделяющего ЦИК РФ соответствующим правом.

Попутно отметим, что сравнительно редко рассматривают не только отечественные, но и зарубежные юристы место нормативных (и ненормативных) актов избирательных органов в общей системе нормативных актов и источников права того или иного государства. К примеру, в обстоятельном исследовании видного белорусского юриста, Председателя Конституционного суда Беларуси Г. А. Василевича<sup>10</sup> не нашлось места актам комиссий по выборам и проведению референдумов. Правда, в то же время имеются и примеры тщательного анализа актов избирательных органов в контексте изучения источников конституционного права (такова работа крупного отечественного юриста-ученого О. Е. Кутафина «Источники конституционного права»<sup>11</sup>).

Во-вторых, важным направлением является правоприменительная деятельность избирательных комиссий (в первую очередь - ЦИК и избиркомов субъектов РФ), которая

нацелена на обеспечение избирательных прав россиян в ходе проведения свободных выборов. Эта основная задача избирательных комиссий заключается, главным образом, в реализации полномочий по применению федерального законодательства о выборах.

В-третьих, отметим контрольные полномочия избирательных органов. В период после 1993 г. российское избирательное законодательство постепенно расширяет полномочия избирательных комиссий по контролю над соблюдением избирательных прав граждан. К примеру, теперь уже не оговаривается, как это было в положении о выборах депутатов Государственной Думы 1993 г., что ЦИК осуществляет руководство только окружными комиссиями. При посредстве избирательных комиссий субъектов РФ осуществляется взаимодействие ЦИК и органов государственной власти субъектов Федерации, координируется работа избиркомов на территории конкретных субъектов РФ. Избирательные комиссии субъектов РФ также рассматривают жалобы на действия (бездействие) и принятые решения нижестоящих избирательных органов, распределяют между территориальными избирательными комиссиями финансовые ресурсы, направляемые на проведение выборов.

Законом определены место и компетенция каждого из звеньев избирательной системы; ЦИК РФ в этой системе играет особую роль, заключающуюся в руководстве разноуровневыми избирательными комиссиями в соответствии с законодательством о выборах. Это и позволяет избирательным органам действовать слаженно. Как известно, руководство означает довольно жесткое воздействие на руководителя, однако здесь нет места мерам дисциплинарного или административного воздействия. Руководство ЦИК - это издание инструкций, иных нормативных актов, обязательных для всех без исключения избирательных комиссий, а также распределение бюджетных средств на финансовое обеспечение выборов, контроль за их целевым использованием<sup>12</sup>. Немаловажное значение имеет своевременное рассмотрение ЦИК РФ жалоб и заявлений на решения и действия избирательных комиссий в ходе избирательных кампаний.

Все это позволило видному отечественному юристу и члену ЦИК РФ Е. И. Колюшину сделать вывод о том, что в «целом новейшее законодательство продвигает статус избирательных комиссий по пути усиления государственно-властных начал в сочетании с общественными»<sup>13</sup>. Он отмечает также, что «чем выше место комиссии в иерархии, тем ближе ее статус к статусу органа государственной власти, хотя Федеральный закон точно не определяет природу избирательных комиссий как органов государственной власти»<sup>14</sup>.

Таким образом, можно сказать, что избирательные органы выполняют целый ряд функций, присущих только им и никаким другим органам в государстве. Такая функциональная обособленность избирательных органов, образующих, как правило, единую систему, показывает, что вряд ли избирательные органы можно отнести с достаточной долей уверенности к исполнительной, законодательной или судебной ветви власти.

---

5 Goodwin-Gill G. Free and Fair Elections: International Law and Practice. Geneva, 1994. P. 88.

6 См.: Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г.//Полное собрание законов Российской империи. 3-е. Т. XXV, №26662; Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г.//Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 58-117.

7 См.: Положение о выборах в Учредительное собрание//Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 136-184.

8 См. подробнее: Кабанов А.К. Организация выборов на земские соборы XVII века//Институт выборов в истории России. М., 2001. С. 213-225.

9 См., в частности: Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 1999. С. 50-51 и др.

10 См.: Васильевич Г.А. Нормативные акты государственных органов Республики Беларусь. Минск, 2001.

11 См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002.

12 Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 153.

13 Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 151.

14 Там же.

## Глава II. Организационная самостоятельность избирательных органов

Избирательные органы создаются в качестве обособленных от других органов государственных институтов, способных самостоятельно выполнять возложенные на них правовыми нормами функции. Избирательные органы, как правило, создаются таким образом, чтобы они могли функционировать достаточно независимо от других государственных органов. Конечно, все государственные органы составляют единую систему, в силу чего они находятся в определенной взаимозависимости (об этом подробнее речь пойдет в главе III). Вместе с тем можно говорить об относительной независимости подсистем государственных органов или отдельных государственных органов от других органов государства в рамках единой системы органов. Что же означает такая относительная независимость? Во-первых, для органов устанавливается самостоятельный правовой статус. Во-вторых, органы формируются в установленном порядке и на установленный срок, а распустить, преформировать орган, сместить или перевести на другое место образующих его должностных лиц можно только в строго установленных правовыми нормами случаях. В-третьих, органы самостоятельно решают все дела в рамках определенных для них функций, им не могут отдаваться распоряжения, как разрешить то или иное конкретное дело, хотя их решения могут отменяться другими органами в установленных случаях по законной процедуре или в отношении этих относительно независимых органов другими государственными органами могут приниматься регулирующие их деятельность нормы. В-четвертых, финансирование таких относительно независимых органов должно осуществляться непосредственно из бюджета на основе специально выделенных и закрепленных в бюджете средств, хотя могут быть дополнительно предусмотрены и другие источники финансирования.

Стремление придать наибольшую автономию избирательным органам привело к тому, что в ряде стран созданы специализированные судебные органы, занимающиеся избирательными делами. Например, в Бразилии система специализированных судов состоит из Высшего избирательного суда, региональных избирательных судов (в каждом штате и в федеральном округе действует один такой суд), избирательных судей и избирательных советов<sup>15</sup>. Высший избирательный суд состоит из избранных тайным голосованием троих членов Верховного федерального суда (этот орган возглавляет всю судебную систему Бразилии, в его функции входит также конституционный контроль), двоих членов Высшего суда (судебный орган общей юрисдикции, занимающий следующее после Верховного федерального суда место), а также назначенных Президентом Республики двоих из числа шести адвокатов, представленных ему Верховным федеральным судом. Высший

избирательный суд избирает своего председателя и его заместителя из числа судей, являющихся членами Верховного федерального суда. Каждый региональный избирательный суд состоит из избранных тайным голосованием двоих членов суда общей юрисдикции, двоих судей, кандидатуры которых были подобраны судом общей юрисдикции из числа профессиональных судей, одного судьи из состава федерального регионального суда, а также из судей, назначенных Президентом Республики из числа шести адвокатов, представленных судом общей юрисдикции. На должность избирательного судьи назначается один из профессиональных судей общей юрисдикции, а вместе с избирательным судьей действует состоящий из лиц, не являющихся судьями, избирательный совет. И судьи, и члены избирательных советов избираются и назначаются сроком на два года, но не могут находиться в этой должности более двух двухлетних сроков подряд.

Но если в Бразилии указанные специализированные органы существуют в рамках судебной системы, что прямо следует из норм Конституции и принятого в ее развитие законодательства, то, к примеру, в Перу специализированные судебные органы, занимающиеся вопросами выборов, действуют в рамках системы избирательных органов. Это прямо закреплено в нормах раздела III органического избирательного закона<sup>16</sup>. Согласно этим нормам, образуются Национальный судебный совет по выборам, Национальное ведомство по избирательным процессам, Национальный регистрирующий орган по актам гражданского состояния и выдаче удостоверений личности, специальные судебные советы по выборам, децентрализованные ведомства по избирательным процессам, участковые избирательные бюро, временные избирательные бюро. Поскольку между этими органами распределены различные функции по организации и проведению выборов и они образуют самостоятельные подсистемы органов, то создается Комитет по координации на выборах, в задачу которого входит обеспечение взаимодействия и скоординированности всех упомянутых органов в ходе выборов. Собственно, глава 8 раздела III рассматриваемого Органического закона так и называется «О координации действий органов избирательной системы в ходе избирательных процессов». По Органическому закону «О Национальном судебном совете по выборам»<sup>17</sup>, данный совет состоит из пяти членов, избираемых тайным голосованием: один из числа судей Верховного суда, в отставке или действующих (в последнем случае необходимо разрешение), один из числа членов Верховного фискального совета, в отставке или действующих (в последнем случае необходимо разрешение), один из состава коллегии адвокатов Лимы, один из числа деканов и бывших деканов юридических факультетов государственных университетов, один из числа деканов и бывших деканов юридических факультетов частных университетов. Члены совета избираются сроком на

четыре года и могут быть переизбраны не более чем на два срока подряд. Закон закрепляет за данным судебным советом весьма обширные функции<sup>18</sup>, однако их можно сгруппировать следующим образом: отправление правосудия и разрешение споров в сфере выборов, причем Национальный судебный совет является высшей и последней инстанцией. В качестве временных судебных органов создаются специальные судебные советы по выборам. Каждый такой совет, в отличие от Национального, создается только на период конкретных выборов. Специальные судебные советы состоят из трех членов, которые назначаются в следующем порядке: один - судом, которому подведомственна территория, на которой проходят выборы, двое - назначаются Национальным судебным советом на основе отбора по жребию из списка в 25 человек, составленного тремя работниками прокуратуры, специально для этого избранными. Непосредственно организацией выборов занимаются Национальное ведомство по избирательным процессам, децентрализованные ведомства по избирательным процессам и участковые избирательные бюро. Согласно органическому закону «О Национальном ведомстве по избирательным процессам»<sup>19</sup>, руководитель ведомства назначается сроком на четыре года по результатам публичного конкурса Национальным советом магистратуры (орган, ведающий продвижением по службе и отстранением от должности судей в случае нарушения ими закона; состоит из судей и юристов, не являющихся судьями). При этом нет ограничений (кроме возрастных для всех государственных служащих) для повторного назначения одного и того же лица на эту должность. Он назначает остальных работников ведомства в соответствии с требованиями и условиями, установленными законом. На местах создаются децентрализованные ведомства по избирательным процессам. Каждое участковое избирательное бюро состоит из трех членов. Они отбираются по жребию из списка в 25 избирателей, проживающих на территории соответствующего избирательного участка. Жеребьевка и назначение производятся Национальным ведомством по избирательным процессам, при этом процедура доступна для наблюдателей от политических партий, группировок, альянсов и т.д.

Не только в странах Латинской Америки для повышения независимости и беспристрастности избирательных органов обращаются к участию судебных органов в их формировании и деятельности. Так, в Польше избирательные комиссии на общенациональном и воеводском уровнях формируются исключительно из членов судов соответствующего уровня. Национальная избирательная комиссия включает по три представителя Верховного суда, Конституционного трибунала и Высшего административного суда. Каждый из названных судов избирает из своего состава представителей в Национальную избирательную комиссию, а председатели судов передают



списки для утверждения Президенту Республики. Однако утверждение Президентом носит формальный характер, поскольку он не вправе отклонить назначенных лиц, если, конечно, не были нарушены какие-либо процедуры. Национальная избирательная комиссия выбирает из своего состава председателя, которым становится, как правило, представитель Конституционного трибунала. Следует отметить, что суд, избравший представителя в эту комиссию, может в установленных законом случаях отозвать его. Воеводские избирательные комиссии формируются Национальной избирательной комиссией из судей местных административных, воеводских и районных судов общей юрисдикции по представлению министерства юстиции. Кроме того, в состав воеводской избирательной комиссии включается и представитель Национальной избирательной комиссии. Участковые избирательные комиссии образуются советами гмин ( низовая административно-территориальная единица в Польше) из избирателей, проживающих на соответствующих территориях. На практике члены участковых избирательных комиссий отбираются по жребию из кандидатур, выдвинутых политическими партиями, участвующими в выборах. Примечательно, что аналогичным образом формируются избирательные комиссии и в Хорватии.

Как отмечает видный специалист в области избирательного права, бывший председатель Центральной избирательной комиссии России А. В. Иванченко, « принцип организации и деятельности комиссий как коллегиальных органов является одним из основополагающих начал их правового статуса в России»<sup>20</sup>. Он действовал уже при организации деятельности всей системы избирательных комиссий в РФ на основе Положения о выборах депутатов Государственной Думы 1993 г., утвержденного Указом Президента Российской Федерации №1557 от 1 октября 1993 г., а также Положения о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 1993 г. В этих же источниках содержатся и другие демократические принципы деятельности избирательных комиссий, а именно - открытость, коллегиальность, гласность, свободное обсуждение по различным вопросам. Коллегиальность в работе избирательных комиссий находит свое закрепление и в статьях Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. на основе Указа Президента Российской Федерации №1633 от 15 октября 1993 г.<sup>21</sup>. Если вспомнить, что указанное законодательство принималось и начало реализовываться на фоне драматических, а затем и трагических событий осени 1993 г., в условиях отсутствия законодательной ветви власти и определенных ограничений судебной власти (была приостановлена деятельность Конституционного Суда РФ), то остается только

отдать должное тому, что избирательные комиссии, сформированные на основе упомянутых положений, и в данных условиях действовали вполне демократично и сравнительно независимо.

Принцип коллегиальности был закреплен и развит в законах, принятых позже уже в соответствии с нормальной законодательной процедурой. В частности, ст. 29 Федерального закона 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» прямо говорит о том, что «деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности». Правда, в Федеральном законе 1995 г. «О выборах Президента Российской Федерации» такого четкого указания на принцип коллегиальности нет, однако анализ содержания ст. 21 этого Закона показывает, что регулирующие организацию избиркомов положения базируются на принципе коллегиальности. Однако особое место среди правовых актов, посвященных организации деятельности избирательных комиссий, принадлежит рамочному Федеральному закону 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», закрепившему ведущие принципы работы избирательных комиссий на территории Российской Федерации. А еще позже Федеральный закон 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который заменил указанный закон, также установил (ч. 1 ст. 27), что «деятельность избирательных комиссий, комиссий референдума осуществляется коллегиально».

Ныне Центральная избирательная комиссия РФ (включая с 1995 г. по настоящее время 15 членов вместо 21, как это было в 1993 г.) формируется сроком на 4 года уже не только Президентом РФ, но и на паритетных началах палатами Федерального Собрания России: Государственной Думой и Советом Федерации. Отметим, что срок полномочий ЦИК РФ равен сроку полномочий Президента РФ и Государственной Думы. Сам порядок формирования подчеркивает ту роль, которую играет Центральная избирательная комиссия, возглавляющая всю систему избирательных комиссий в Российской Федерации. В ее формировании принимают участие как Президент России, так и обе палаты Федерального Собрания. В Государственной Думе право выдвижения кандидатур в состав ЦИК принадлежит депутатским объединениям (фракциям и группам) и отдельным депутатам. Однако наибольшие шансы попасть в состав Центризбиркома имеют кандидаты, предложенные фракциями и депутатскими группами. Правда, по Федеральному закону 1997 г. «Об основных гарантиях...» в состав ЦИК не может быть избран более чем один кандидат, выдвинутый одним и тем же депутатским объединением (фракцией или группой). В Совете Федерации в соответствии с установленной процедурой на голосование ставятся

кандидатуры, выдвинутые законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Голосование по кандидатам тайное.

