

ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Гресева Е.А., ГОО ВПО ДАВД МВД ДНР

Выбор избирательной системы и отдельных ее элементов, таких как формирование центральных и местных избирательных органов, финансирование избирательных кампаний и политических партий, заградительный барьер, залоговые обязательства отдельных участников избирательного процесса и другое, в целом, имеет существенное значение для развития государственности, построения правового и демократического государства.

Избирательная система играет важную роль в политической жизни любой страны. Особенности избирательной системы могут иметь широкие последствия – от раскола партии до распада страны. Так, из-за недостатков избирательной системы в 1973 году в Чили установилась кровавая диктатура. Общеизвестно, что идеальной модели избирательной системы не существует. В мире используется более 100 разновидностей избирательных систем.

Следует признать, что этот выбор очень сложен. Некоторые государства неоднократно вносили изменения в избирательное законодательство для того, чтобы обеспечить легитимность, прозрачность, демократичность процессов народного волеизъявления. Поэтому не стоит игнорировать опыт «устоявшихся» демократий, где практика многих лет подтвердила положительные результаты.

Остановимся на двух аспектах, которые, по-нашему мнению, являются проблематичными в избирательном законодательстве Донецкой Народной Республики (далее - ДНР) на примере Закона «О выборах депутатов Народного

Совета Донецкой Народной Республики» (Принят Постановлением Народного Совета 29 декабря 2017 года).

Первым проблемным моментом является отсутствие в ДНР закона о центральном органе, отвечающем за организацию и проведение выборов.

Следует отметить, что законодательство о выборах претерпело изменения. Так, в Законе «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики» в редакции 2017 года отсутствовала норма, регламентирующая деятельность и порядок формирования Центральной избирательной комиссии ДНР (далее – ЦИК). Новая редакция содержит ст.6, в которой определяется порядок формирования ЦИК, количество членов и ее полномочия по организации избирательного процесса [1]. Согласно этой статье половину состава ЦИК назначает Народный Совет, а половину состава – глава исполнительной власти Донецкой Народной Республики. А согласно ст. 56 Конституции ДНР главой исполнительной власти является Глава ДНР [2].

В Конституции ДНР эти полномочия – ни Главы, ни Народного Совета – не отражены (возможно, в п.19 ст.59 и п.17 ст.69, где указано: «осуществление иных полномочий»).

Исходя из вышеизложенного, представляется не совсем прозрачным и демократичным тот факт, что органы, которые избираются, назначают комиссию, которая организует выборы и подсчитывает голоса.

Обратимся к мировому опыту. Государственная избирательная комиссия Польской Народной Республики должна состоять из трех судей Конституционного суда, которые назначаются Председателем Конституционного суда; трех судей Верховного Суда, которых назначает Председатель Верховного суда; трех судей Верховного Административного суда, которых назначает Председатель Верховного Административного суда [3, с.372].

Возглавляет систему избирательных органов Италии Департамент по выборам Министерства внутренних дел Италии (Центральная дирекция по оказанию избирательных услуг). Это подразделение Министерства внутренних

дел Италии было создано сравнительно недавно, в 2001 г., на основании декрета Президента Республики № 398 [4, с.49].

Центральное избирательное собрание Испании (исп. Junta Electoral Central, [некоторыми авторами переведено как «Центральная избирательная комиссия», Авт.]) действует согласно положениям статей 9 LOREG. Оно является единственным органом, работающим на постоянной основе (остальные действуют лишь в период определенного рода выборов). Собрание состоит из 13 членов, 8 из которых являются магистрами Верховного Суда Испании, избираемыми посредством жеребьевки Высшим Советом судебной власти и 5 – профессорами права, политологии или социологии (они избираются Конгрессом депутатов по предложению партий, коалиций, имеющих представителей в парламенте, или объединений избирателей). Члены Собрания назначаются Королевским указом. Среди членов Собрания на период сессии избираются его президент, вице - президент и секретарь [5, с.29].

Согласно п. 1 § 8 BWG (Федеральный закон о выборах) избирательными органами в Германии являются: Федеральный руководитель по проведению выборов (нем. Bundeswahlleiter) и федеральная комиссия по выборам (нем. Bundeswahlausschuss). Федеральная комиссия по выборам действует на всей территории проведения выборов, т.е. на всей территории Федеративной Республики Германии. В состав комиссии входят Федеральный руководитель, назначаемый Федеральным министром внутренних дел ФРГ, в качестве председателя, а также 8 назначенных им членов в качестве заседателей (п. 1 § 9 BWG) [6].

Вторым проблемным вопросом является финансирование выборов. В ст.13 Закона «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики» говорится о том, что выборы финансируются за счет средств республиканского бюджета. Сегодня существуют различные модели финансирования избирательных кампаний, связанные отношением к государственному и частному финансированию, выбором методов и отраслевой

принадлежностью правового регулирования рассматриваемых отношений. Так, Федеральный Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает как государственное финансирование выборов и референдума (ст.57), так и известную долю частного финансирования (ст.58) [7]. Такая же ситуация и во многих других государствах, которые не могут возложить все финансовое бремя только на государственный бюджет. Например, в ФРГ законодательно закреплено, что финансирование партий из средств бюджета ограничено 50 %. Однако, как правило, государственное финансирование составляет лишь треть общего бюджета партий (к примеру, в 2017 году ХДС и СДПГ получили 48,3 и 49,2 млн евро соответственно, ХСС — 11,8 млн евро, Союз 90/Зелёные — 15,8 млн евро, СвПД — 11,7 млн евро, АдГ — 7,5 млн евро и Левая — 12,2 млн евро) [8]. Кроме того, в Германии также определена т. н. «абсолютная» верхняя граница финансирования партий, которая сегодня составляет чуть больше 150 млн. евро на все партии. Необходимо, однако, отметить, что, несмотря на то, что в ФРГ существует сегодня более 35 политических партий, около 95 процентов всех бюджетных средств приходится лишь на семь партий, которые представлены в Бундестаге [8].

С учетом изложенного выше можно сделать следующие выводы и предложения:

1. Народному Совету Донецкой Народной Республики необходимо либо внести дополнения в ст.59 и 69, добавив к ведению Главы и парламента ДНР полномочия по формированию членов ЦИК, либо принять отдельный Закон ДНР «О Центральной избирательной комиссии». При разработке указанного закона учесть необходимость реального разделения властей, при котором в состав ЦИК назначаются судьи, представители Министерства юстиции ДНР, а контроль за деятельностью возложить на Министерство внутренних дел ДНР.

2. Процедуру финансирования выборов изложить в Указе Главы ДНР, взяв за основу следующие положения:

1) Разрешить частное финансирование избирательного процесса, в первую очередь, самими общественными организациями;

2) запретить финансирование общественных организаций из-за рубежа, за счет доходов государственных предприятий и анонимных поступлений;

3) установить, что частное финансирование выборов частными физическими и юридическими лицами может составлять более 20% от государственного финансирования;

4) ограничить добровольные пожертвования граждан и юридических лиц определенной суммой.

Список литературы

1. Закон «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики» от 29.12.2017 № 207-ІНС (действующая редакция по состоянию на 10.04.2019) [Электронный ресурс] – URL: <https://dnrsovet.su/>
2. Конституция Донецкой Народной Республики (принята Верховным Советом 14 мая 2014) (с изменениями, внесенными Законами от 27.02.2015 года № 17-ІНС, от 29.06.2015 года № 63-ІНС, от 11.09.2015 года № 92-ІНС, от 29.12.2017 года № 205-ІНС, от 30.11.2018 года № 01-ІНС) [Электронный ресурс] – URL: <https://dnrsovet.su/>
3. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша /Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. — М.:РЦОИТ: Норма, 2006. - 496 с.
4. Современные избирательные системы. Вып.10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т.О. Кузнецова, Л.М. Ефимова, А.Г. Орлов, М.А. Сапронова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. – М.: РЦОИТ, 2015. – 472 с.
5. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т.О. Кузнецова; Науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. – М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. – 448 с.
6. Федеральный закон о выборах (в Бундестаг) в ред. от 23 июля 1993 г. (с послед. изм. и доп.) // Сборник нормативных правовых актов зарубежного

избирательного законодательства /Сост. И.А. Алебастрова и др.; вступ. ст. Г.Н. Андреевой. - 2004. - № 294—323.

7. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 29.05.2019) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/4407f733e5cc4f6fc4c1e560c794be201378e0d4/
8. Германия: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cis-emo.net/ru/materials/demokraticheskie-processy/germaniya-analiz-izbiratel'nogo-zakonodatel'stva-v-kontekste-soblyudeniya>