

История избирательной комиссии в России.

В 2018 году исполнилось 25 лет избирательной системе Российской Федерации. Ее становление и развитие неразрывно связано с историей развития нашего Отечества. Поэтому полагаем полезным совершить небольшой исторический экскурс в прошлое нашей страны и проанализировать историю трансформации избирательных органов и превращение их в современные избирательные комиссии.

Термин «комиссия» в разное время и в зависимости от сферы применения имел и имеет различное значение. Однако толковые словари и словари иностранных слов на протяжении нескольких веков этимологию этого слова применительно к нашему случаю трактовали приблизительно одинаково. В словарях 19 века «комиссия» - это поручение, а также «собрание членовъ и председателя, нарочно назначенныхъ для исполненья чего, какого либо дела, поручения». В 20 веке – это «группа лиц, облеченных полномочиями для выполнения какого – либо задания, (напр., парламентская к., избирательная к.), а также специализированный орган в государственном аппарате или в международных организациях». В 21 веке – это «группа лиц, обладающая специальными полномочиями для решения каких – либо вопросов». Белявская М.С. в своем исследовании делает вывод, что «комиссии не имеют различных сфер компетенции, а должны создаваться в рамках какого – то определенного направления». С этим утверждением можно согласиться, так как история становления избирательных комиссий говорит о том, что создавались они для избрания органа публичной власти - Государственной Думы.

X – XII вв.

В России институт выборов как форма проявления политической воли населения появился уже на заре государственности.

В Киевской Руси (X - XII вв.) роль представительного органа играло народное вече, которое осуществляло проведение и контроль за выборами своего состава. Именно на вече происходило избрание князей.

XII – XV вв.

В период феодальной раздробленности (XII – XV вв.) объем участия веча в государственном управлении сократился. Князь стал управлять своими владениями единолично, либо советуясь с Боярской Думой. Стоит отметить, что в данный период особых избирательных органов по организации и проведению выборов не существовало.

С образованием централизованного Российского государства (XVI век.) вече утратило значение. В 1549 году был создан первый Земский Собор. В его функции входило поддерживать власть и информировать ее о запросах общества. Институт Земских соборов просуществовал около 150 лет.

В состав Земских Соборов, входили царь, Боярская Дума, «верхи» духовенства, которые составляли верхнюю палату и не избирались. Нижняя палата была представлена выборными лицами от дворян, духовенства и посада. Выборы проводились каждый раз, когда объявлялось о созыве очередного Собора.

Конец XVII-начало XVIII вв.

В период абсолютизма (конец XVII-начало XVIII вв.) наблюдалась ликвидация выборных институтов на общегосударственном уровне. Сенат стал постоянным высшим правительственным

законосовещательным органом страны. Его члены назначались непосредственно императором. Для контроля над выборами в 1699 году была создана Бурми́стрская палата.

XVIII вв.

В период «просвещенного абсолютизма» (вторая половина XVIII в.), в результате реформ Екатерины II, выборные институты получили дополнительное развитие лишь на местном уровне.

Реформа 1775 г. положила начало формированию местного самоуправления и развития избирательного права в России.

В 1796 году на российский престол взошёл Павел I. Главной своей задачей новый император считал укрепление государственной власти, и прежде всего самодержавия.

В рамках своей политики 5 апреля 1797г. Павел I опубликовал «Учреждение об императорской фамилии», согласно которому корона могла передаваться только по мужской нисходящей линии. Реформирование государственной системы повлекло резкое сокращение системы самоуправления и избирательных прав на местном уровне.

XIX в.

В первой половине XIX века была предпринята попытка проведения реформы центрального государственного аппарата.

1 января 1864 года царь Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Согласно положению, роль представительных органов, формируемых на основе имущественного ценза, выполняли губернские и уездные земские собрания, члены которых избирались по трем избирательным группам – куриям. Выборы организовывали и контролировали аппарат губернатора и полицейские управления. Происходит возврат к административной организации выборов, при которой основные функции делегированы исполнительным органам.

В сфере городского самоуправления была также проведена реформа. 16 июня 1870 года Александр II утвердил «Городовое положение», согласно которому создавались органы городского самоуправления, избирающиеся населением на четыре года.

Представительным органом стала Городская Дума, а исполнительным - Городская Управа, которую возглавлял городской голова, одновременно являвшийся председателем Городской Думы.

Выборы организовывались и контролировались правительственной администрацией. Процедуры выборов начинают усложняться, наблюдается существенный рост участвующего в выборах населения. Все эти процессы вызывают необходимость привлечения дополнительных сил для выполнения избирательных процедур. Средствами по организации выборов по-прежнему обладала только централизованная административная власть.

Начало XX в.

6 августа 1905 года был официально опубликован «Манифест об учреждении Государственной Думы». Выборы в Государственную Думу не были прямыми, равными и всеобщими.

Избирательного права были лишены женщины, молодёжь до 25 лет, учащиеся, ряд национальных меньшинств, кочевые народы. Помимо этого, не участвовали в голосовании пролетарии, занятые на предприятиях с числом рабочих менее пятидесяти. Таким образом, более половины населения Российской империи лишалось права голоса.