Члены ЦИК путем тайного голосования избирают своего Председателя, его заместителя и секретаря Комиссии вместо прежнего принципа (по актам 1993 г.) назначения руководства Комиссии, что укрепило демократические принципы формирования при усилении персональной ответственности членов Комиссии. Эти новации были закреплены в специальном Положении согласно постановлению ЦИК РФ №11 от 21 марта 1995 г. (позже в него вносились поправки), принятом на основании ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...»<sup>22</sup>. В частности, данное Положение оговаривает, что до избрания Председателя заседание ведет старейший по возрасту член вновь избранной Комиссии, открытым голосованием избирается счетная комиссия из 3 членов. По кандидатам на пост Председателя проводится открытое обсуждение среди членов Комиссии, так же открыто и гласно утверждается текст бюллетеня, проходит голосование и подсчет голосов, после чего данные заносятся в протокол. Избранным признается тот кандидат на должность Председателя Комиссии, который набрал 8 и более голосов членов Комиссии. В случае необходимости проводится на основе принятия специального постановления второй тур голосования либо организуются новые выборы (если ни один из внесенных в список кандидатов не получил требуемое для избрания количество голосов). Тем же путем избираются заместитель Председателя и секретарь Комиссии.

Центризбирком действует в соответствии с принимаемым им самим Регламентом. Правда, впервые на законодательном уровне Регламент ЦИК РФ был упомянут в Федеральном законе 1997 г. «Об основных гарантиях...». Естественно, ЦИК не только принимает свой Регламент (первоначально был принят 28 июня 1995 г.)<sup>23</sup>, но и вносит в него изменения<sup>24</sup>. Право принятия собственных регламентов подчеркивает организационную самостоятельность избиркомов.

Принцип коллегиальности находит свое проявление и в организации работы ЦИК РФ и избирательных комиссий других уровней. Согласно процедуре созыва и проведения заседаний Комиссии право созыва принадлежит Председателю Комиссии либо по его поручению его заместителю, а также на основании письменного требования не менее трети всех членов Комиссии с правом решающего голоса или половины членов Комиссии с правом совещательного голоса. При этом заседание Комиссии признается правомочным в случае, когда на нем присутствуют Председатель или заместитель Председателя Комиссии и не менее половины от списочного состава членов Комиссии с правом решающего голоса.

Решения должны приниматься открытым голосованием большинством голосов от присутствующих на конкретном заседании, а решения нормативного характера - большинством голосов от общего числа членов Комиссии. Председатель Комиссии, распределяя обязанности между ее членами в целях организации работы по выполнению ее решений, обладает правом давать поручения членам Комиссии, приглашать на заседания представителей власти, общественных организаций и т.д., а также представлять Комиссию в государственных органах, в международных организациях и др., информировать Президента страны, Государственную Думу, иные государственные органы о работе Комиссии. Председатель обладает и другими полномочиями, в том числе распоряжается финансами.

Члены ЦИК РФ, обладающие правом решающего голоса, имеют право вносить предложения по повестке дня заседания, замечания и поправки по обсуждаемым вопросам. В случае несогласия с решением Комиссии члены с решающим голосом обладают правом выразить особое мнение, прилагаемое в письменной форме к протоколу ее заседания. В ходе работы Комиссии члены ЦИК могут создавать специальные рабочие группы для подготовки проектов конкретных решений, а также вести прием граждан и представителей государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и др., знакомиться с документацией ЦИК и нижестоящих комиссий.

Правомочным признается заседание избирательной комиссии, как и любого иного коллегиального органа, в случае, если на нем присутствует большинство из установленного числа членов с решающим голосом. Вместе с тем ч. 6 ст. 27 Федерального закона 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что заседание ЦИК, избирательной комиссии субъекта РФ правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей членов соответствующей комиссии с правом решающего голоса. Следует отметить, что требование присутствия квалифицированного большинства членов ЦИК с правом решающего голоса для правомочности заседания Центризбиркома было введено еще в 1995 г. некоторыми Федеральными законами (в частности, ст. 21 закона «О выборах Президента Российской Федерации» и ст. 29 закона «О выборах депутатов Государственной Думы...»). В связи с этим Регламентом Центральной избирательной комиссии РФ, определяющим порядок работы Комиссии, было введено правило, согласно которому ее заседание является правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от установленного числа членов (ст. 25). Согласно ст. 33 того же Регламента некоторые документы Комиссии подписываются всеми членами, имеющими право решающего голоса. Напомним, что установленное число членов

Комиссии с правом решающего голоса - 15, а присутствующих столько, сколько реально участвует в конкретном заседании.

Прижилось и правило, являвшееся новацией в середине 90-х гг., в соответствии с которым федеральное законодательство четко оговаривает, какие именно вопросы требуют принятия решений большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии. Закон устанавливает также два типа процедур по принятию комиссиями решений - общую и специальную. В рамках первой решения принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих членов с правом решающего голоса. Но по таким вопросам, как регистрация кандидатов, отмена регистрации, итоги голосования, результаты выборов, признание выборов несостоявшимися либо недействительными, решения принимаются большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Кроме того, таким же особым порядком принимаются решения по избранию руководства комиссии, по внесению предложений в Верховный Суд об отмене регистрации кандидатов на должность Президента РФ, по вопросам финансового обеспечения выборов, проведения повторного голосования и повторных выборов<sup>25</sup>.

Важно подчеркнуть также, что в случае равного числа голосов за и против принятия решения голос председателя комиссии является решающим, а несогласные с ним вправе высказать свое особое мнение, отражаемое в протоколе и передаваемое затем для сведения вышестоящей избирательной комиссии в пределах трехдневного срока (а в день выборов или за три дня до них - незамедлительно). Тем не менее далеко не все спорные случаи урегулированы в должной степени федеральным законодательством, что создает определенные практические трудности. В то же время практика показывает, в каком направлении требуется развивать избирательное законодательство, какие пробелы необходимо восполнить. Так, в упоминавшемся рамочном Федеральном законе 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» не предусматривались правовые механизмы регулирования спорных моментов, связанных с тем же равным распределением голосов в ходе принятия решения комиссией. А ст. 21 Федерального закона 1995 г. «О выборах Президента РФ» закрепляла за Председателем право решающего голоса в случае равного числа голосов «за» и «против» при принятии какого-то решения. В то же время в Федеральном законе 1995 г. «О выборах депутатов...» (ст. 29) говорилось о том, что в такой ситуации голос Председателя комиссии становится решающим только при принятии решений избирательными комиссиями, имеющими в своем составе четное число членов с правом решающего голоса. Законодатель учел эти недоработки, и уже в Федеральном законе 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ч. 10 ст. 27) закреплено, что «при принятии решений избирательной комиссией, комиссией референдума в случае равного числа голосов «за» и «против» голос Председателя избирательной комиссии, комиссии референдума является решающим».

Вполне очевидно, что принцип коллегиальности как один из основополагающих в деятельности Комиссии (что закреплено в ст. 5 уже упоминавшегося Регламента) будет успешно работать тогда, когда будет четко распределена персональная ответственность между каждым членом Комиссии. В частности, Центральная избирательная комиссия России уже несколько раз распределяла и перераспределяла обязанности между своими членами в зависимости от задач, стоящих перед ней, и повышения или снижения актуальности основных направлений ее работы. Так, формировались группы членов Комиссии по взаимодействию с центральными органами государственной власти, органами субъектов Российской Федерации, а также с избирательными комиссиями на местах по вопросам, касающимся подготовки и проведения выборов в федеральные органы государственной власти; по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав граждан и законности при организации выборов; по организации взаимодействия с избирательными блоками и объединениями; по контролю за расходованием финансовых ресурсов; по взаимодействию со средствами массовой информации и внедрению новой государственной автоматизированной системы в РФ «Выборы».

В Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации содержится перечень полномочий руководства и членов Комиссии, порядок организации заседаний, осуществления контроля за избирательными правами граждан страны, более частные вопросы внутриорганизационной деятельности Комиссии (к примеру, порядок освобождения члена Комиссии с правом решающего голоса, перераспределение обязанностей между членами Комиссии и др.). В этом же документе содержатся такие важные положения, как возможность проведения в случае необходимости выездного заседания Комиссии, минимально возможный 15-дневный перерыв между созданием Комиссии и ее первым заседанием (при назначении не менее двух третей членов Комиссии). Там же оговариваются сроки извещения членов Комиссии о дне заседания (не позднее чем за неделю), предоставления им проектов постановлений Комиссии (не позднее чем за день до назначенного заседания, обычно за три дня), регистрация членов Комиссии до начала заседания, возможность проведения закрытого заседания (ст. 27) и т.д.

Некоторые из положений Регламента нашли свое отражение в таком модельном нормативном акте, как Примерное положение об избирательной комиссии Российской Федерации (в частности, по вопросам организации перспективного планирования работы избиркомов и др.). Естественно, рамочными являются такие важнейшие демократические принципы деятельности избирательных комиссий, как принцип коллегиальности, отражающий особое положение независимых неполитических федеральных государственных органов; принцип гласности, подтверждающий реальную возможность граждан и их объединений участвовать в управлении государственными и местными делами, проводить общественный контроль за деятельностью избирательных комиссий.

Естественно, система избирательных комиссий РФ отнюдь не ограничивается одной ЦИК. Центризбирком стоит во главе такой системы. Наряду с ЦИК, в упомянутую систему входят: избирательные комиссии субъектов РФ; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии, которые в случаях, предусмотренных федеральными (в том числе и конституционными) законами и законами субъектов РФ, действуют в качестве избирательных комиссий муниципальных образований; участковые избирательные комиссии. Следует отметить, что на все избирательные комиссии распространяется принцип коллегиальности, рассмотренный выше на примере ЦИК РФ.

Избирательные комиссии субъектов РФ и все нижестоящие избирательные комиссии формируются и действуют в соответствии с законодательством субъектов РФ, но такое законодательство не может противоречить основополагающим положениям, зафиксированным в федеральных законах. Такой подход к формированию и действию избирательных комиссий отражает федеративную природу российского государства. Положения об избирательных комиссиях в разных субъектах РФ закреплены в различных законах. В одних субъектах РФ нормы об избирательных комиссиях содержатся в законах о выборах тех или иных органов и должностных лиц, в других субъектах РФ - в избирательных кодексах (Воронежская, Белгородская, Свердловская области, Республика Башкортостан, Алтайский край), в некоторых - в специальных законах, посвященных определенным аспектам выборов (например, закон «О гарантиях избирательных прав граждан в Курганской области»), в отдельных субъектах РФ приняты законы об избирательных комиссиях (к примеру, Ленинградская и Костромская области). Комиссии субъектов РФ формируются на паритетных началах органами законодательной и исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации. Что же касается формирования территориальных и участковых комиссий, то здесь имеются различия. В ряде субъектов РФ территориальные и участковые избирательные комиссии назначаются или создаются представительным органом местного

самоуправления (например, Коми-Пермяцкий автономный округ, Мурманская, Тверская области) или выборным органом местного самоуправления (к примеру, Нижегородская, Ленинградская, Кировская, Читинская области). Понятие выборного органа шире, чем понятие представительного органа, поскольку выборным органом может быть не только представительный орган местного самоуправления, но и глава администрации. Правда, на сегодня толковать в данном контексте выборный орган можно однозначно только как представительный орган, так как Федеральный закон 1997 г. «Об основных гарантиях...» прямо указывает, что территориальные избирательные комиссии и окружные комиссии по выборам в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления формируются представительными органами местного самоуправления. В Воронежской области, например, территориальные и участковые комиссии формируются соответствующими выборными органами местного самоуправления, при этом территориальная комиссия - по согласованию с областной комиссией<sup>26</sup>. Практически во всех законах говорится, что избирательные комиссии формируются на основе или с учетом предложений общественных объединений, трудовых коллективов, собраний избирателей по месту жительства, учебы, работы. При этом не менее одной трети состава избирательных комиссий должно быть назначено в соответствии с предложениями общественности. Имеется и определенная специфика в законах разных субъектов РФ в регулировании статуса членов комиссий, функций и порядка работы избирательных комиссий. Вместе с тем все эти различия не препятствуют сохранению единой системы избирательных комиссий с ЦИК РФ во главе. Все вышестоящие комиссии могут отменять решения нижестоящих комиссий, если обнаружится нарушение законодательства, и даже разрешать дело по существу. Все вышестоящие комиссии осуществляют надзор за соблюдением избирательного законодательства нижестоящими комиссиями. В конце 2001 г. были подготовлены поправки к Федеральному закону 1997 г. «Об основных гарантиях...», направленные на повышение роли ЦИК РФ, в том числе и путем предоставления ей некоторых прав в сфере формирования избиркомов субъектов Федерации.

Значимость выборов и референдумов как форм прямой демократии предполагает наличие избирательных органов в любой момент, когда народу потребуется изъясить свою волю. Поэтому ЦИК и избирательные комиссии субъектов РФ действуют на постоянной основе, срок полномочий окружных комиссий равен сроку полномочий выборного органа, для избрания которого они формировались, территориальные комиссии могут действовать на постоянной или непостоянной основе (это устанавливается законом субъекта РФ), однако участковые комиссии всегда формируются только после образования участков и прекращают



свое существование через 10 дней после официального опубликования результатов голосования. Срок действий участковой избирательной комиссии может быть продлен, если ее действия были обжалованы или опротестованы или по фактам нарушений ведется судебное расследование. В этом случае полномочия участковой комиссии прекращаются после вынесения окончательного решения по существу жалобы или протеста вышестоящей избирательной комиссией или судом.

Если государственные органы или органы местного самоуправления не назначат в положенные сроки всех или части членов окружной, территориальной, участковой избирательной комиссии либо если на соответствующей территории отсутствует орган государственной власти или орган управления, уполномоченный назначать членов избирательной комиссии, назначение состава или части состава избирательной комиссии, комиссии референдума производится вышестоящей избирательной комиссией, комиссией референдума с соблюдением требований федеральных законов, законов субъекта РФ, уставом муниципального образования. Эти положения создают дополнительные гарантии избирательных прав граждан (а также права на референдум) и препятствуют уклонению государственных органов или органов местного самоуправления от проведения выборов или референдумов на том основании, что они организационно не обеспечены в силу отсутствия соответствующих избирательных комиссий.

Вместе с тем федеральное законодательство подчеркивает самостоятельность избирательных органов. Их нельзя расформировать или переформировать досрочно, за исключением случаев, когда комиссия субъекта РФ, окружная, территориальная, участковая комиссия нарушила федеральное законодательство, да и то по решению суда, при этом Федеральный закон 1997 г. «Об основных гарантиях...» содержит четкий список тех лиц (групп лиц), которые вправе обратиться с заявлением в суд. Федеральный закон устанавливает, что избирательные комиссии, комиссии референдума в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления. В то же время зафиксировано, что избирательные комиссии являются государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов и референдумов. При этом ЦИК и избирательные комиссии субъектов РФ являются юридическими лицами. Они самостоятельно распоряжаются финансовыми средствами, выделенными для них бюджетом.

Организационная и финансовая самостоятельность избирательных комиссий позволили видному российскому ученому-специалисту в сфере избирательного права А.Е. Постникову сделать вывод о том, что ЦИК и избирательные комиссии субъектов РФ являются особой

разновидностью государственных органов, действующих на коллегиальной основе<sup>27</sup>. Иными словами, он отметил их особое положение в системе государственных органов.

Не только в России создаются самостоятельные коллегиальные избирательные органы. Так, в Беларуси в соответствии с Избирательным кодексом<sup>28</sup> и законом «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов»<sup>29</sup> создаются избирательные комиссии, независимые в пределах своей компетенции от органов государственной власти и не связанные решениями политических партий и других общественных объединений. Согласно указанному Закону, работа Центральной комиссии осуществляется на основе коллегиальности, свободного, открытого обсуждения и решения вопросов, относящихся к ее компетенции. При этом принцип коллегиальности является основным принципом организации работы всех избирательных комиссий Беларуси. Как отмечает белорусский исследователь С. А. Альфер, только принцип коллегиальности обеспечивает «избирательным комиссиям особый статус независимых и надпартийных органов»<sup>30</sup>.

Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов состоит из 12 членов и формируется сроком на 5 лет. Половина членов Центральной комиссии назначается Президентом Беларуси, а половина избирается Советом Республики (т.е. одной из палат парламента). Кандидатуры в состав Центральной комиссии предлагаются (и Президенту, и Совету Республики) совместными представлениями президиумов областных, Минского городского советов депутатов и их исполнительных комитетов. Председатель Центральной комиссии назначается Президентом Беларуси с согласия Совета Республики из числа членов этой Комиссии. Заместитель Председателя и секретарь Центральной комиссии избираются самой Комиссией из своих членов на своем первом заседании. С предложениями о кандидатах на эти должности выступает Председатель Центральной комиссии, причем кандидатура заместителя Председателя предварительно согласовывается с Президентом Республики.

Наряду с Центральной комиссией, на постоянной основе, в частности, работают и территориальные комиссии (срок их полномочий равен сроку полномочий выборного органа), все остальные комиссии создаются за установленное законом количество дней до дня голосования на выборах, на референдуме или по отзыву депутата и прекращают свою деятельность вскоре после дня голосования. Минская городская и областные комиссии по выборам Президента Республики и по проведению референдума, областные и Минская городская территориальные комиссии по выборам депутатов местных советов, окружные

комиссии по выборам депутатов парламента, областных советов (территориальные комиссии, осуществляющие в районах г. Минска полномочия окружных комиссий по выборам в городской совет), а также комиссии по проведению голосования об отзыве депутата Палаты Представителей, депутата областного совета образуются президиумами областных (Минского городского) советов и областными (Минским городским) исполнительными комитетами.

Районные, городские комиссии по выборам Президента Беларуси, районные, городские (в городах областного подчинения) территориальные комиссии по выборам депутатов местных советов, районные, городские комиссии по референдуму формируются соответственно президиумами районных, городских советов депутатов и районными, городскими исполнительными комитетами, а районные комиссии в городах по выборам Президента и по референдуму - президиумами городских советов депутатов и городскими исполнительными комитетами.

В Беларуси городские (в городах районного подчинения), поселковые, сельские территориальные комиссии по выборам депутатов городских, поселковых, сельских советов и по проведению референдума образуются соответственно городскими, поселковыми, сельскими исполнительными комитетами.

Участковые избирательные комиссии в Беларуси образуются районными, городскими исполнительными комитетами, а в городах с районным делением - районными администрациями.

Рассмотренные выше белорусские комиссии по выборам, по проведению референдума и по голосованию об отзыве депутатов формируются из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей избирателей, участников референдума, выдвинутых в состав комиссий путем подачи заявлений (для окружных комиссий по выборам депутатов парламента заявление должно быть подписано не менее чем 100 гражданами, для территориальных, окружных комиссий по выборам в областные советы - не менее чем 30 гражданами, для поселковых, сельских и участковых комиссий - не менее чем 10 гражданами). Избирательный кодекс, к сожалению, не содержит четкой процедуры отбора и включения в состав комиссий выдвинутых представителей политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов и групп граждан. В то же время следует иметь в виду, что численный состав любого исполнительного комитета в Республике Беларусь превышает количество членов президиума

совета, существующего в той же административно-территориальной единице, что и соответствующий исполком. Поэтому представители исполнительных органов имеют численный перевес; в совместном заседании должны принимать участие не менее двух третей от состава президиума совета и от состава исполнительного комитета.

Есть страны, где в формировании избирательных органов принимают участие не только органы законодательной и исполнительной власти, но и судебные органы на паритетных началах. Например, в Южной Корее Центральная избирательная комиссия состоит из шести членов, из которых двоих назначает Президент Республики, двоих - Национальное собрание, а двоих - Верховный суд. Все члены данного избирательного комитета назначаются сроком на шесть лет.

Во многих странах существуют коллегиальные избирательные органы. В частности, австралийская Избирательная комиссия, учрежденная парламентским актом, детально регламентирующим избирательный процесс, не зависима по своему статусу от правительства и не подконтрольна какому-то органу. Комиссия состоит из трех лиц. Во-первых, это ее Председатель, который обязательно является действующим либо бывшим членом Федерального суда Австралии. Во-вторых, член Комиссии, не являющийся юристом, поскольку на практике это обычно глава статистической службы Австралии. И, наконец, это постоянный член Комиссии.

Аппарат австралийской Избирательной комиссии составляют 730 специалистов по организации и проведению выборов и административно-технические сотрудники. Часть из них работает в столице страны г. Канберре и отвечает за общие направления деятельности Комиссии, взаимодействие с правительством и парламентом по избирательным проблемам. В обязанности Комиссии входят также вопросы связи с общественностью, подготовки специальных образовательных программ для граждан.

С целью организации выборов австралийская Избирательная комиссия определяет все избирательные участки, в случае необходимости привлекает дополнительных сотрудников на период выборов, в том числе осуществляет их подготовку в соответствии с разработанными Комиссией пособиями и учебными материалами. Отметим также, что в каждом избирательном округе имеется небольшое по штату представительство Комиссии в составе трех человек, задачами которых являются постоянный контроль за списками избирателей, уточнение избирательных списков в ходе посещения непосредственно избирателей ( для чего приглашаются дополнительные работники), проведение

просветительских мероприятий по вопросам избирательной системы и избирательного права в стране, связи с общественностью, а также подготовка и проведение голосования на местах.

В Мексике за организацию и проведение выборов на федеральном уровне отвечает постоянно действующий так называемый Федеральный избирательный институт (ФИИ), который согласно Федеральному кодексу по организации и порядку проведения выборов призван решать задачи по упрочению демократии в стране, развитию политических партий, развитию политической культуры общества. Помимо этих глобальных задач деятельность ФИИ нацелена на организацию проведения регистрации избирателей на федеральных выборах, обеспечение политических и избирательных прав граждан, гарантии проведения честных выборов. Организационная структура ФИИ построена на принципах децентрализации, что соответствует стоящим перед ФИИ задачам. В постоянно действующие центральные органы Института входят Генеральный совет, Генеральный исполнительный орган, Генеральный директорат. Децентрализованные же органы ФИИ создаются исполнительными органами, местными и окружными комиссиями (советами).

На основании положений закона высшим руководящим органом ФИИ выступает уже упомянутый Генеральный совет, который включает в себя министра внутренних дел, директора ФИИ, двух сенаторов и двух депутатов (один от партии правительственного большинства<sup>31</sup> и один - от оппозиции), шесть беспартийных гражданских советников. Последние должны быть утверждены двумя третями голосов Палаты депутатов по рекомендациям партийных фракций на срок в 6 лет. Именно Генеральный совет вправе организовывать выборы на всей территории государства, для чего вправе требовать содействия от федеральных и местных органов власти по созданию соответствующих условий для плодотворной работы избирательных комиссий.

Генеральный исполнительный орган также является высшим руководящим органом ФИИ, но занимается административной работой (в отличие от Генерального совета, имеющего политические полномочия). В сфере его деятельности находятся вопросы обеспечения работы в год проведения выборов и на период между выборами. Во главе этого органа находятся генеральный директор, генеральный секретарь, а также 6 исполнительных директоров в соответствии с количеством отделений, а именно: регистрации избирателей; по прерогативам и политическим партиям; организации выборов; по обеспечению профессиональных услуг в ходе выборов; просвещения населения по избирательным правам и гражданским вопросам; административный отдел. Данный орган включает также

секретариат, правовой отдел, международный отдел, отдел общественных связей, отдел предварительного подсчета голосов.

Из вышеизложенного следует, что ФИИ в ходе своей деятельности отвечает за создание и обновление избирательных списков, само проведение выборов, за тиражирование и рассылку материалов по выборам, получение от избирательных участков предварительных и окончательных результатов, за выдачу сертификатов, подтверждающих получение большинства голосов и срок полномочий, вообще за гражданское просвещение.

На основании ст. 94 Кодекса Федерального избирательного института исполнительный орган избирательной организации ответствен за формирование и работу местных и окружных исполнительных комиссий. Будучи децентрализованными органами, комиссии на местах создаются в каждом из 32 административных центров, что, собственно, и отражает федеративную систему Мексики. Во всех 300 избирательных округах имеются окружные органы, поскольку это соответствует принятой в стране географии выборов. Указанные органы действуют на постоянной основе.

Исполнительные органы включают в свой состав не более 5 членов: руководителя; секретаря, помогающего первому по административным и финансовым вопросам; председателя избирательной комиссии, отвечающего за решение оперативных задач по выборам, в частности по определению места их проведения; руководителя федерального избирательного реестра, решающего вопросы выдачи избирателям удостоверений и составления именных списков избирателей; руководителя отдела правового просвещения избирателей, ответственного за выполнение рабочих графиков ФИИ по повышению политической культуры граждан, но не за обучение официальных лиц, работающих на избирательных участках.

В избирательной структуре на национальном уровне должно работать не более 1660 человек, на местном - 160 и в окружных органах - 1500 человек, назначаемых, согласно закону, генеральным директором ФИИ.

В Мексике в качестве органов управления выборным процессом исполнительные органы несут серьезную ответственность на местном уровне за надлежащее и своевременное выполнение своих задач окружными комиссиями, за учет предложений, относящихся к лицам, выполняющим роль гражданских советников. Окружные исполнительные органы вправе вносить свои предложения по обустройству избирательных участков и формированию их комиссий, по бюджетному финансированию политических партий на

проведение выборов депутатов, избираемых на основе мажоритарной системы относительного большинства. Они могут оказывать помощь местным избирательным комиссиям по аккредитации наблюдателей на выборах.

В США с 1974 г. действует Федеральная избирательная комиссия (ФИК). Ее членов назначает Президент США с утверждением Сенатом. Срок полномочий этой Комиссии 6 лет, но каждые два года она обновляется на треть. Не более трех членов ФИК могут иметь одинаковую партийную принадлежность, поэтому каждые два года назначается по одному представителю от двух крупнейших партий США - Демократической и Республиканской. Комиссия избирает из своего состава Председателя и его заместителя (представляющих разные партии), срок полномочий которых 1 год. Ни один член ФИК не имеет права быть Председателем более одного раза в течение своего срока полномочий. В ФИК также входят 2 члена без права голоса. Ими по должности являются клерк Палаты представителей и секретарь Сената, но на практике в заседаниях Комиссии принимают участие их специальные заместители. Решения на заседаниях принимаются, как правило, большинством голосов. По закону заседания ФИК должны созываться не реже одного раза в месяц, однако на деле Комиссия заседает два раза в неделю.

ФИК следит за соблюдением избирательного законодательства, осуществляет финансирование выборов федеральных органов ( Президента, Вице-президента, членов Палаты представителей и сенаторов), готовит исследовательские программы и является национальным информационным центром по вопросам выборов. В аппарате ФИК (всего 276 сотрудников) имеются подразделения, обеспечивающие решение возложенных на нее задач и функционирование самой Комиссии.

В США на федеральном уровне отдельные вопросы, связанные с выборами, решают министерство юстиции, министерство обороны и Бюро переписи населения. Министерство юстиции занимается расследованием нарушений на выборах и осуществляет надзор за соблюдением законодательства, гарантирующего осуществление избирательного права гражданами. Министерство обороны принимает меры по обеспечению голосования военнослужащих, членов их семей, находящихся на их попечении иждивенцев, а также граждан, находящихся за границей. Бюро переписи населения рассылает штатам информацию о численности граждан, что необходимо для создания избирательных округов и участков.

В большинстве штатов организация и проведение выборов находятся в ведении секретаря штата или исполнительного директора совета по выборам. Именно они составляют списки избирателей, утверждают методы и способы голосования, формы бюллетеней для голосования, формы отчетности, проверяют и утверждают результаты выборов и т.п. Местные избирательные советы ведут непосредственную работу по организации выборов (обустройство мест голосования, подготовка и обучение организаторов выборов, печатание и рассылка бюллетеней и пр.). Для проведения голосования для каждого выборов в участковые комиссии набираются временные организаторы выборов, численность которых может достигать миллиона человек. Во многих случаях организаторами выборов выступают добровольцы, работающие бесплатно, хотя часть временных организаторов получает поденную оплату их труда (по меркам США сравнительно небольшую).

Как видим, в США действуют и коллегиальные, и единоличные избирательные органы. В других странах также создаются избирательные органы, действующие на неколлегиальной основе. Однако и такие избирательные органы сохраняют автономию в системе государственных институтов. К примеру, в Канаде для организации и проведения выборов на федеральном уровне формируется Федеральная избирательная администрация (ФИА), история которой берет начало в 1920 г. Главный администратор, возглавляющий Федеральную избирательную администрацию, назначается Палатой общин по согласованию со всеми политическими партиями на неопределенный срок. Сам Главный администратор не имеет права принимать участия в голосовании. Главный администратор может быть уволен только либо по собственному желанию, либо по достижении предельного для государственных служащих возраста, когда они обязаны выходить на пенсию, либо решением генерал-губернатора в случае совместного обращения к нему Сената и Палаты общин. На постоянной основе в центральном аппарате ФИА работает примерно 100 человек и по одному уполномоченному в каждом избирательном округе (их 295). На период избирательной кампании и выборов в центральный аппарат дополнительно набирается порядка 400 сотрудников и около 200 тыс. человек привлекаются к организации избирательного процесса на местах, как на контрактной основе, так и на общественных началах. Регистраторы, организаторы выборов и контролеры назначаются уполномоченными по выборам в избирательных округах из списков, подаваемых двумя политическими партиями, получившими на предыдущих выборах наибольшее количество голосов в соответствующем округе. Заместитель уполномоченного назначается из числа лиц, представленных политической партией, набравшей в данном избирательном округе наибольшее число голосов на предыдущих выборах, а лица, работающие на избирательных



участках, назначаются из списка, предложенного политической партией, которая была второй по количеству голосов в данном избирательном округе на предыдущих выборах.

Для проведения выборов в провинциальные и муниципальные органы создаются специальные избирательные органы, не входящие в Федеральную избирательную администрацию. Они формируются и действуют в соответствии с законодательством каждой из провинций. Они занимают особое место среди провинциальных государственных органов. Хотя в каждой провинции можно обнаружить особенности организации и деятельности таких органов, но в целом они воспроизводят на региональном уровне основные черты, характерные для Федеральной избирательной администрации.

В ФРГ также наблюдается сочетание начал коллегиальности и единоначалия в организации и деятельности избирательных органов. Так, нарезкой избирательных округов ведает специальная постоянно действующая комиссия, члены которой назначаются федеральным Президентом. В состав этой комиссии входят президент (глава) Федерального статистического ведомства, один из судей Федерального административного суда и 5 других членов.

Органами, осуществляющими организацию и проведение выборов, в ФРГ являются Федеральный руководитель выборов, Федеральная избирательная комиссия, земельные руководители выборов, земельные избирательные комиссии, окружные руководители выборов, окружные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии, возглавляемые руководителями.

Федеральный руководитель выборов и его заместитель назначаются министром внутренних дел на неопределенный срок. Всех остальных членов Федеральной избирательной комиссии назначает Федеральный руководитель. Руководителей всех остальных уровней и их заместителей назначают земельные правительства. Земельными руководителями выборов назначаются в ряде земель начальники отделов государственного права земельных министерств внутренних дел, в некоторых землях - руководители статистических ведомств; могут быть назначены и другие чиновники, занимающие в землях руководящие должности. Окружными руководителями выборов назначаются, как правило, главы администраций соответствующих округов. Участковые избирательные комиссии возглавляются опытными чиновниками. Земельные руководители выборов назначаются на неопределенный срок, окружные руководители выполняют свои обязанности в течение срока полномочий выборного органа, участковые избирательные комиссии образуются лишь на

время предвыборной кампании, голосования и подведения итогов выборов. Руководители выборов назначают членов соответствующих избирательных комиссий. При назначении членов избирательных комиссий всех уровней учитываются предложения политических партий; число членов избирательной комиссии от каждой политической партии пропорционально количеству голосов, поданных за эту партию на предыдущих выборах. Члены участковых избирательных комиссий могут привлекаться к работе в комиссиях на общественных началах местными органами. Отказаться от работы в избирательной комиссии граждане могут лишь при наличии серьезных уважительных причин. Все же на некоторых выборах членам участковых комиссий может выдаваться небольшая плата как частичное возмещение потерь, понесенных в результате исполнения гражданского долга, и как некоторое поощрение. Как видим, в ФРГ органы исполнительной власти способны оказать сильное влияние на деятельность избирательных институтов. Это влияние в определенной степени компенсируется тем, что члены избирательных комиссий отбираются из представителей партий, а не из государственных структур. Конечно, надо принять во внимание, что наиболее важные решения принимаются коллегиально и объявляются от имени комиссий (например, признание партий участниками избирательного процесса, подведение окончательных итогов выборов и объявление о результатах выборов Федеральной избирательной комиссией). И все же можно констатировать, что в ФРГ избирательные органы не полностью отделились от исполнительных органов.

Гласность является одним из важнейших принципов работы избирательных органов во многих странах. Отметим, что в Мексике, например, в год проведения выборов на основе многопартийности при Федеральном избирательном институте создаются Национальная комиссия по наблюдению за выборами и Национальный комитет по проверке результатов голосования. Такие же органы формируются на всех избирательных уровнях. Соответственно в каждой из 94 тыс. участковых комиссий имеется по 2 представителя от каждой из партий, участвующих в выборах, что в совокупности с наблюдателями и активистами означает, что в работе избирательных комиссий принимает участие до 2,5 млн. человек. При этом все они обязаны пройти месячные курсы, специально организуемые ФИИ. Это отвечает в целом задаче демократического представительства граждан в избирательных органах. При этом к самим гражданам, пожелавшим принять такое участие, предъявляются определенные требования, связанные с обеспечением гарантии их объективности в ходе выборов. Им задаются следующие вопросы: коренные это жители или лишь временно проживающие в конкретном районе; имеют ли они необходимые знания для выполнения своих функций; не занимали ли они руководящие партийные должности в течение 6 лет до

их выдвижения. Все это немаловажно для честных выборов. Кроме того, начиная с 1994 г. политические партии и общественные объединения могут приглашать на выборы иностранных наблюдателей, которые обязаны аккредитоваться при Федеральном избирательном институте.

Принцип гласности известен и в других странах. Например, в США заседания Федеральной избирательной комиссии, как правило, открыты для всех желающих. Основания для проведения закрытых заседаний установлены законом. Закрытые заседания проводятся обычно для обсуждения кадровых и конфиденциальных вопросов, а также некоторых аспектов нарушения законов. Считается, что гласность и открытость обеспечивается присутствием, как правило, в каждой участковой комиссии по одному представителю от двух крупнейших партий (Республиканской и Демократической), они обычно именуется «избирательными судьями», так как конкурирующие партии будут внимательно следить за тем, чтобы для другой стороны не было создано никаких незаконных преимуществ.

Наблюдатели, представляющие кандидатов, присутствуют в помещении, где происходит подсчет голосов, и следят за ходом этого подсчета (например, в Канаде и Великобритании).

В России принцип гласности нашел свое воплощение, например, в ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», закрепившей право кандидатов и доверенных лиц, а также представителей средств массовой информации присутствовать на заседаниях избирательной комиссии, а при рассмотрении заявлений и жалоб - представителей заинтересованных сторон. Вполне понятно, что право свободного доступа возможно при соблюдении ряда формальностей, необходимых для обеспечения нормальных условий работы комиссии. Так, могут присутствовать на заседании не любые члены избирательных объединений, а их официальные представители, не любые журналисты, а аккредитованные. Кроме того, принцип гласности проявляется в публикации решений комиссий и официальных сообщений в печати, в других средствах массовой информации, а также в учрежденном Комиссией «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Проводятся также пресс-конференции, различные встречи с избирателями, представителями средств массовой информации для лучшего ознакомления общественности по вопросам, связанным с избирательными правами. И конечно, немаловажными являются такие аспекты деятельности избирательных комиссий, как

порядок публикации итогов выборов и присутствия в день голосования на избирательных участках наблюдателей.

Что касается наблюдателей, то впервые институт международных наблюдателей появился у нас на выборах в Государственную Думу и Совет Федерации в декабре 1993 г. Было принято специальное Положение о международных (иностранных) наблюдателях и прохождении ими процедуры обязательной аккредитации при ЦИК РФ, которая определялась постановлением ЦИК №19 от 1 ноября 1993 г.<sup>32</sup> В отношении работы наблюдателей от кандидатов, избирательных блоков и объединений действовал свой порядок. В частности, согласно ст. 15 Положения о выборах депутатов Государственной Думы РФ в 1993 г. избирательные объединения и кандидаты в депутаты получили право в день голосования назначать в избирательную комиссию до 5 наблюдателей от каждого кандидата или объединения, которые в свою очередь могли присутствовать до окончания подсчета голосов. Несколько позже федеральное законодательство, прежде всего посвященное основным гарантиям избирательных прав граждан и выборам депутатов Государственной Думы, развило положения, определяющие статус наблюдателей, хотя и с различной полнотой в отношении российских и международных наблюдателей. Для международных наблюдателей необходимо получение Комиссией предложений на их аккредитацию от международных и национальных неправительственных и правительственных организаций или авторитетных в области прав человека лиц. ЦИК РФ затем выдает иностранному наблюдателю специальное удостоверение на оговоренный в нем срок. Лишение аккредитации возможно в случае нарушения федерального законодательства со стороны наблюдателя.

В отношении полномочий российских наблюдателей существуют требования, согласно которым они должны подтверждаться кандидатом, уполномоченным представителем инициативной группы избирателей, общественным объединением в письменной форме согласно оговоренному порядку. При этом предварительное уведомление о направлении на участок наблюдателя не требуется. Однако в Федеральном законе «О выборах депутатов...», как и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...», в основном повторяющих прежние положения о статусе наблюдателей от 1993 г., появились некоторые нововведения, а именно: сокращение числа российских наблюдателей за ходом выборов на определенном избирательном участке с 3 до 1, сужение круга участников избирательного процесса, имеющих право назначать наблюдателей, связанное с назначением отечественных и международных наблюдателей только на индивидуальной основе (на участке может находиться лишь наблюдатель, получивший соответствующее по форме направление от

того, чьи интересы он представляет). Кроме того, срок полномочий наблюдателей ограничивается с момента начала работы участковой избирательной комиссии до момента подписания протокола об итогах голосования. С целью исключить возможности подтасовок результатов голосования подсчет голосов начинается с момента окончания времени голосования до установления итогов голосования на участке. При этом по требованию наблюдателя комиссия обязана представить ему заверенную копию протокола о результатах выборов. Федеральный закон « О выборах депутатов Государственной Думы...» предусматривает административную и даже уголовную ответственность для лиц, препятствующих законной работе наблюдателей ( как российских, так и иностранных). Впрочем, строгие рамки закона предусмотрены и в отношении самих наблюдателей ( тот же Федеральный закон « О выборах депутатов...»). Не предусмотрено для них законодательством и право формирования коллективного наблюдения за ходом выборов. Для разъяснения прав наблюдателей за ходом выборов имеется список инструкций, методических пособий, принятых ЦИК РФ. С этой же целью проводятся научно-практические семинары.

В процессе подготовки и проведения новых федеральных выборов были несколько расширены полномочия наблюдателей. В частности, появилось право наблюдателя знакомиться со списками избирателей, находиться в помещении избирательного участка в день голосования, включая воинские части, следственные изоляторы и другие места, где проводятся выборы (однако вход туда существенно ограничен), проверять ход опечатывания и вскрытия ящиков для голосования, подсчета голосов и погашения неиспользованных бюллетеней, знакомиться с протоколом (и получать его копию), а также право обжалования действий участковой избирательной комиссии в территориальную избирательную комиссию, в ЦИК РФ или суд в случаях, когда избирательный участок образован вне пределов страны. Естественно, все действия наблюдателей должны не противоречить действующему российскому законодательству и не мешать работе членов участковой избирательной комиссии.

Представляется немаловажным то обстоятельство, что дальнейшее развитие и совершенствование института наблюдателей служит гарантией для свободной реализации избирательных прав граждан, обеспечивая демократический общественный контроль за ходом выборов, создает условия для признания выборов действительными. Ведь согласно Федеральному закону « Об основных гарантиях избирательных прав...» им гарантируется свободное волеизъявление на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и

местного самоуправления. К этим правовым гарантиям граждан относятся, в частности, организационно-правовые, информационные и иные средства обеспечения реализации избирательных прав, среди которых можно назвать следующие:

- обеспечение гласности в деятельности избирательных комиссий;
- демократические принципы организации деятельности избирательных комиссий;
- обжалование нарушений избирательных прав граждан;
- обеспечение надлежащего контроля над ходом подсчета голосов избирателей участковыми избирательными комиссиями;
- установление результатов выборов;
- ответственность за нарушение избирательных прав граждан.

Стоит отметить также, что Федеральный закон «Об основных гарантиях...» относит к полномочиям ЦИК РФ совместное с избирательными комиссиями субъектов РФ осуществление мер по созданию единообразной системы подведения итогов выборов в Российской Федерации. Все перечисленные положения, формирующие систему гарантий избирательных прав граждан РФ, получили дальнейшее развитие в последующих федеральных избирательных законах, в дополнениях и поправках в Уголовном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях и др.

Кроме наблюдателей, зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения в России направляют в избирательные комиссии по одному своему представителю в качестве члена комиссии с правом совещательного голоса. Эти члены комиссий с правом совещательного голоса имеют практически те же права, что и другие члены избирательных комиссий, кроме права принимать участие в голосовании при принятии комиссиями решений.

В Беларуси в соответствии с Декретом Президента от 11 сентября 2000 г. «О членах Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов с правом совещательного голоса» политические партии получили возможность направлять своих представителей в состав Центральной комиссии. Члены Комиссии с правом совещательного голоса получили право вносить предложения в повестку дня заседаний Комиссии, а также иные предложения по вопросам, входящим в компетенцию

Комиссии; выступать на заседании Центральной комиссии и задавать его участникам вопросы в соответствии с повесткой дня; знакомиться с документами и материалами Центральной комиссии. Члены Комиссии с правом совещательного голоса не вправе участвовать в проводимых Центральной комиссией проверках, а также в голосовании при принятии Комиссией решений.

Принципы открытости и гласности закреплены в ст. 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь. Эти принципы обеспечиваются обязательным опубликованием решений комиссий в государственных средствах массовой информации, допуском представителей средств массовой информации в комиссии по выборам, допуском в избирательные комиссии в соответствии с установленными правилами доверенных лиц кандидатов на выборные должности, представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, групп граждан, иностранных (международных) наблюдателей.

Институт иностранных и международных наблюдателей вообще получил широкое развитие в 90-е гг. XX в., в особенности на выборах в странах Восточной Европы, Азии, Латинской Америки.

Формы и методы реализации принципа гласности в деятельности избирательных органов, как видно из приведенного выше материала, во многом довольно специфичны и отличаются от претворения в жизнь принципа гласности другими государственными органами (хотя и есть, конечно, схожие формы, например публикация принятых решений), что является одним из свидетельств организационной самостоятельности избирательных органов и выделенности их в особую систему органов в рамках механизма реализации государственной власти.

Организационная самостоятельность избирательных органов находит свое проявление в порядке их формирования, который хотя и различается, как было показано выше, в разных странах, все же нацелен на обеспечение достаточной независимости избирательных органов от других государственных институтов. Организационная самостоятельность избирательных органов четко просматривается и в их правовом статусе, основу которого составляет их автономия в системе государственных органов. Организационная самостоятельность выражается и в том, что избирательные органы, как это вытекает из проанализированного выше материала, составляют в большинстве современных стран особую подсистему в системе государственных органов.

Организационная самостоятельность вытекает из того, что избирательные органы в каждом государстве, где они имеются, созданы и действуют на основе законодательно закрепленных для них организационных принципов, реализуемых с учетом специфики работы таких органов.

---

15 См.: Constituicao da Republica Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1992. Конституция Бразилии на русском языке см.: Конституция Федеративной Республики Бразилия//Право и жизнь. №16. 1998. С. 72-241.

16 Ley Organica de Elecciones. Lima, 1997. (Titulo III) P. 11-16.

17 Diario Oficial El Peruano. 1995. 21 de Junio.

18 Функции были несколько уточнены Законом 26591 - Ley 26591. Precisan funciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 1996, 18 de Abril.

19 Diario Oficial El Peruano. 1995. 21 de Junio.

20 Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 95.

21 Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. №3. С. 9, 12.

22 Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. №4(30). С. 3.

23 Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. №8(34). С. 12-24.

24 См., в частности: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 мая 1999 г. №5/28-II «О внесении изменений и дополнений в Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»//Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. №5(71). С. 3-7.

25 Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. №6(32). С. 12.



26 См.: Избирательный кодекс Воронежской области//Собрание законодательства Воронежской области. 1997. №2. С. 15-20.

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

28 Избирательный кодекс Республики Беларусь//Звезда. 2000, 12 ліпеня.

29 Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь. 1998. №20.

30 Альфер С.А. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Минск. 2001. С. 34.

31 До последнего времени парламентское и правительственное большинство совпадало, поскольку Президент, которому вверяется исполнительная власть, принадлежал к партии, имеющей большинство мест в парламенте. В настоящее время речь идет скорее о парламентском большинстве, так как впервые с 1930 г. Президентом избран человек, не входящий в партию, располагающую большинством мест в парламенте.

32 Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. №4; 1994. №7, 10.

### **Глава III. Мировой теоретический и практический опыт: какие ветви власти можно выделить?**

После рассмотрения функциональной самостоятельности и организационной обособленности избирательных органов следует коснуться вопроса, соответствует ли выделение самостоятельной избирательной ветви власти основным положениям теории разделения власти, а также мировому опыту претворения данной теории в жизнь.

Общепризнанно, что основоположниками теории разделения власти являются Дж. Локк и Ш. Монтескье. Вместе с тем истоки этой теории находят и в более ранних источниках, в частности в работах Аристотеля, Эпикура, Полибия. Так, в трудах Аристотеля исследователи в качестве предварительных подходов к концепции разделения власти находят весьма высокую оценку системы распределения полномочий между такими органами афинской политики, как экклесия ( Народное собрание), булэ ( Совет пятисот), гэлиэя ( своеобразный судебный орган). Полибий, который, как известно, в своих трудах опирался на ряд выводов Аристотеля ( хотя, по мнению некоторых исследователей, с трудами Аристотеля, по всей видимости, Полибий знакомился не непосредственно, а через какие-то популярные

руководства<sup>33</sup>), развивал идеи предпочтительности смешанного правления, т.е. такого, в котором смешиваются элементы чистых форм правления: царской власти, аристократии и демократии<sup>34</sup>. Среди современных Полибию государств наилучшую организацию в духе смешанного правления он находит в Римской республике, указывая, что уравнивающие друг друга властные институты, а именно - консулы, Сенат и народ (в лице комиций, т.е. Народного собрания), выражают соответственно царское, аристократическое и демократическое начала. В то же время у древних авторов можно найти лишь фрагментарные замечания и мысли, указывающие на возможность появления указанной теории, однако сама теория не была создана и не было предварительной концептуальной проработки идей, непосредственно приводящих к формулированию положений такой теории.

Несмотря на то, что Дж. Локк рассматривал разделение власти как весьма значимую ценность в сфере политики и полагал, что следует отдавать предпочтение выстраиванию системы государственных органов именно на основе разделения власти (об этом свидетельствует его замечание: «где законодательная и исполнительная власть находятся в различных руках (как это имеет место во всех умеренных монархиях и правильно организованных правительствах)»)<sup>35</sup>, он вовсе не считал, что при отсутствии реализации разделения власти нормального государства не существует. Таким образом, идея разделения власти изначально рассматривалась в качестве предпочтительной и желательной для внедрения в практику, но не как универсальный принцип построения системы государственных органов. В своих работах Дж. Локк выделял три ветви власти: законодательную, исполнительную (правительственные и судебные полномочия) и федеративную (полномочия в области внешней политики). Тем не менее он подчеркивал, что федеративная и исполнительная власть могут находиться в одних и тех же руках<sup>36</sup>, тогда как законодательная власть должна быть не только отделена от исполнительной и федеративной, но и олицетворять собой верховную власть в сообществе<sup>37</sup>.

В свою очередь Ш. Монтескье более последовательно и четко сформулировал основные положения теории разделения власти, чем его предшественник Дж. Локк. Исследование Ш. Монтескье «О духе законов» увидело свет на несколько десятков лет позже процитированных выше «Двух трактатов о политике» Дж. Локка. Понятно, что потребовалось время для осмысления выдвинутых Дж. Локком идей. По Ш. Монтескье, «в каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского»<sup>38</sup>. Уже здесь можно увидеть генетическое единство концепций Дж.

Локка и Ш. Монтескье. Но далее Ш. Монтескье поясняет, что третий род власти можно именовать судебной властью. Вообще выделение трех ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной - было признано в теории разделения власти классическим.

Однако позже стали предлагать выделять большее число ветвей власти, в обоснование чего приводились довольно веские аргументы. Например, Б. Констан полагал, что существуют следующие ветви власти: 1) королевская (нейтральная или посредническая) власть; 2) исполнительная власть; 3) постоянная представительная власть (власть наследственной палаты пэров); 4) власть, представляющая общественное мнение (власть выборной нижней палаты); 5) судебная власть, а также особая (уже шестая по счету) ветвь - муниципальная власть.

Данной теорией занимались ученые не только Европы. Видный китайский мыслитель и политический деятель рубежа XIX-XX вв. Сунь Ятсен предлагал свой вариант деления ветвей власти, а именно: законодательная, исполнительная, судебная, контрольная и экзаменационная власть<sup>39</sup>. Выделение такой ветви власти, как экзаменационная, в его концепции отражает специфику теории и практики построения государственного аппарата, господствовавших в Китае на протяжении более чем тысячелетия. Ведь назначения на различные должности в государственной службе производились в Китае (как и в некоторых соседних государствах в отдельные исторические периоды) по итогам периодически проводимых специальными государственными комиссиями экзаменов, хотя сама экзаменационная система не раз менялась. Наличие экзаменационной ветви власти представляет особый интерес, так как система органов в рамках данной ветви государственной власти, согласно взглядам Сунь Ятсена, предназначена исключительно для формирования иных органов государства. Безусловно, экзаменационная власть никоим образом не напоминает избирательную власть, но надо не забывать, что сама по себе система экзаменов в Китае использовалась при назначении государственных служащих на различные должности в рамках государственного аппарата, который ныне относится прежде всего к сфере исполнительной власти. Важно, однако, подчеркнуть, что отдельные мыслители предлагают выделить в отдельную ветвь власти государственные органы, выполняющие главным образом функцию формирования иных государственных органов.

Отметим, что такая система разделения власти нашла свое воплощение во Временной Конституции Китайской Республики 1912 г. Правда, вскоре была установлена военная диктатура, во время которой данная Конституция практически утратила свое значение. После ликвидации военной диктатуры в 1925-1927 гг. действие этой Конституции было

восстановлено на большей части территории Китая. В соответствии с упомянутой Конституцией, на национальном уровне было образовано пять палат (юань): экзаменационная, юридическая, исполнительная, законодательная и контрольная. Все министерства, за исключением министерства юстиции, находящегося в ведении юридической палаты, подведомственны исполнительной палате. Кроме того, при правительстве отдельно существовал Военный совет. Временная Конституция послужила основой для принятой в 1947 г. Конституции Китая, сохранившей в целом в сфере организации государственных органов идеи Сунь Ятсена. После провозглашения в 1949 г. Китайской Народной Республики (в которой вообще отказались от принципа разделения власти) действие Конституции 1947 г. сохранилось только на Тайване, где она действует вплоть до настоящего времени (с поправками 1990-х гг.). Однако в условиях продолжавшихся в Китае свыше 30 лет гражданских войн, революций, войн с иностранными государствами, военных переворотов принцип разделения власти не мог реально играть существенной роли, у власти же зачастую были милитаристские группировки. На Тайване также после 1949 г. десятилетиями сохранялось периодически продлеваемое военное положение.

Целый ряд рассмотренных выше теоретических положений нашел отражение в источниках права различных стран. К примеру, в ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (рассматриваемой в настоящее время как часть действующей Конституции Франции) даже сказано, что «общество, где ... нет разделения властей, не имеет Конституции»<sup>40</sup>. Однако ни в указанной Декларации, ни в Конституции 1958 г. не перечислено, какие именно ветви власти признаются действующими во Франции и какие органы власти относятся к той или иной ветви (хотя в Преамбуле Декларации и упоминаются законодательная и исполнительная власть, но безотносительно к принципу разделения власти<sup>41</sup>). Стоит отметить, что в XIX в. на теорию и практику конституционализма во Франции, как и некоторых других государств, оказали определенное влияние идеи Б. Констана о разделении власти. При этом Б. Констан и сам активно пропагандировал их, стремясь внедрить свои взгляды во французское конституционное законодательство. Так, концепция Б. Констана нашла в той или иной мере отражение в Конституционных актах Франции 1814, 1815 и 1830 гг., в Конституции Бразилии 1824 г., в Конституционной хартии Португалии 1826 г.

Концепция Дж. Локка (а именно его идея верховенства законодательной власти и, соответственно, ее носителя - парламента в системе разделения власти) получила распространение и законодательное закрепление в некоторых странах. Хотя заметим, что

данная концепция, в особенности в современных условиях, видимо, не всегда заимствуется непосредственно из работ Дж. Локка (не говоря уже о ссылках на него). Тем не менее опосредованным путем, точнее - в результате деятельности политиков и юристов, усвоивших эту концепцию (не обязательно из первоисточника, чаще из книг других авторов) и претворяющих ее в жизнь, эта концепция существует и развивается. Например, ст. 41 Конституции Японии 1947 г. гласит: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства»<sup>42</sup>. Да и в Великобритании - на родине Дж. Локка - правительство, играющее определяющую роль в выработке и проведении внешней и внутренней политики государства, может существовать и выполнять свои функции только при поддержке большинства членов Палаты общин (т.е. парламентского большинства). Роль парламента наиболее явственна, когда правительство вынуждено опираться на нестабильное парламентское большинство (нестабильность может быть, например, вызвана коалиционным характером парламентского большинства), либо в условиях, когда правящая партия имеет относительное большинство в Палате общин или незначительный численный перевес своих членов над представителями других партий в указанной палате парламента.

Помимо вышеперечисленных выделяют иногда и другие ветви власти. Для целей настоящей работы особенно примечательным является тот факт, что в настоящее время в ряде стран специально на конституционном уровне закрепляется избирательная ветвь власти. К примеру, в ст. 129 Конституции Никарагуа 1987 г. указывается разделение на законодательную, исполнительную, судебную и избирательную власти<sup>43</sup>. Отметим, что Никарагуа - не единственное государство, которое прямо ввело избирательную ветвь власти в систему разделения власти. Избирательная власть, наряду с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, зафиксирована также в Конституции Колумбии 1991 г.

В некоторых странах законодательство не устанавливает в системе разделения власти избирательной ее ветви. Тем не менее некоторые юристы - как теоретики, так и практики - предлагают считать избирательную власть фактически включенной в систему разделения власти. В частности, Председатель Избирательного суда Уругвая К. А. Уррути полагает, что данный суд, являющийся высшим избирательным органом, представляет самостоятельную ветвь власти, поскольку (хотя Конституция Уругвая упоминает только три ветви власти) закрепляет такой статус этого суда, который вполне позволяет по всем признакам отнести его к отдельной ветви власти. Следовательно, К. А. Уррути хотя и не говорит прямо о подразумеваемом в Конституции существовании именно избирательной ветви власти,

высказывается в пользу ее официального оформления, поскольку, по его мнению, ни к какой иной кроме как к избирательной ветви власти нельзя отнести орган, организующий выборы, даже несмотря на то, что этот орган наделен дополнительно судебными полномочиями. Тем более, считает К. А. Уррути, что речь в данном случае идет о том, что указанный орган уже по самому характеру его деятельности не может быть отнесен ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветвям власти<sup>44</sup>. Примечательно, что К. А. Уррути не останавливается на рассмотрении вопроса о том, какие ветви власти выделяются Конституцией. Его в первую очередь интересует существо вопроса: обладает ли возглавляемый им орган необходимыми признаками, позволяющими полагать, что данный государственный институт относится к самостоятельной ветви власти. Как видим, вывод К. А. Уррути однозначен. Примерно так же рассуждает и еще один практик - член Национального судебного совета по выборам Перу Р. Вальдивия Кано. Он полагает, что, несмотря на то, что Конституция Перу указывает только три ветви власти - законодательную, исполнительную и судебную, Национальный судебный совет по выборам представляет собой самостоятельную ветвь государственной власти (он говорит о четвертой ветви власти, но никак ее не называет). При этом он отмечает, что указанный Совет «обладает всеми атрибутами, которые конституционная доктрина считает необходимым иметь для обретения качества ветви власти в государстве»<sup>45</sup>. Неудивительно, что вопрос о принадлежности избирательного органа к той или иной ветви власти привлек внимание именно практиков. Ведь принцип разделения власти является не просто лозунгом. В государстве, которое провозгласило указанный принцип, он представляет собой основу построения всего механизма реализации государственной власти.

Не формальный, а сущностный подход К. А. Уррути и Р. Вальдивии Кано к выделению избирательной ветви власти для настоящего исследования представляет особый интерес также потому, что чаще всего в странах, признающих принцип разделения власти, закрепляется существование трех ее ветвей: законодательной, исполнительной и судебной (ст. 10 Конституции России 1993 г.<sup>46</sup>, ст. 2 Конституции Бразилии 1988 г.<sup>47</sup>, ст. 1 Конституции Болгарии 1991 г.<sup>48</sup>, ст. 2 Конституции Чехии 1992 г.<sup>49</sup> и др.)<sup>50</sup>. Однако и в тех странах, где законодательно закрепляется более трех указанных ветвей власти (а также в концепциях, обосновывающих наличие большего числа ветвей власти), тоже признается существование законодательной, исполнительной и судебной власти (как это было уже показано). Закономерно, что наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью в ряде государств выделяют такие ветви власти, как избирательная и контрольная. В современных условиях во многих странах все шире внедряются в практику различные

формы прямой демократии. В этой связи очень важно, чтобы такие ее формы, как выборы или референдум, были организованы надлежащим, обеспечивающим свободное и адекватное волеизъявление граждан образом. Для достижения этой цели необходимо, естественно, чтобы выборы и референдумы организовывались специализированными органами, независимыми в административном отношении от других органов государства и подчиняющимися только закону.

Надо отметить, что мнения российских ученых, которые являются одновременно и практиками, в отношении признания возможности выделения самостоятельной избирательной ветви власти разделились. Так, бывший член ЦИК РФ и один из ведущих российских специалистов в области избирательного права Ю. А. Веденеев полагает, что «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»<sup>51</sup>. К этому же выводу он приходит и в другой своей работе<sup>52</sup>. С ним не соглашается бывший Председатель ЦИК РФ, а также один из крупнейших отечественных специалистов в сфере избирательного права А. В. Иванченко, который считает, что определение комиссии как ветви власти весьма условно, поскольку все ветви власти, равно как и ее источник - народ, четко закреплены Конституцией<sup>53</sup>, хотя и отмечает, что избирательные комиссии «не относятся ни к одной из трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной)»<sup>54</sup>. По его мнению, более уместно говорить о функции системы избирательных комиссий, которая состоит в оформлении воли народа, придании ей нормативного (обязательного) характера, и «именно эта организующая, а вовсе не властная функция является сущностной прерогативой системы избирательных комиссий»<sup>55</sup>. Конечно, избирательные комиссии создаются и действуют в целях обеспечения волеизъявления народа в ходе выборов и референдума, однако для достижения поставленных перед ними целей они используют и властные полномочия. Ведь действия избирательных комиссий ( регистрация кандидатов и списков кандидатов, отмена регистрации кандидатов и списков кандидатов, нормативные документы и др.) носят обязывающий характер, т.е. в случае неподчинения могут быть применены меры принудительного характера. Естественно, избирательные комиссии действуют в соответствии с законом, но все государственные органы, относящиеся к любой ветви власти (в том числе и к законодательной), действуют в соответствии с законом. Еще один известный специалист в области избирательного права, много работающий для теоретического

осмысления его проблем и для практического развития избирательного законодательства, В. И. Лысенко пишет: « Наполнение новым содержанием понятия « власть народа» в Конституции и провозглашение, что высшим непосредственным выражением его власти являются референдум и свободные выборы, позволяют на этой основе дополнить российскую конституционную теорию и практику разделения государственной власти на три ее составные части подведением под нее новой основы - учредительно-представительной по своей природе власти народа, которая реализуется в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов»<sup>56</sup>. В.И. Лысенко не говорит прямо об избирательной ветви власти. Но он делает вывод о возможности выделения еще одной ветви государственной власти наряду с тремя традиционно признаваемыми ( законодательной, исполнительной, судебной) и указывает, какова, по его мнению, природа этой ветви власти.

Что касается контрольной власти (в отличие от избирательной власти), то специальному ее выделению в качестве самостоятельной ветви власти мешает такое обстоятельство, что практически все государственные органы обладают теми или иными контрольными полномочиями. Ведь власть осуществляется в том числе и посредством контроля, и органы государства в рамках каждой ветви власти реализуют определенные контрольные или надзорные полномочия. Кроме того, разделение власти нацелено на обеспечение демократии, и органы государственной власти каждой из ее ветвей должны иметь контрольные и надзорные полномочия в отношении органов государственной власти других ветвей. Посредством механизмов взаимного контроля и надзора осуществляются упомянутые выше взаимозависимость ветвей власти, функционирование системы сдержек и противовесов, т.е. взаимодействие государственных органов, обеспечивающих единство власти.

Тем не менее в государствах все же существуют органы, главной функцией которых выступает контроль или надзор в какой-либо сфере, другие же функции либо непосредственно вытекают из контрольных и надзорных полномочий, либо связаны с ними. Такие органы появились еще в древности. Например, в Спарте избирались пять эфоров (интересно, что с греческого языка « эфоры» переводится как « наблюдатели»), главной задачей которых изначально был надзор за деятельностью царей, в связи с чем они были наделены также некоторыми судебными и административными полномочиями. В Древнем Риме избирались плебейские трибуны главным образом для надзора за соблюдением прав плебеев и т.д. Должностные лица с контрольными полномочиями назначались в разных государствах и в средние века, и позже. В России Петр I, к примеру, с целью усиления государственного контроля в начале XVIII в. учредил для осуществления тайного надзора



фискальную службу ( хотя эта служба себя не оправдала ввиду многочисленных злоупотреблений и была упразднена), а в 1722 г. - прокуратуру для явного надзора. Специальное внимание организации государственного контроля уделялось на протяжении многих столетий в Китае. Неудивительно поэтому, что именно Сунь Ятсен предложил выделить контрольную ветвь государственной власти. Однако взгляды, признающие самостоятельность контрольной ветви власти, распространены не только на Дальнем Востоке. Например, в ходе разработки и принятия Конституции Никарагуа в 1986 г. был выдвинут альтернативный проект конституции, в котором говорилось о контрольной власти наряду с законодательной, исполнительной и избирательной. К сожалению, в отечественной литературе недостаточное внимание уделяется контрольным органам. В определенной мере этот пробел восполнен работами видного отечественного правоведа В.Е. Чиркина<sup>57</sup>, хотя в упомянутой в сноске книге, на мой взгляд, еще не вполне четко проведена грань между органами, специализирующимися на осуществлении контрольных или надзорных полномочий, и органами, для которых контроль является лишь одной из функций, появившихся в связи с выполнением ими иных функций, для реализации которых в первую очередь и создавались указанные органы (к примеру, для судов общей юрисдикции в США или Японии конституционный контроль не является основной функцией, для исполнения которой они создавались, а возложен на них в связи с определенным истолкованием существа судебных полномочий).

Немаловажным представляется и то обстоятельство, что организационная обособленность систем органов контроля или надзора либо функциональная самостоятельность контрольных полномочий были закреплены в конституциях и тех стран, в которых не признавался принцип разделения власти. Так, Конституция СССР 1977 г. содержала положения о формировании и деятельности органов прокуратуры, на которые возлагался высший надзор за точным и единообразным исполнением законов органами государственного управления, должностными лицами, общественными организациями и гражданами (глава 21 - ст.ст. 164-168), а также об образовании Верховным Советом СССР Комитета народного контроля СССР, возглавлявшего систему органов народного контроля (ст. 126)<sup>58</sup>. Закон СССР 1979 г. «О народном контроле в СССР» подтвердил единство системы органов народного контроля, уточнив его полномочия<sup>59</sup>. Согласно этому Закону, все комитеты народного контроля формировались советами соответствующего уровня и были им подотчетны, а низовые органы народного контроля - группы на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях и посты в подразделениях предприятий, колхозов, учреждений и организаций - избирались на собраниях трудовых коллективов или

конференциях их представителей и отчитывались перед ними. Иначе говоря, по Конституции СССР 1977 г. и принятому в ее развитие законодательству и прокуратура, и органы народного контроля представляли собой самостоятельные системы государственных органов, каждая из которых осуществляла надзор либо контроль в определенной законом сфере.

В полемику с В. Е. Чиркиным вступает М. С. Шалумов и отмечает, что «само по себе существование в системе разделения властей самостоятельной ветви - контрольной ... весьма спорно»<sup>60</sup>. В то же время «исследование места и роли прокуратуры в современном российском государстве, основанном на принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, - пишет М. С. Шалумов, - дает возможность утверждать, что прокуратура не входит в структуру ни одной из ветвей власти, но является важнейшим и неотъемлемым элементом системы «сдержек и противовесов», которая позволяет обеспечивать не только правильное разделение полномочий между различными ветвями власти, но и их согласованное функционирование»<sup>61</sup>. Вполне верно указывая, что прокуратура не входит ни в одну из трех перечисленных ветвей власти, автор, тем не менее, как будто не замечает, что следующим шагом в логической цепочке рассуждений является признание вхождения прокуратуры в некую четвертую ветвь государственной власти. Ведь государственная власть в каждой стране едина, и деление на ветви власти осуществляется в соответствии со спецификой полномочий государственных органов, причем именно соответствующие полномочия и обеспечивают систему «сдержек и противовесов» (опять же между ветвями власти). Государственная власть в любой стране осуществляется государственными органами, образующими систему. Если в государстве признается разделение власти, то внутри системы государственных органов и происходит разделение власти. Все ветви власти в совокупности составляют единую систему реализации власти государственными органами. Находиться же вообще вне ветвей власти (конечно, если принцип разделения власти как таковой признается) и одновременно входить в систему государственных органов невозможно. М. С. Шалумов совершенно справедливо обращает внимание на то, что «для прокуратуры надзор за исполнением законов - главная, основная функция, из существа которой вытекают все ее другие, дополнительные функции», а для целого ряда органов, входящих в структуру исполнительной власти, «контроль ..., как правило, - не единственная и не основная функция»<sup>62</sup>. Однако, как представляется, основанием для выделения контрольной ветви власти как раз и служит тот факт, что существуют организационно самостоятельные государственные органы, которые занимаются в основном (или почти исключительно) проверкой, изучением состояния дел,

расследованием. Собственно, организационная самостоятельность и функциональная обособленность государственных органов, составляющих единую систему (причем и один орган может рассматриваться как система), представляют собой институциональную основу для выделения той или иной ветви власти. Эти же условия необходимо принимать во внимание при определении возможности (или невозможности) говорить о существовании самостоятельной избирательной ветви власти.

Возвращаясь к практическому осуществлению концепции разделения власти, отметим, что в Конституции Алжира 1976 г. (действовала до 1989 г.) раздел II « Об организации власти» содержал главу 5 « О контрольной функции»<sup>63</sup> наряду с главами о политической, исполнительной, законодательной, судебной и учредительной функциях. Правда, в упомянутой главе не выделяется какая-либо обособленная система органов контроля, а регулируется осуществление контрольных полномочий разными государственными органами, в том числе и такими, для которых контрольная функция - лишь одна из нескольких (например, Национальным народным собранием). Это еще раз подтверждает верность сказанного выше о том, что контрольная функция присуща, как правило, всем органам государственной власти, хотя формы и методы осуществления контрольной функции обычно у разных органов различны, что связано со спецификой каждого из органов. Все это, как уже отмечалось, порождает трудности для вычленения самостоятельной контрольной ветви власти.

В связи с вышеизложенным стоит особо подчеркнуть, что функциональное распределение полномочий между органами государства отнюдь не тождественно реализации принципа разделения власти. Функциональное распределение полномочий между органами, т.е. своего рода разделение труда в сфере государственного управления, существует практически в любом государстве (в том числе в тех государствах, которые не закрепляют принципа разделения власти) и служит основой для разделения власти. Однако сводить разделение власти к функциональному распределению полномочий между органами государства было бы неверно. В наиболее последовательном выражении идея разделения власти приводит к выводу о том, что между ветвями власти распределяются суверенные полномочия государства, что в свою очередь означает, что каждая из ветвей власти в определенной мере суверенна сама по себе, поскольку является носителем части суверенитета государства. Следовательно, можно прийти к выводу, что государственный суверенитет оказывается расчлененным, а единство государственной власти, основанное на суверенитете, исчезает. Конечно, такой вывод является поверхностным, основанным не на глубоком исследовании сущности суверенитета и существа разделения власти, а на беглом

ознакомлении с разделением власти на уровне лозунгов и кратких к ним пояснений. Однако в результате подходов, появляющихся на основе подобных выводов, к организации государственной власти в стране может сложиться конфликтная ситуация.

Например, в России в 1992-1993 гг. после провозглашения принципа разделения власти и включения соответствующих положений в Конституцию 1978 г. (ст. 3)<sup>64</sup> одним из наиболее острых политико-институциональных конфликтов оказалось противостояние Президента и Верховного Совета (вместе со Съездом народных депутатов), переросшее в вооруженное столкновение и расстрел здания российского парламента с находящейся в нем частью депутатов и сотрудников аппарата. Естественно, я далек от мысли считать, что главной причиной указанного президентско-парламентского конфликта стало неправильное понимание и абсолютизация принципа разделения власти. Истинные причины намного глубже и носят комплексный характер, и их рассмотрение не входит в цели настоящей работы. В то же время внешне данный конфликт развивался в виде противоборства Президента и парламента. Неудивительно, что именно так он был представлен в средствах массовой информации. В духе такого же поверхностного понимания были составлены вопросы, вынесенные на референдум: 1) Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации? 2) Одобряете ли Вы социальную политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации с 1992 года? 3) Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации? 4) Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации? Именно как противостояние Президента и парламента воспринимало этот конфликт большинство российских граждан; многие люди задавали друг другу вопрос: ты за Президента или за Верховный Совет? Так и хотелось задать встречный вопрос: а кто за суды? Почему-то почти никто не обратил внимания на абсурдность такой постановки вопроса вообще, а голос тех, кто говорил об абсурдности, услышан не был. А ведь разделение власти предполагает, что власть остается единой, даже будучи распределенной между различными органами государства, причем как раз в силу того, что одна ветвь власти не может подменить другую, данный принцип является одной из гарантий демократии, одним из препятствий монополизации власти узкой группой людей. Получается, что условием существования каждой из ветвей власти является нормальное функционирование всякой другой ветви власти, так как в случае ликвидации одной из ветвей власти весь государственный механизм придет в расстройство, поскольку функции ликвидированной ветви власти никто не будет исполнять. Если образно представить государственный механизм, то государство, признающее разделение власти, но ликвидировавшее одну из ветвей власти, было бы

подобно автомобилю, у которого все исправно работает, но нет тормозов, или все действует, но сняты колеса, или все функционирует, но отсутствует трансмиссия и т.д. Отсюда и вытекает, как полагают сторонники принципа разделения власти, заинтересованность лиц, действующих в составе органов, относящихся к какой-либо одной в определенной мере самостоятельной ветви власти, в сохранении всех ветвей власти, даже когда они чувствуют неудобство оттого, что не совсем так, как они хотели бы, поступают люди, работающие в составе органов, относящихся к любой другой ветви власти. Конечно, в данном случае речь идет о людях, предпочитающих жить в правовом и демократическом государстве, а не о тех, кто хотел бы совершить переворот и, узурпировав власть, сосредоточить ее во всей полноте в руках одного диктатора или узкой группы олигархов.

Умозаключения, в результате которых признание самостоятельности ветвей власти приводит к абсолютизации их суверенности и противопоставлению одних ветвей власти другим, вызвали уже в XVIII в. довольно резкую критику Ж.-Ж. Руссо, который писал: «Наши политики, не будучи в состоянии разделить суверенитет в принципе его, разделяют суверенитет в его проявлениях. Они разделяют его на силу и на волю, на власть законодательную и на власть исполнительную; на право облагать налогами, отправлять правосудие, вести войну; на управление внутренними делами и на полномочия вести внешние сношения; они то смешивают все эти части, то отделяют их друг от друга; они делают из суверена какое-то фантастическое существо, сложенное из частей, взятых из разных мест. Это похоже на то, как если бы составили человека из разных тел, из которых у одного были бы только глаза, у другого - руки, у третьего - ноги и ничего более. Говорят, японские фокусники на глазах у зрителей рассекают на части ребенка, затем бросают в воздух один за другим все его члены - и ребенок падает на землю вновь живой и целый. Таковы, приблизительно, приемы и наших политиков: расчленив Общественный организм с помощью достойного ярмарки фокуса, они затем, не знаю уж как, вновь собирают его из кусков»<sup>65</sup>. Собственно, невозможность сохранения государства при расчленении суверенитета и привела к неизбежной потребности дополнить принцип разделения власти при его внедрении системой сдержек и противовесов, взаимозависимостью ветвей власти, гармоническим их сочетанием и т.д., о чем подробнее речь пойдет ниже.

Уже к концу XIX в. никто из реалистичных политиков не выступал за неукоснительное, доведенное до логического конца проведение в жизнь принципа разделения власти в чистом виде. Так, Л. Дюги писал в свое время: «Мы говорим: национальная воля может быть представлена многими органами. Гораздо лучше даже, чтобы она была представлена многими органами, а не одним, так как эти органы взаимно будут ограничивать и

уравновешивать друг друга. Но если и существуют многие органы представительства, суверенитет не может быть разделен на многие элементы, и нельзя под именем власти наделять каждый из этих органов частичным элементом суверенитета, остающегося, несмотря на это деление, единым и неделимым. ... Когда есть несколько органов представительства, они неизбежно сотрудничают во всякой общей деятельности государства; но их способ участия естественно разнится; это является нормой для конституции всякой страны, и то, что называют неточно разделением властей, на самом деле есть разность в сотрудничестве различных органов в общей деятельности государства»<sup>66</sup>.

Следует заметить, что и Дж. Локк не был сторонником жесткого отграничения одной ветви власти от другой, допускал смешение властей в деятельности одного органа, признавал верховенство законодательной власти, о чем уже говорилось выше. « Два трактата о правлении» Дж. Локка были направлены против монархизма абсолютной монархии. Он выступал за полицентризм принятия властных решений на демократических началах, за приоритет при осуществлении власти выборного коллегиального представительного органа. Свои трактаты Дж. Локк писал в полемике с Р. Филмером, отстаивавшим идеалы абсолютной монархии<sup>67</sup> ( точнее, со сторонниками взглядов Р. Филмера, поскольку к моменту написания Дж. Локком указанных трактатов сам Р. Филмер уже ушел из жизни).

Впрочем, и Ш. Монтескье являлся сторонником прежде всего рассредоточения власти и выступал в первую очередь против концентрации ее в одних руках. « Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически их применять»<sup>68</sup>. Затем Ш. Монтескье продолжает ту же тему: « Не будет свободы..., если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем»<sup>69</sup>. Но Ш. Монтескье настаивает также на согласованности и взаимодействии ветвей власти.

К заключению о том, что главной ценностью принципа разделения власти является поддержание и укрепление демократии благодаря его реализации, пришел в своем фундаментальном труде английский исследователь М. Вайл, проанализировавший разнообразные теоретические подходы к принципу разделения власти<sup>70</sup>. Надо отдать должное принципу разделения власти, но все же представляется преувеличением заявление

известного российского конституционалиста Л. М. Энтина по поводу того, что «совершенно очевидно и подтверждено всем мировым опытом, что построение и функционирование демократического механизма власти без применения принципа разделения властей невозможны»<sup>71</sup> ( хотя автор и оговаривается: «принцип разделения властей не есть некая панацея или волшебная палочка, спасающая от всех бед»<sup>72</sup>). К моменту, когда Дж. Локк впервые вынес на суд публики концепцию разделения власти, демократия имела более чем двухтысячелетнюю историю, и, следовательно, многие основные принципы организации государственной власти в условиях демократии применялись на практике и были выработаны намного раньше, чем был разработан принцип разделения власти.

Не стоит забывать и то, что далеко не все современные демократические государства являются приверженцами принципа разделения власти. Например, в Швеции на официальном уровне принцип разделения власти не провозглашался. Современный крупнейший отечественный специалист по конституционному праву скандинавских государств М. А. Могунова указывает, что «возможна и такая разновидность парламентского режима, при котором в качестве единственного источника государственной власти выступает парламент»<sup>73</sup>. При этом М. А. Могунова ссылается на Швецию после 1974 г., отмечая, что в этой стране «официально главой исполнительной власти признается правительство, подчиненное и подконтрольное Риксдагу ( парламенту)»<sup>74</sup>. Вряд ли кто скажет, что в Швеции при всем при том нет демократии.

Точно так же Британия являет нам пример демократии, несмотря на то, что с большой натяжкой можно говорить о последовательном проведении в жизнь принципа разделения власти в современной Великобритании, хотя опыт именно этой страны вдохновлял Дж. Локка в XVII в. и Ш. Монтескье в XVIII в. Действительно, законодательствует королева (король) в парламенте, исполнительную власть осуществляет королева (король) в Тайном совете, правосудие отправляется от имени королевы ( короля), т.е. все три ветви власти объединяются в лице монарха. На этот довод иногда возражают, что монарх не играет реальной роли ни в законотворчестве, ни в управлении государством, ни в отправлении правосудия и что существование монарха - скорее дань британским традициям. Даже и в этих условиях (хотя в определенных обстоятельствах монарх играет не только декоративную роль) нельзя не признать того факта, что все же номинально разделение власти в Великобритании не проведено до конца. Все это позволило еще в XIX в. видному британскому ученому В. Бэйджхоту прийти к выводу, что английская конституционная система основана не на разделении властей, а на их слиянии<sup>75</sup>. Правда, с таким выводом согласны далеко не все. В частности, уже упоминавшийся М. Вайл считает, что разделение

властей и разграничение функций составляют самую суть британской системы правления<sup>76</sup>. Однако он полагает, что для более адекватного понимания этой системы необходимо рассматривать не только формально-юридические отношения между государственными органами, но и включить в сферу изучения также партии и группы давления, а кроме того, обратить внимание на функционирование политических институтов.

А теперь рассмотрим реальную британскую практику. Палата лордов является одновременно и палатой парламента, и высшей апелляционной судебной инстанцией, а лорд-канцлер - одновременно и членом правительства, и председателем Палаты лордов, и главой судебной системы Англии и Уэльса. Примеры осуществления одним и тем же британским государственным органом функций, относимых по классическому варианту теории разделения власти к ведению различных ветвей власти, и совмещения одним лицом разных должностей можно было бы продолжить. Кроме того, правительство Великобритании, являясь самостоятельным органом государства, непосредственно зависит от парламентского большинства, т.е. от партии или коалиции, располагающей большинством депутатских мандатов в Палате общин. Другими словами, партия, получившая в результате выборов большинство мест в нижней палате парламента, проводит в жизнь свою программу, используя и правительство, и парламент в зависимости от характера задач, которые необходимо решить. Было бы странно, если бы в парламенте правящая партия реализовала одну программу, а в правительстве - другую. Противоречия и разногласия, возникающие в правящей партии, разрешаются через использование внутрипартийных механизмов, либо происходит раскол партии. При наличии у правящей партии стабильного и весомого большинства в Палате общин зависимость правительства от нижней палаты парламента не исчезает. Ведь за этой палатой сохраняется право поддержать или не поддержать программу Правительства, проголосовать за вотум доверия правительству или отклонить его, министры все равно назначаются из числа членов Палаты общин, а депутаты имеют право подавать запросы, на которые представители правительства обязаны давать ответ, и т.п. Но такая зависимость становится менее заметной вследствие согласованных действий правительства и парламентского большинства. Необходимо помнить также, что традиционной для Великобритании является доктрина «верховенства парламента», хотя в настоящее время она подвергается модификациям, а в противовес ей выдвигаются концепции сильной исполнительной власти<sup>77</sup>.

В Конституции Финляндии 1999 г. §3 называется «Парламентаризм и разграничение государственных функций»<sup>78</sup>. Таким образом, хотя в самом указанном параграфе говорится, какие органы осуществляют законодательную власть, какие - исполнительную, какие -



судебную, по-видимому, речь в Конституции идет не о разделении власти, а о функциональном распределении полномочий между различными органами, что, как уже говорилось, имеется в любом государстве, но не идентично разделению власти. В то же время современная Финляндия, как известно, - демократическое государство. Итак, демократический политический режим далеко не всегда напрямую связан с последовательным проведением в жизнь принципа разделения власти. В то же время следует иметь в виду, что и в период действия предыдущей Конституции Финляндии (состоящей из некоторых актов) финские государствоведы отмечали влияние взглядов Ш. Мотескье на формирование системы государственных органов, причем в качестве такого влияния часто указывали, главным образом, на принципы сотрудничества и взаимного контроля органов власти<sup>79</sup>.

Вместе с тем провозглашение принципа разделения власти в конституции и даже следование этому принципу не дает полной гарантии демократичности политического режима. Так, в ст. 6 Конституции Бразилии 1967 г., принятой с целью институционализации авторитарного политического режима, установленного в результате военного переворота 1964 г., говорилось: «Ветвями власти Союза, независимыми и гармоничными, являются законодательная, исполнительная и судебная власть»<sup>80</sup>. Однако признание в теории и практике бразильского конституционализма принципа разделения властей отнюдь не препятствовало существованию в Бразилии во второй половине 60-х годов и в 70-х годах весьма жесткого авторитарного политического режима (представители некоторых оппозиционных сил называли его даже фашистским<sup>81</sup>). Либерализация политического режима в Бразилии началась в 1979 г., а демократизация - в 1985 г. При этом в указанных процессах либерализации и демократизации роль принципа разделения властей вовсе не была значительной. В ходе либерализации и демократизации принцип разделения власти как таковой не обсуждается, а позже при разработке и принятии новой Конституции Бразилии в 1985-1988 гг. дебатировалось не введение принципа разделения властей, а трактовка данного принципа и обеспечение баланса ветвей власти.

Интересную проблему поднял в одной из своих работ известный белорусский юрист, Председатель Конституционного суда Республики Беларусь Г.А. Василевич. Он поставил вопрос о соотношении актов государственных органов, относящихся к различным ветвям власти, в условиях реализации принципа разделения власти и действия системы сдержек и противовесов<sup>82</sup>. Данная проблема выходит за рамки предмета настоящего исследования, поэтому подробное ее рассмотрение не является задачей этой работы. Вместе с тем вопросы нормотворчества и соотношения актов, изданных государственными органами,

принадлежащими к различным ветвям власти, касаются избирательных органов, поскольку последние принимают обязательные для исполнения акты.

Как уже отмечалось выше, без постоянного взаимодействия система государственных органов не сможет функционировать как единое целое, как система. Поэтому принцип разделения власти на практике и в теории дополняют другими принципами. При этом если принцип разделения власти признается в настоящее время не всеми государствами, то обеспечением единства действий всех государственных органов озабочены во всех странах. К примеру, нет непосредственного указания на принцип разделения власти в Конституции Австрии, а между тем ст. 22 Конституции гласит: «Все органы Федерации, земель и общин в рамках установленной для всех законом сферы компетенции обязаны оказывать друг другу помощь»<sup>83</sup>.

Потребность в постоянном взаимодействии различных государственных органов с необходимостью влечет за собой невозможность доведения до конца реализации принципа разделения власти. Ведь полное отделение друг от друга отдельных ветвей государственной власти приведет к тому, что, оказавшись в изоляции, они будут работать вхолостую, хотя, возможно, и исправно. Впрочем, как уже отмечалось выше, и основоположники концепции разделения власти Дж. Локк и Ш. Монтескье вовсе не выступали за полное отделение органов государственной власти друг от друга и не абсолютизировали самостоятельность органов. С проблемой обеспечения единства системы государственных органов в условиях реализации принципа разделения власти столкнулись уже в XVIII в. (хотя теоретически проблема была поставлена ранее), когда впервые попытались претворить в жизнь принцип разделения власти при разработке проекта Конституции США<sup>84</sup>. Не случайно принцип разделения власти в теории и практике конституционализма США был дополнен принципом системы сдержек и противовесов (по-английски - checks and balances). Заслуга разработки принципа сдержек и противовесов в теории и внедрения его на практике принадлежит Дж. Мэдисону<sup>85</sup>. Он полагал, что как раз благодаря определенному смешению функций, осуществляемых государственными органами, относящимися к разным ветвям власти, удастся добиться совместной реализации власти и обеспечить подлинное разделение власти без нарушения нормального функционирования системы правления<sup>86</sup>. Он считал отнюдь не случайным то, что Ш. Монтескье построил свою теорию разделения власти именно на примере Англии, где смешение функционирования органов власти чуть не более характерная черта, чем их разделение<sup>87</sup>. Именно благодаря системе сдержек и противовесов между органами, представляющими различные ветви государственной власти, оказались перекинута мостки: органы получили возможность взаимодействовать между собой, а вся

система государственных органов - функционировать, поскольку государственная власть в границах одной страны едина (двоевластие, которое встречается в отдельные периоды истории той или иной страны, не может существовать в течение долгого времени и является тем самым исключением, которое подтверждает правило).

Необходимость обеспечения взаимодействия различных органов государственной власти привела к дополнению принципа разделения власти неким другим принципом, который может быть сформулирован по-разному в разных странах, но подразумевает примерно одно и то же, что и нашло соответствующее отражение в конституционном и текущем законодательстве большинства стран, в которых принцип разделения власти положен в основу построения системы государственных органов. Например, во французском законодательстве и юридической доктрине говорится о разделении и сотрудничестве ветвей власти, в Конституции Португалии 1976 г. (ч. 1 ст. 111) - о принципе разделения и взаимозависимости ветвей власти<sup>88</sup>, в Конституции Казахстана 1995 г. (ч. 4 ст. 3) - о единстве государственной власти, осуществляемой в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и на основе взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов<sup>89</sup> и т.д. В п. IV ст. 7 Конституции Азербайджана 1995 г. сказано, что «в соответствии с положениями настоящей Конституции законодательная, исполнительная и судебная власти взаимодействуют и независимы в рамках своих полномочий»<sup>90</sup>. Как видим, Основной Закон Азербайджана на первое место ставит взаимодействие ветвей власти, а лишь после этого говорит об их независимости. Ст. 7 Конституции Албании 1998 г. устанавливает, что «система управления Республикой базируется на разделении и балансе законодательной, исполнительной и судебной властей»<sup>91</sup>. В Конституции Беларуси 1996 г. (ст. 6) говорится: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга»<sup>92</sup>. Согласно п. 1 ст. 10 Конституции Польши 1997 г., «устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти»<sup>93</sup>. Обратим внимание на то обстоятельство, что большинство республик, входивших ранее в Советский Союз, и стран Восточной Европы разрабатывали свои конституции в 90-е гг. XX в., беря за основу идеи и принципы, сформировавшиеся в государствах западной демократии. Примечательно, что многие из западных конституций (начиная с Конституции США) вообще не упоминают принцип разделения власти, даже когда он считается одним из основополагающих

принципов. В большинстве же конституций восточноевропейских государств и республик, входивших ранее в СССР, принцип разделения власти закреплён, но в ряде из них, как мы уже видели, он дополнен указанием на взаимодействие ветвей власти, их баланс и т.п.

По словам известного российского юриста Н.М. Коркунова<sup>94</sup>, разрабатывавшего на рубеже XIX и XX вв. проблемы разделения власти, нет ни одного государства, где бы законодательство, исполнение и суд были строго обособлены друг от друга, а задачу разделения власти он видел во взаимном сдерживании ее ветвей<sup>95</sup> с тем, чтобы «надлежащим распределением функций властвования» обеспечить свободу<sup>96</sup>. Другой российский юрист рубежа XIX-XX вв., Ф. Кокошкин разрабатывал концепцию равновесия ветвей власти. Он, в частности, писал: «Если неверно устаревшее представление о министерстве как о послушном орудии парламента, то еще более ошибочно и противоположное мнение, низводящее палату на степень учреждения, пассивно регистрирующего решения правительства»<sup>97</sup>. Концепция равновесия ветвей власти получила свое дальнейшее развитие в течение XX в. Так, среди ее сторонников находятся, к примеру, во Франции М. Дюверже<sup>98</sup>, в ФРГ Т. Маунц<sup>99</sup>. Примечательно, что бразильский политолог П. Салветти Нетто, так же как и М. Вайл, рассматривает разделение власти в контексте взаимодействия различных государственных органов в ходе их функционирования и в связи с деятельностью политических партий и групп давления<sup>100</sup>. Что касается избирательных органов, то белорусский исследователь С.А. Альфер справедливо замечает, что «в реальной жизни независимость комиссий не только не исключает, но и предполагает их взаимодействие с органами государственной власти и их должностными лицами»<sup>101</sup>.

Итак, мировой опыт (как теоретические построения, так и действующее законодательство) показывает, что совсем не обязательно при реализации принципа разделения власти ограничиваться только наиболее распространенным выделением трех ветвей власти. Возможно существование и других ветвей власти, в том числе и избирательной власти.

---

<sup>33</sup> Источниковедение Древней Греции (эпоха эллинизма). М., 1982. С. 73.

<sup>34</sup> См.: Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. Т. I-III. М., 1890-1899. Свои теоретические взгляды на проблему политической организации общества Полибий высказывает в нескольких местах, но наиболее подробно он излагает свою концепцию в VI книге.

35 Локк Дж. Соч. Т. 3. М., 1988. С. 356.

36 Там же. С. 348-349.

37 Там же. С. 349.

38 Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 289.

39 Сунь Ятсен. Программа строительства страны//Избранные произведения. М., 1964. С. 435.

40 Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 29.

41 Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 26.

42 Конституция буржуазных государств. М., 1982. С. 254.

43 La Gaceta-Diario Oficial. 1987. 9 de Enero. №5. P. 51.

44 Urruty C.A. The Electoral Court and Direct Democracy//Elections Today. 1997. Winter. Vol. 6. №4. P. 31.

45 Valdivia Cano R. Manual de derecho electoral. Lima, 1998. P. 31.

46 Конституция Российской Федерации. М., 1995. С. 6-7.

47 Constituicao da Repidlica Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1992. P. 2. Конституцию Бразилии на русском языке см.: Конституция Федеративной Республики Бразилия//Право и жизнь. №16. 1998. С. 72-241.

48 Конституция Республики Болгария//Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996. С. 33. М., 1996. С. 33.

49 Конституция Чешской Республики//Там же. С. 217.

50 О некоторых особенностях закрепления и применения принципа разделения власти в странах Восточной Европы см.: Ковачев Д.А. Принцип разделения власти в конституциях государств Восточной Европы//Конституционные реформы в государствах Содружества. СПб., 1993.

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

52 Веденеев Ю.А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления//Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. №2(28). С. 43.

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

54 Там же. С. 53.

55 Там же. С. 52.

56 Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права//Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. №5(31). С. 53-54.

57 См., например: Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994. Глава VII «Органы контрольной власти». С. 124-136.

58 Конституция Союза Советских Социалистических Республик//Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984. С. 126-127, 120.

59 Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. №49. Ст. 840.

60 Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности//Государство и право. 1999. №1. С. 85.

61 Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности//Государство и право. 1999. №1. С. 82.

62 Там же.

63 Алжирская Народная Демократическая Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1983. С. 57-58.

64 См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации (России). М., 1993. С. 4.

65 Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. С. 169.

66 Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 456-457.

67 См., например: Filmer R. The Necessity of the Absolute Power of all Kings. L., 1648;  
Filmer R. Observations upon Arictotle's Polituques Touching Forms of Government. L., 1652.

68 Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 290.

69 Там же.

70 См.: Vile M.J.C. Constitutionalism and Separation of Powers. Oxford, 1967.

71 Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. С. 5.

72 Там же.

73 Моргунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001. С. 54.

74 Там же.

75 См.: Bagehot W. The English Constitution. L., 1976.

76 Vile M.J.C. Op. cit. P. 7-10.

77 См. подробнее: Современное буржуазное государственное право. Т. 1. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 77. Автор раздела - Н.С. Крылова.

78 Конституции государств Европы. Т. 3. М., 2001. С. 371.

79 См.: Jansson J. Poliitiikan teoria. Helsinki, 1976. S. 165-167; Blom R. Perustuslaki ja kapitalismin kehitys. Tutkijaliiton julkaisusarja 6. Helsinki, 1978. S. 53-55.

80 Constituicao da Repudlica Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1979. P. 26.

81 См., в частности: Престес Л.К. Бразилия: подъем борьбы масс и изоляции диктатуры//Проблемы мира и социализма. 1978. №3. С. 65.

82 См.: Васілевіч Р.А. Канстытуцыя, закон, указ...//Народная газета. 1994, 15-17 кастрычніка.

83 Конституции государств Европы. Т. 1. М., 2001. С. 42.

84 В ходе нидерландской и английской революций в XVI и XVII вв. принцип разделения власти четко и последовательно не отстаивался и не проводился, в то время как с самого начала разработки проекта Конституции США этот принцип был поставлен во главу угла в области государственного строительства, что нашло отражение и в структуре Конституции.

85 См. подробнее: Каленский В.Г. Мэдисон. М., 1981. С. 65-100.

86 См.: Federalist. N48. P.308.

87 См.: Federalist. N47. P.302.

88 Конституция государств Европы. Т. 2. М., 2001. С. 781.

89 Конституция Республики Казахстан//Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1996. N1. С. 198.

90 Конституция государств Европы. Т. 1. М., 2001. С. 132.

91 Там же. С. 182.

92 Там же. С. 299.

93 Там же. Т. 2. С. 687.

94 См. об этом подробнее: Экимов А.И. Коркунов. М., 1983. С. 71-73.

95 Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 223.

96 Там же. С. 210.

97 Кокошкин Ф. Предисловие//Лоуэлль А.Л. Государственный строй Англии. М., 1915. С. X.

98 См.: Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970.



99 См.: Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959.

100 Salvetti Netto P. Curso de ciencia politica. Vol. 1. Sao Paulo, 1975. P. 165-179.

101 Альфер С.А. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Минск, 2001. С. 9.

### **Заключение. Некоторые итоги**

Как известно, власть - это способность проводить в жизнь свои решения, применяя в случае необходимости и принуждение. Сразу же отметим, что принуждение - крайняя мера, к которой может прибегнуть субъект деятельности, обладающий таким качеством, как власть. Принуждение в данном случае понимается широко: речь идет не только о физическом, но также о моральном, психологическом воздействии. Вместе с тем осуществление власти не всегда связано с принуждением, хотя в потенции принуждение все равно остается. Более того, чем власть крепче, тем меньше требуется применять принуждение в ходе ее реализации. И наоборот - чем слабее власть, тем в большей степени при ее осуществлении опираются на принуждение, т.е. зависимость здесь обратно пропорциональная. Это некоторые общие закономерности, относящиеся к любому виду власти. Однако предметом нашего рассмотрения является лишь один вид власти, а именно государственная власть.

Во многих современных странах провозглашен принцип разделения государственной власти. Имеются и теоретические наработки, но я не буду на этом подробно останавливаться, поскольку данные проблемы были рассмотрены в третьей главе. Как признано в подавляющем большинстве современных стран мира, источником государственной власти выступает народ. И эта власть осуществляется народом либо непосредственно, либо через представителей ( иногда через двойное опосредование, например через правительство, формируемое парламентом) в различных формах, что и предопределяет выделение ветвей государственной власти. Как отмечал Дж. С. Милль, « исполнение любой политической функции и в качестве избирателя, и в качестве представителя есть власть над другими»102. Но для осуществления власти необходима институциональная основа, т.е. для реализации власти необходимы специальные органы. Без этого невозможно организовать участие граждан в голосовании, в результате которого принимаются властные решения.

Хотя разные авторы рассматривают различные аспекты демократии участия<sup>103</sup>, все признают, тем не менее, важность принятия решений непосредственно гражданами в

современных условиях. На необходимость рассмотрения проблем демократии участия и с социально-функциональной точки зрения, и с институционально-организационных позиций обращал внимание исследователей известный польский ученый К. Опалек<sup>104</sup>. Рассмотрение общих вопросов демократии участия не входит в предмет настоящего исследования, поэтому я остановлюсь лишь на этих общих замечаниях. Но что весьма важно, так это создание организационной основы для реализации гражданами своих прав на непосредственное принятие властных решений путем голосования на выборах и референдумах. Такую организационную основу и составляют избирательные органы.

Еще раз обратим внимание на то, что избирательные органы образуют единую систему, обладают функциональной обособленностью и организационной самостоятельностью. При этом в законодательстве фиксируется независимость избирательных органов от других органов государства, закрепляются гарантии такой независимости, устанавливается определенный способ формирования избирательных органов, который, как правило, нацелен на обеспечение их самостоятельности. Финансирование избирательных органов осуществляется непосредственно из бюджета, и выделение средств в их распоряжение не должно зависеть от действий других государственных органов. Все это позволяет говорить о существовании самостоятельной избирательной ветви власти. Как мы уже видели, к такому выводу также пришли некоторые зарубежные и отечественные специалисты, хотя есть и несогласные с такой точкой зрения. Но что примечательно, так это закрепление в некоторых конституциях избирательной ветви власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

Под ветвью государственной власти понимается один или несколько государственных органов, образующих в рамках единого государственного механизма осуществления власти самостоятельную систему, которая наделяется властными полномочиями для выполнения присущих только ей функций. Относительная независимость ветви власти обеспечивается и особым порядком формирования относимых к ней государственных органов (органа) в зависимости от характера их деятельности, и внутренней самостоятельностью в ходе организации работы данной системы (подсистемы государственного механизма власти), и особым порядком взаимодействия с гражданами, и обособленностью выполняемых функций, причем при выполнении этих функций данные органы (орган) незаменимы, и финансируются непосредственно из бюджета. Как это видно из настоящей работы, избирательные органы и в России, и за рубежом вполне соответствуют приведенным признакам ветви власти. Естественно, как органы, составляющие ветвь государственной власти, они вступают во взаимодействие с органами государственной власти,

принадлежащими к другим ветвям власти ( что также рассматривалось выше в данной работе), поскольку все органы государственной власти составляют единую систему.

Отнесение одного или нескольких государственных органов к самостоятельной ветви государственной власти предполагает наличие особого порядка формирования соответствующего органа ( органов), в котором отражались бы особенности именно этой ветви власти, участие указанного органа ( органов) во взаимодействии с другими ветвями власти в рамках системы «сдержек и противовесов», отработку специфических для данной ветви власти форм и методов взаимодействия с институтами гражданского общества, а также специфические (связанные с сущностью ветви власти) формы ответственности упомянутого органа ( органов) при осуществлении им ( ими) властных полномочий от имени народа ( речь, как уже отмечалось, идет о современном государстве, в котором источником власти, как правило, признается народ).

Мы начинали рассматривать проблемы, связанные с функционированием избирательных органов, с общей их характеристики, с определения их места среди других органов государства в условиях, когда все или часть государственных органов формируется путем выборов. Актуальной для любой страны остается проблема обеспечения самостоятельности избирательных органов, независимость их от влияния прежде всего органов исполнительной власти, возглавляемых людьми, объективно заинтересованными в том, чтобы остаться «у руля». И в России есть еще люди, стремящиеся в большей степени к тому, чтобы контролировать то, «как подсчитают» голоса, чтобы не беспокоиться о том, «как проголосуют» граждане. В.В. Михайлов, проведя многолетнее обширное исследование выборов в разных частях России, убедительно доказал верность своего вывода: «Ряд очень активных региональных политиков создает и поддерживает настолько неблагоприятное положение с выборами в своих регионах, что подрывается большинство самых важных избирательных прав, а само волеизъявление граждан на выборах фальсифицируется»<sup>105</sup>. При этом в России на рубеже XX и XXI вв. не только эксперты, занимающиеся проблемами выборов и в теории, и на практике, высказывают озабоченность по поводу сложившейся ситуации, но и предпринимаются попытки изменить ситуацию путем совершенствования избирательного законодательства. В частности, Председатель Центральной избирательной комиссии А.А. Вешняков, говоря о необходимости внесения поправок в действующее российское избирательное законодательство, отметил: « Независимость избиркомов от местных властей значительно снизит возможность использовать выборы как демократическую ширму для проведения «своих людей» во власть»<sup>106</sup>. Все это еще раз подтверждает, что к системе избирательных органов надо подходить как к отдельной ветви

власти, и законодательно обеспечить самостоятельность избирательных комиссий при выполнении возложенных на них функций в едином государственном механизме.

На протяжении истории человечества избирательные органы далеко не всегда были самостоятельны и отделены от исполнительных, в частности, органов. Однако и судебные органы тоже отнюдь не сразу отделились от исполнительных. А в некоторые исторические периоды все полномочия ( в том числе законодательные, исполнительные, судебные) сосредоточивались в одних руках и осуществлялись одним и тем же органом. Но все это не мешает сегодня говорить и о разделении власти, и о существовании различных ветвей власти, и о взаимодействии между собой органов, относящихся к разным ветвям. В настоящее время и избирательные органы не только обладают автономией, но и активно взаимодействуют с различными государственными органами.

---

102 Mill J.S. Utilitarianism, On Liberty, and Considerations on Representative Government. L., N.Y., 1976. P. 299.

103 См. об этом: Cotta S. Partecipazione: a che cosa?//Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto. XLVII. 1. 1970. P. 61-68.

104 Opalek K. Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki. Warszawa, 1986. S. 319.

105 Михайлов В.В. Демократизация России: различная скорость в регионах//Особая зона: выборы в Татарстане. Ульяновск, 2000. С. 82.

106 Выборы наши тяжкие//Век. 2001. №45 (461). С. 12.

### **Краткая библиография**

1. Авакьян С.А. Выборы 1993-1994 в Российской Федерации: правила и процедуры. М., 1993.

2. Авакьян С.А. Выборы-95 в Государственную Думу России. М., 1995.

3. Автономов А.С. Правовое регулирование парламентских выборов в Боснии и Герцеговине // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1999. №1-6.

4. Алжирская Народная Демократическая Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1983.
5. Альфер С.А. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Минск, 2001.
6. Аристотель. Политика // Сочинения. Т. 4. М., 1984.
7. Бойцова Л.В., Бойцова В.В. Конституционное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе. М., 2000.
8. Василевич Г.А. Нормативные акты государственных органов Республики Беларусь. Минск, 2001.
9. Васильев В.И., Постников А.Е. Путеводитель по избирательной кампании. Пособие для кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков. М., 1999.
10. Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995.
11. Веденеев Ю.А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. №2(28).
12. Веденеев Ю.А., Кораблин В.Е. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Государство и право. 1998. №8.
13. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. №8.
14. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.
15. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908.
16. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996.

17. Иванченко А.В. Избирательные комиссии и граждане в их взаимных отношениях // Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997.
18. Иванченко А.В. Деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по реализации и защите избирательных прав граждан // Государство и право. 1998. №9.
19. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999.
20. Избирательный кодекс Воронежской области // Собрание законодательства Воронежской области. 1997. №2.
21. Избирательный кодекс Республики Беларусь // Звезда. 2000, 12 ліпеня.
22. Институт выборов в истории России. М., 2001.
23. Источниковедение Древней Греции (эпоха эллинизма). М., 1982.
24. Кабанов А.К. Организация выборов на земские соборы XVII века // Институт выборов в истории России. М., 2001.
25. Каленский В.Г. Мэдисон. М., 1981.
26. Ковачев Д.А. Принцип разделения власти в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в государствах Содружества. СПб., 1993.
27. Кокошкин Ф. Предисловие // Лоуэлль А.Л. Государственный строй Англии. М., 1915.
28. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999.
29. Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов. М., 1998.
30. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 1999.
31. Конституции буржуазных государств. М., 1982.
32. Конституции государств Европы. Т. 1-3. М., 2001.

33. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации (России). М., 1993.
34. Конституция Республики Болгария // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.
35. Конституция Республики Казахстан // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1996. №1.
36. Конституция Российской Федерации. М., 1995.
37. Конституция Союза Советских Социалистических Республик // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984.
38. Конституция Чешской Республики // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.
39. Конституция Федеративной Республики Бразилия // Право и жизнь. №16. 1998.
40. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894.
41. Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002.
42. Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права // Бюллетень Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации. 1995. №5(31).
43. Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. №8.
44. Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959.
45. Михайлов В.В. Демократизация России: различная скорость в регионах // Особая зона: выборы в Татарстане. Ульяновск, 2000.
46. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.
47. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.
48. Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. Т. I-III. М., 1890-1899.

49. Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV, №26662 .

50. Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г. // Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994.

51. Положение о выборах в Учредительное собрание // Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994.

52. Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996.

53. Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов. Законодательство и судебная практика. М., 2001.

54. Престес Л.К. Бразилия: подъем борьбы масс и изоляция диктатуры // Проблемы мира и социализма. 1978. №3.

55. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969.

56. Современное буржуазное государственное право. Т. 1. Буржуазная наука государственного права. М., 1987.

57. Сунь Ятсен. Программа строительства страны // Избранные произведения. М., 1964.

58. Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.

59. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994.

60. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. №1.

61. Экимов А.И. Коркунов. М., 1983.

62. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.

Источники и литература на иностранных языках

63. Васілевіч Р.А. Канстытуцыя, закон, указ...// Народная газета.1994, 15-17 кастрычніка.



64. Bagehot W. The English Constitution. L., 1976.
65. Blom R. Perustuslaki ja kapitalismiNkehitys. TutkijaliitoNjulkaisusarja 6. Helsinki, 1978.
66. Constituicao da Republica Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1992.
67. Cotta S. Partecipazione: a che cosa? // Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto. XLVII. 1. 1970.
68. Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970.
69. Filmer R. The Necessity of the Absolute Power of all Kings. L., 1648.
70. Filmer R. Observations upon Aristotle's Politiques Touching Forms of Government. L., 1652.
71. Goodwin-Gill G. Free and Fair Elections: International Law and Practice. Geneva, 1994.
72. Jardim T. Direito eleitoral positivo. Sao Paulo, 1996.
73. Jansson J. PoliitikaNteoria. Helsinki, 1976.
74. Ley Organica de Elecciones. Lima, 1997.
75. Ley 26591. PrecisaNfunciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 1996, 18 de Abril.
76. Mill J.S. Utilitarianism, ONLiberty, and Considerations oNRepresentative Government. L., N.Y., 1976.
77. Opalek K. Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki. Warszawa, 1986.
78. Salvetti Netto P. Curso de ciencia politica. Vol. 1. Sao Paulo, 1975.
79. Seshan T.N. Maintaining aNEagles Eye // Elections Today. Fall 1996.
80. Urruty C.A. The Electoral Court and Direct Democracy // Elections Today. 1997. Winter. Vol. 6. №4.
81. Valdivia Cano R. Manual de derecho electoral. Lima, 1998.

82. Vile M.J.C. Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford, 1967.

Периодические издания

83. Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. №3, 4.

84. Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1994. №7, 10.

85. Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. №4, 6, 8.

86. Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. №49.

87. Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь. 1998. №20.

88. Век. 2001. №45 (461).

89. Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. №5(71).

90. Звезда. 2000. 12 липеня.

91. Diario Oficial El Peruano. 1995, 21 de Junio.

92. La Gaceta-Diario Oficial. 1987. 9 de Enero. №5.

93. Federalist. №47-48.