

Д. А. Мальи́й

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

Аннотация.

Актуальность и цели. Характеристики Центральной избирательной комиссии (ЦИК) России, которые использует российское избирательное законодательство, создают дополнительные трудности для определения места данного органа в системе носителей публичной власти. Так, ЦИК России определена как федеральный государственный орган, но не используется термин «орган государственной власти». По настоящее время присутствует в юридической науке полемика о соотносимости данных понятий. Изучение зарубежного опыта способствует уяснению смысла отечественных нормативных актов, а также восприятию опыта других стран. Цель работы – определить основные характеристики ЦИК России и центральных избирательных органов Федеративной Республики Германия, провести сравнительно-правовой анализ статуса указанных органов.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа действующих нормативных актов, определяющих систему организации выборов в России и Германии. В качестве методов исследования были использованы метод анализа нормативно-правового регулирования, историко-правовой и сравнительно-правовой методы.

Результаты. Выделены особенности правового статуса Федерального руководителя по проведению выборов и Федеральной комиссии по выборам, состоящей из Федерального уполномоченного в качестве председателя и восьми назначенных заседателей (Германия). Приведен исторический опыт регулирования организации выборов в Пруссии и Германской империи.

Выводы. Подчеркивается, что создание ЦИК в нашем государстве – значительный шаг вперед по институционализации самостоятельного избирательного органа, формирующегося на паритетной основе различными федеральными органами государственной власти. Однако признание той или иной системы отвечающей демократическим стандартам выборов не зависит от наличия (или отсутствия) независимого центрального избирательного органа.

Ключевые слова: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная система Германии, Федеральный руководитель по проведению выборов, выборы.

D. A. Maliy

FORMATION OF CENTRAL ELECTORAL AUTHORITIES IN GERMANY AND RUSSIA: EXPERIENCE OF COMPARATIVE LAW

Abstract.

Background. Features of the Central Election Commission of Russia, which are used by the Russian electoral legislation, create additional difficulties for determining the place of the said body in the system of public authorities. Thus, the CEC of Russia is defined as a federal state body, but the term “public authority” is not used. At the moment there is a controversy in legal science about a correlation these con-

cepts. The study of foreign experience contributes to elucidation of the meaning of national regulations as well as perception of the experience of other countries. Objective – to determine the main characteristics of the Russian Central Election Commission and the central electoral authorities of the Federal Republic of Germany, to carry out a comparative analysis of the legal status of these bodies.

Materials and methods. The research tasks were implemented on the basis of the analysis of existing legislation, defining a system of organization of elections in Russia and Germany. As research methods the author used a method of analysis of normative and legal regulation, legal-historical and comparative-legal methods.

Results. The article defines features of the legal status of the head of the Federal Election and the Federal Commission on Elections composed of the Federal Commissioner as a chairman and eight appointed judges (Germany) as well as adduces the historical experience of regulation of elections organization in Prussia and the German Empire.

Conclusions. It is emphasized that creation of the CEC in Russia is a significant step forward in institutionalization of an independent electoral body, formed on a parity basis by various federal authorities. However, recognition of one or another system that meets the standards of democratic elections does not depend on presence (or absence) of an independent central electoral body.

Key words: Central Election Commission of Russia, electoral system in Germany, head of the Federal Elections.

Статья 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1] определяет порядок формирования и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России). Обращает внимание, что Конституция РФ не предусматривает специальной главы, посвященной как избирательной системе в целом, так и статусу ЦИК России.

Характеристики ЦИК России, которые использует российское избирательное законодательство, создают дополнительные трудности для определения данного органа в системе носителей публичной власти. Так, ЦИК России определена как федеральный государственный орган. Отметим, не используется формула «орган государственной власти». По настоящее время присутствует в юридической науке полемика о соотносимости понятий «государственный орган» и «орган государственной власти». Большинство авторов не проводит разделительной черты, что хорошо видно по научным публикациям, когда термины используются как слова-синонимы (причем перечень таких публикаций может быть бесконечен) [2–4]. Отчасти знак равенства ставят сами официальные документы. Так, п. 6 совместного Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» устанавливает: «Основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативного акта **государственного органа** (выделено автором. – Д. М.) или органа местного самоуправления недействительным являются одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием».

Традиционно считается, что государственные органы выступают субъектами государственно-властных отношений. «Органы государства – это один из каналов, через который народ, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 3), осуществляет свою власть» [5, с. 304], – говорится в учебной литературе по конституционному праву России. Такого же мнения придерживаются авторы коллективной монографии, посвященной вопросам организации государственной власти в субъектах Российской Федерации [6]. Однако неиспользование прямой характеристики «орган государственной власти» применительно к ЦИК России привело к тому, что ведется постоянный поиск отнесения ее к той или иной ветви власти. Присутствует также проблематика выявления природы властных полномочий ЦИК России: не является ли она производной от органов государственной власти, формирующих ее состав [7]?

ЦИК России – специализированный орган, ее предназначение – организация подготовки и проведения выборов, референдумов в Российской Федерации. Компетенция носит исключительный характер. Никакой иной орган такие задачи не выполняет. Обратим внимание, что ЦИК России действует на постоянной основе, но срок ее полномочий – пять лет. Пределы нахождения в статусе члена ЦИК России законом не установлены, но каждые пять лет необходимо либо подтверждать полномочия, либо подвергнуться ротации. Есть только небольшое уточнение: «Если срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации истекает в период избирательной кампании, в период со дня назначения референдума Российской Федерации и до окончания кампании референдума, которые организует Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума».

ЦИК России – коллегиальный орган, состоит из 15 членов. Формирование происходит различными органами, причем имеющими различную видовую принадлежность. Так, пять членов назначаются Государственной Думой Федерального Собрания РФ из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, а также самими депутатами Государственной Думы. Устанавливается дополнительное ограничение: «При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя».

Пять членов ЦИК России назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ и высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Пять членов ЦИК России назначаются Президентом РФ, который в своем выборе не ограничен.

Ко всем членам предъявляется только одно требование – наличие высшего образования (вне зависимости от специальности, профиля и уровня). Уже после того, как пройдет назначение, члены ЦИК России избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря ЦИК России. Законодательством не предусматривается привилегия по назначению, поэтому возглавлять ЦИК России может любой член, главное, чтобы он набрал большинство голосов.

Сравнительно-правовые исследования всегда полезны. Но с учетом развития политических реформ и вступления нашего государства в новую фазу развития (впереди выборы в Государственную Думу) необходимо изучить зарубежный опыт организации выборов. Германский опыт (к которому обратимся в рамках настоящего исследования) познавателен по целому ряду причин. Во-первых, два государства связывают прочные давние связи. Российское право всегда тяготело к германскому (этому были как объективные, так и субъективные причины). Во-вторых, Германия является страной с устойчивыми принципами демократии. В-третьих, Германия по экономическому потенциалу и политическому влиянию считается самым мощным государством Западной Европы.

Немного истории. В конце XIX в. в Пруссии выборы регламентировались Регламентом от 4 сентября 1882 г. Они носили двухступенчатый характер. Избрание выборщиков происходило в избирательных участках, на которые делились избирательные округа. Выборщик приходился из расчета один на 250 человек. Избирательные участки определялись общинным управлением таким образом, чтобы в каждом из них избиралось не более шести выборщиков. Списки избирателей формировались общинным управлением, вывешивались для всеобщего ознакомления. Коррективы в списки вносили также общинное управление или назначенная им комиссия. В функции общинного управления (или комиссии) входило также определение места избрания выборщиков, председателя для руководства выборами и его заместителей. День выборов назначался министром внутренних дел. Избиратели приглашались на выборы путем обычного в данной местности оповещения. Лицо, руководящее выборами, назначало из числа избирателей данного участка секретаря и от трех до шести заседателей, образующих вместе с ним избирательную комиссию. Вместо присяги члены комиссии давали рукопожатие. Интересен факт, что выборщик после голосования должен был подтвердить свое дальнейшее участие в выборах. Если не подтверждал, происходили повторные выборы. После проведения голосования протокол подписывался членами комиссии и вручался избирательному комиссару.

День выборов депутатов также устанавливался министром внутренних дел. Избирательный комиссар назначался президентом регирунгбецирка (орган, аналогичный современному правительству земли), который определял также и место производства выборов. Избирательный комиссар осуществлял проверку полномочий выборщиков, сверял протоколы, но его решения не имели окончательное значение. Коллегия выборщиков лишь выслушивала мнение комиссара и принимала решение самостоятельно. Голосование проходило открыто. Опять же после избрания депутат должен заявить комиссару свое согласие на статус депутата. При отрицательном решении проводились новые выборы [8, с. 259–261].

Выборы на территории Германской империи проходили в рамках формализованной процедуры. Назначение выборов и установление дня голосования производилось императорским указом (проходили в один день на всей территории государства). Для каждого избирательного участка местными общинами (или городским управлением) готовились избирательные списки. В каждом участке назначался особый председатель и его заместитель. Председатель из числа избирателей своего участка приглашал одного секретаря и

три–шесть членов. Все они составляли избирательное бюро. Выборы проходили тайным голосованием. В шесть часов пополудни выборы прекращались, и результаты голосования в избирательном участке устанавливались избирательным бюро. Протоколы направлялись избирательному комиссару, который назначался администрацией каждого округа. На четвертый день после выборов результат их устанавливался в публичном заседании для всего избирательного округа, затем объявлялся и обнародовался в газетах, служащих для помещения правительственных публикаций. Избранное лицо извещалось о факте избрания избирательным комиссаром. Вместе с таким уведомлением к нему обращалось требование заявить в недельный срок о принятии выборов и представлении доказательств, что согласно закону лицо пользовалось правом на избрание. В противном случае назначались повторные выборы. Выделим характеристику избирательного права Германской империи того времени: «Избирательное право не субъективное, созданное в интересах индивида право, а просто рефлекс конституционного права, подобно тому, как право присутствовать в качестве слушателя на заседании суда является просто последствием начала публичности судебных заседаний или как “право апелляции” есть простой рефлекс принятых в судопроизводстве начал судебной защиты» [8, с. 46].

Таким образом, германское имперское право подходило к выборам с формалистской точки зрения, видя в них одну из государственных процедур формирования публичной власти. Итогом такого подхода стало то, что организация всей избирательной системы замыкалась на исполнительную власть. Такая система организации выборов наложила свой отпечаток и на современное состояние избирательного законодательства. Проанализируем Закон Федеративной Республики Германия о выборах (*Bundeswahlgesetz, BWG*)¹. Функции центрального избирательного органа выполняют Федеральный руководитель по проведению выборов (Бундесвальляйтер, возможен также сокращенный перевод как «Федеральный уполномоченный») и Федеральная комиссия по выборам. Он назначается министром внутренних дел на неопределенное время и не является председателем комиссии, избираемым членами (как это есть в ЦИК России). Обращение к официальному интернет-сайту Федерального уполномоченного² показывает, что средний срок полномочий составлял пять–семь лет. Так, Герхард Фюрст выполнял функции с 1953 по 1964 г. (11 лет); Патрик Шмидт – с 1964 по 1972 г. (восемь лет), а Ганс Гюнтер Мерк с 1992 по 1995 г. (три года). В настоящее время Федеральным уполномоченным является Дитер Саррайтхер, назначен 2 октября 2015 г. (имеет математическое образование, что сближает его с Владимиром Евгеньевичем Чуровым, окончившим физический факультет Ленинградского государственного университета). Заместителем Федерального уполномоченного назначен Георг Тиль (изучал право и защитил докторскую степень в Кельнском университете). Назначается также министром внутренних дел на неопределенный период времени. Федеральный уполномоченный возглавляет одновременно Федеральную статистическую службу, его заместитель – директор де-

¹ URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/> (дата обращения: 11.11.2015).

² URL: https://www.bundeswahlleiter.de/en/ueber_uns/der_bundeswahlleiter/ (дата обращения: 16.12.2015).

партамента Федеральной статистической службы. Официальная штаб-квартира Федерального уполномоченного находится в городе Висбаден, по месту нахождения Федеральной статистической службы.

Компетенция Федерального уполномоченного достаточно широка. Он:

- наблюдает за правильным проведением выборов;
- назначает заседателей и их заместителей (он также выдвигает кандидатуры, но по предложениям партий, прошедших в парламент) в Федеральную комиссию по выборам;
- объявляет решения Федеральной комиссии по выборам;
- осуществляет контроль за решениями окружных комиссий по выборам о допуске или отказе в допуске окружных списков кандидатов с правом подачи жалобы земельному руководителю по выборам;
- подводит окончательные результаты выборов на всей территории проведения выборов и др. [9, с. 121–122].

Если обратиться к официальной информации, то именно на Федерального уполномоченного возложена основная функция центрального избирательного органа по подготовке и проведению выборов в Бундестаг и европейские органы. Именно он объявляет окончательные результаты выборов. Одновременно Федеральный уполномоченный выполняет функции, связанные с выборами и возложенные на него Законом о партиях. Германское законодательство сохранило институт испрашивания согласия у избранного депутата на принятие мандата уже после состоявшихся выборов.

Федеральная комиссия по выборам состоит из Федерального уполномоченного в качестве председателя и восьми назначенных заседателей. Предусматривается представительство Федерального административного суда (двое судей), что решает кстати проблему представительства профессиональных юристов в комиссии. Решения принимаются большинством голосов, если иное не предусмотрено законом. Если голоса разделились поровну, то решающим является голос председателя.

Федеральная комиссия по выборам решает следующие задачи:

- устанавливает, какие партии в германском Бундестаге или ландтаге со времени их последних выборов были представлены на основе собственных земельных списков по меньшей мере пятью депутатами;
- устанавливает, какие объединения, не подпадающие под вышеуказанное правило, тем не менее известили за 90 дней до выборов о своем желании участвовать в выборах, можно признать партиями;
- выносит решения по жалобам на отказ или допуск земельных списков;
- выносит решения по заявлениям об исключении из связанных избирательных списков;
- окончательно устанавливает результаты выборов по земельным спискам на федеральной территории [9, с. 123].

Для всех избирательных органов устанавливается правило: никто не может входить в качестве руководителя или заседателя в более чем один орган по проведению выборов. Кандидаты и их доверенные лица не могут входить в состав избирательных органов. Заседатели избирательных комиссий работают на общественных началах.

Несмотря на то, что выборы, по сути, находятся в поле контроля исполнительной власти, в Германии практически всегда отсутствуют какие-

либо международные наблюдатели. В. В. Красинский приводит слова Руководителя ведомства по организации выборов города Бонна Хельмута Веллера в интервью «DW-WORLD.DE»: «На самом деле наблюдать за выборами у нас просто очень скучно» [10].

Сопоставляя российскую и немецкую модели организации выборов, можно увидеть, что создание ЦИК в нашем государстве – значительный шаг вперед по институционализации самостоятельного избирательного органа, формирующегося на паритетной основе различными федеральными органами государственной власти. Однако признание той или иной системы отвечающей демократическим стандартам выборов не зависит от наличия (или отсутствия) независимого центрального избирательного органа. Опыт Германии показателен. В условиях парламентской республики, когда министерские портфели распределяются в соответствии с соглашением победившего блока партий, руководитель центрального избирательного органа назначается министром внутренних дел. В период между выборами указанный руководитель возглавляет орган исполнительной власти – статистическое управление. Иными словами, избирательный орган востребован лишь в период выборной кампании. На данный факт косвенно указывает официальный интернет-сайт Федерального руководителя по проведению выборов: он малоинформативен, содержит лишь итоговую информацию о результатах выборов, общее число сотрудников минимально.

В то же время российский опыт предъявления особых требований к статусу и значению ЦИК и ее членов необходим. Это обусловлено современным положением, когда такой орган, как ЦИК России, активно формирует общую политику становления демократических принципов и традиций в целях их внедрения в повседневную жизнь нашего государства.

Список литературы

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24 (17 июня). – Ст. 2253.
2. **Бигаева, Г.** Судебные споры с госорганами при строительстве и изменении кадастровой стоимости / Г. Бигаева // Жилищное право. – 2015. – № 9. – С. 21–31.
3. **Трофимова, И.** Бездействие государственных органов и споры с ними по этим вопросам / И. Трофимова // Административное право. – 2015. – № 3. – С. 81–85.
4. **Горлачев, Р. Ю.** Иерархия нормативных правовых актов государственных органов Российской Федерации / Р. Ю. Горлачев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. – С. 39–43.
5. **Козлова, Е. И.** Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 1999.
6. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы : моногр. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Б. Романовского. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 288 с.
7. **Романовская, О. В.** К вопросу о делегировании государственно-властных полномочий / О. В. Романовская // Правоведение. – 2011. – № 5. – С. 154–171.
8. Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов (К реформе государственного строя России. Выпуск I). – СПб. : Издание Н. Глаголева, 1905.

9. Орлов, А. Г. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / А. Г. Орлов, Ю. И. Лейбо, И. А. Ракитская ; науч. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко. – М. : РЦОИТ: НОРМА, 2007.
10. Красинский, В. В. Общая характеристика основ избирательного законодательства Федеративной Республики Германии / В. В. Красинский. – URL: <http://krasinskiy.ru/Deutschland1.DOC> (дата обращения: 07.11.2015).

References

1. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of RF]. 2002, no. 24 (17 Jun.), art. 2253.
2. Bigaeva G. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law]. 2015, no. 9, pp. 21–31.
3. Trofimova I. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. 2015, no. 3, pp. 81–85.
4. Gorlachev R. Yu. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State authority and local self-government]. 2015, no. 8, pp. 39–43.
5. Kozlova E. I., Kutafin O. E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law in Russia]. Moscow: Yurist", 1999.
6. *Gosudarstvennaya vlast' v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii: ponyatie, organizatsiya, printsipy: monogr.* [State authority in the Russian Federation's subjects: definitions, organization, principles: monograph]. Ed. by G. B. Romanovskiy. Moscow: Yurlit-inform, 2016, 288 p.
7. Romanovskaya O. V. *Pravovedenie* [Jurisprudence]. 2011, no. 5, pp. 154–171.
8. *Sistemy izbiratel'nogo prava Zapadnoy Evropy i Severo-Amerikanskikh Soedinennykh Shtatov (K reforme gosudarstvennogo stroya Rossii. Vypusk I)* [Electoral rights in Western Europe and Northern United States of America (Towards the reform of the state system in Russia. Issue 2)]. Saint-Petersburg: Izdanie N. Glagoleva, 1905.
9. Orlov A. G., Leybo Yu. I., Rakitskaya I. A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 2: Argentina, Germaniya, Shvetsiya* [Modern electoral systems. Issue 2: Argentina, Germany, Sweden]. Moscow: RTsOIT: NORMA, 2007.
10. Krasinskiy V. V. *Obshchaya kharakteristika osnov izbiratel'nogo zakonodatel'stva Federativnoy Respubliki Germanii* [General characteristics of foundations of electoral legislation of the Federal Republic of Germany]. Available at: <http://krasinskiy.ru/Deutschland1.DOC> (accessed 2015, November 7).

Малый Денис Александрович

кандидат юридических наук, начальник
Управления по надзору за исполнением
федерального законодательства
Прокуратуры Республики Мордовия
(Россия, г. Саранск, ул. Льва Толстого, 4)

E-mail: info@prokrm.ru

Maliy Denis Aleksandrovich

Candidate of juridical sciences, head
of department for supervision over adherence
of federal laws at the Prosecutor's Office
of the Republic of Mordovia
(4 Lva Tolstogo street, Saransk, Russia)

УДК 342.8

Малый, Д. А.

Порядок формирования центральных избирательных органов в России и Германии: опыт сравнительного правоведения / Д. А. Малый // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 1 (37). – С. 71–78.