3 июня 1907 года было принято новое «Положение о выборах в Государственную Думу».

При формировании первых Государственных Дум впервые употребляется официальный термин «избирательная комиссия».

Избирательные комиссии являлись официальными органами: они проводили подсчет поданных голосов, определяли избранных уполномоченных и опубликовывали итоги голосования. Для проведения выборов составлялись списки избирателей. Списки регистрировались в полиции; внесенным в них лицам выдавались удостоверения, разрешавшие им участвовать в избирательной кампании.

В результате февральских событий Россия осталась без правительства. 2-го марта 1917 г. было создано Временное правительство. 22 марта 1917 года было сформировано Особое совещание для подготовки проекта Положения о выборах в Учредительное собрание. Работа по составлению избирательных списков возлагалась на существующие государственные учреждения и общественные организации. Исполнительные действия, необходимые для технической подготовки выборов возлагались на МВД.

1 сентября 1917 года Временное правительство официально оформило установление в России республики. В сентябре принимается ряд нормативных актов, которые вносили ряд изменений и дополнений в Положение о выборах. 2 октября 1917 года Временное правительство утвердило «Инструкцию к разделу III Положения о выборах в Учредительное собрание» Положением о выборах предусматривало создание при Временном правительстве Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии, на которую возлагались обязанности по общему наблюдению за подготовкой и ходом выборов. В состав комиссии должны входили Председатель и 15 членов, назначаемых Временным правительством по представлению Особого совещания. Необходимо отметить, что созданная избирательная комиссия имела временный характер.

По окончании выборов депутатов Учредительного собрания избирательная комиссия прекращала свое существование. По представлению комиссии Временное правительство издавало законодательные акты. Комиссия выступала не просто исполнителем механизма организации выборов в Учредительное собрание, а обладала и правом законодательной инициативы, что отличало ее от избирательных комиссий в последующие периоды отечественной истории.

На местах организация и проведение выборов возлагались на окружные, столичные, уездные и городские участковые избирательные комиссии, а также на городские, поселковые и волостные земские управы. Таким образом, организация и контроль за проведением выборов были возложены на специально образуемые органы – избирательные комиссии, которые, несмотря на их официальное подчинение системе центральной исполнительной власти, были относительно независимы от нее.

Советское время

В 1918 году V Всероссийским съездом Советов принят текст Конституции РСФСР. Конституция декларировала выборность органов снизу вверх, закрепляла основные принципы избирательной системы и, прежде всего, принцип многостепенности выборов. Прямые выборы проводились только в сельские и городские Советы.

Конституция предоставляла избирательные права рабочим и крестьянам, но лишала этих прав всех, кто использовал наёмный труд, а также бывших полицейских и священнослужителей.

Избирательные комиссии образовывались на уровне губернии, города, села и волости; назначались они соответствующим исполнительным комитетом; деятельность членов избирательной комиссии не оплачивалась.

Конституция не фиксировала порядок проведения голосования, не устанавливала единого для страны, губернии, уезда дня выборов, оставляя решение этого вопроса на усмотрение местных

Советов, отвечавших за организацию, проведение и оглашение итогов голосования. Процедура голосования могла быть как тайной, так и открытой.

О ходе и результатах выборов составлялся протокол за подписью членов избирательной комиссии и представителя местного Совета. По окончании избирательных кампаний в селе и волости вся отчетность о ходе выборов поступала на контроль в уездные, а затем губернские избирательные комиссии, которые в свою очередь информировали о результатах выборов президиумы исполкомов. В случае обнаружения фактов нарушений установленного порядка выборов отделы управления были обязаны их расследованию. По материалам расследования исполком мог принять решение об отмене результатов выборов.

Отличительными чертами данного периода развития избирательного процесса в России были: отсутствие единой системы избирательных комиссий; специфический характер деятельности органов внутренних дел по обеспечению избирательных прав и свобод трудящихся; закрепление в Конституции принципов организации избирательного процесса на местном уровне и проведение выборов на децентрализованных началах.

Объединение в 1924 году РСФСР с другими советскими республиками привело к изменению государственного устройства. Претерпела изменения и избирательная система. 16 января 1925 года была утверждена Инструкция о выборах в Советы. Формирование избирательных комиссий было по-прежнему возложено на соответствующие органы власти. Вводится принцип централизации, когда нижестоящие избирательные комиссии подчиняются вышестоящим, которые были обязаны контролировать их деятельность. Зачастую это достигалось путём назначения представителя вышестоящей комиссии в качестве председателя нижестоящей. Появляется принцип равенства, подразумевавший вхождение в состав комиссий представителей общественных рабочих и крестьянских организаций, а также принцип ответственности, который гарантировал защиту избирательных прав и свобод граждан от нарушений со стороны избирательных комиссий, позволяя обжаловать их незаконные действия. 3 ноября 1930 г. была образована Центральная избирательная комиссия СССР, которая стала контролировать работу всех нижестоящих избиркомов.

Конституция СССР 1936 года изменила избирательную систему и структуру органов власти. Выборы стали проводиться только на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. В выборах могли участвовать все лица, достигшие 18 лет. Избирательных прав граждане лишались только по решению суда или состоянию здоровья. Выдвигать кандидатов могли партийные и молодежные организации, профессиональные союзы, культурные общества, а также коллективы предприятий, колхозов, совхозов и воинских частей. Огромное внимание стало уделяться агитационной работе на местах.

В 1988 году произошли коренные изменения в структуре государственного управления и избирательной системы. Для выборов в 1989 году была создана ЦИК СССР (председатель, два зама, секретарь и 31 член ЦИК со сроком полномочий - 5 лет), окружные избирательные комиссии (на них была возложена функция по выдвижению кандидатов) и УИК, а также избирательные комиссии общественных организаций.

Комиссии формировались на основе предложений общественных организаций, трудовых коллективов, учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства. Но непосредственно формирование оставалось за соответствующими исполкомами.

Для проведения референдума 1991 года была создана ЦИК референдума. Впервые на избирательную комиссию было возложено полномочие по проверке подписей избирателей, поддержавших инициативу о проведении референдума.

Выборы народных депутатов стали проводиться по одномандатным и многомандатным избирательным округам, причём число кандидатов в депутаты не ограничивалось. По новому

законодательству образовывались как территориальные и национально-территориальные избирательные комиссии, так и избирательные комиссии общественных организаций.

В данный период происходило значительное расширение функций системы избирательных комиссий, что было связано с внедрением альтернативных и экспериментальных начал в проведение выборов и возложением на избиркомы полномочий по организации референдумов.

Развитие избирательных органов в новейшее время (с 1993 г.– по настоящее время)

29 сентября 1993 года, накануне первых многопартийных выборов и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации был определен первый персональный состав Центральной избирательной комиссии.

В соответствии с предоставленными полномочиями Центральная избирательная комиссия 20 ноября 1993 года своим постановлением одобрила Разъяснения о порядке заполнения бюллетеня для всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации.

12 декабря 1993 г. состоялось Всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации. Избраны депутаты Государственной Думы первого созыва, депутаты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

20 декабря 1993 г. Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» была сформирована Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России), действующая на постоянной основе и возглавляющая систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов федеральных органов государственной власти, референдума (всенародного голосования), выборов в представительные органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В 1994 г. принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан», закрепивший постоянный статус ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, установивший порядок их формирования.

Началась разработка Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Учрежден Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России (РЦОИТ при ЦИК России).

1995-1996 гг. - состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва, выборы Президента Российской Федерации. На этих выборах был впервые в российской избирательной практике организован Информационный центр «Выборы-95», действовавший впоследствии на всех федеральных выборах, а с 2008 г. – и на региональных выборах.

В 1996 г. созданы первые сканеры обработки избирательных бюллетеней (СИБ).

В 1997 г. принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В 1999 г. приняты федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

1999-2000 гг. - состоялись выборы депутатов Государственной Думы третьего созыва и Президента Российской Федерации.

В 2001 г. принят Федеральный закон «О политических партиях».

2003-2004 гг. - проходят федеральные избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

В 2003 г. разработаны комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ-2003).

2005 г. - изготовлена первая партия комплексов для электронного голосования (КЭГ). Осуществлен переход к двум единым дням голосования в субъектах Российской Федерации.

2007-2008 гг. - проведены федеральные избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации. Выборы депутатов Государственной Думы проводятся по пропорциональной избирательной системе.

2010 г. - усовершенствование КОИБ (КОИБ-2010), впервые КОИБ-2010 использовались в единый день голосования 10 октября 2010 года.

2011 г. - принята Программа технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации.

2011-2012 гг. - проведены федеральные избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.
2012-2013 гг. - либерализация законодательства о политических партиях, увеличение количества политических партий. Переход к образованию избирательных округов сроком на 10 лет, формирование участковых избирательных комиссий со сроком полномочий 5 лет, резерва составов участковых комиссий. Единый день голосования в 2012 году – возврат к прямым выборам губернаторов регионов.

2018 г. - переход к проведению выборов в единый день голосования.

За 25 лет российская избирательная система, законодательство о выборах претерпели серьезные изменения, были апробированы и внедрены многочисленные новации. ЦИК России, возглавляющая систему избирательных комиссий Российской Федерации, действует на постоянной основе. С 1993 по 1995 год срок полномочий ее членов составлял 2 года, с 1995 по 2011 год состав ЦИК России утверждался на 4 года, с 2011 года срок полномочий членов ЦИК России составляет 5 лет.

ЦИК России состоит из 15 членов, пять из которых назначены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, пять - Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и пять - Президентом Российской Федерации.

Российская Федерация принадлежит к числу государств с устойчивой, стабильной избирательной системой. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации проходили в установленные законом сроки. Лишь однажды в истории современной России Президента Российской Федерации выбирали досрочно (в 2000 году). За 20 лет в Российской Федерации проведено 12 федеральных избирательных кампаний и множество региональных и муниципальных выборов и референдумов.

(По материалам научных работ А.Е. Иванченко, Р.Т. Биктагирова, М.С. Белявской, И.Г.Верзилиной, а также по материалам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации)