

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В СЕРБИИ

PRINCIPLES FOR THE FORMATION OF ELECTION COMMISSIONS IN SERBIA

П.А. Шапчиц

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого
(Санкт-Петербург, Россия)

P.A. Shapchits

Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University,
(Saint Petersburg, Russia)

Санкт-Петербургская избирательная комиссия
(Санкт-Петербург, Россия)

Saint-Petersburg Election Commission
(Saint Petersburg, Russia)

E-mail: shapchits@gmail.com

Аннотация. В статье представлен краткий очерк принципов формирования избирательных комиссий в Сербии в хронологическом разрезе. С опорой на нормы законов показан переход от авторитарной модели избирательной системы в социалистической Югославии к противоречивой модели Третьей (или Малой) Югославии, а затем и к действующей модели. Отмечены преимущества и отдельные недостатки этих моделей. В целом эволюция избирательных комиссий Сербии в последние десятилетия заключалась в повышении уровня независимости комиссий от органов государственной власти, а также в повышении роли политических партий, постепенно заменивших собой трудовые коллективы и общественные организации, контролируемые государством, в качестве субъектов внесения предложений по кандидатурам в комиссии. Решив первостепенные задачи по повышению инклюзивности и прозрачности системы избирательных комиссий, законодатель перешел к решению последующих задач, таких, как обеспечение гендерного баланса в комиссиях.

Abstract. The article presents a brief chronological outline of the principles of election commissions' formation in Serbia. Based on statutory regulations, the transition from the authoritarian model of the electoral system in socialist Yugoslavia to the controversial model of the Third (or Little) Yugoslavia, and then to the current model is shown. The advantages and particular disadvantages of these models are noted. In general, the evolution of Serbian election commissions in recent decades has been to increase the level of independence of the commissions from government bodies, as well as to increase the role of political parties, which gradually replaced labour collectives and public organizations controlled by the state as the entities entitled to offer candidacies for positions in commissions. Having solved the primary tasks of increasing the inclusiveness and transparency of the system of election commissions, the legislator moved on to solving subsequent tasks, such as ensuring gender balance in the commissions.

Ключевые слова: ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ, ФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ, ЧЛЕН ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

Key words: ELECTION COMMISSION, ELECTION COMMISSIONS' FORMATION, ELECTION COMMISSION MEMBER

1. Институт избирательных комиссий в социалистической Югославии нельзя отнести к числу ключевых: однопартийная система во главе с Коммунистической партией Югославии, предусмотренная Конституцией Федеративной Народной Республики Югославии 1946 года, составленной по образцу Конституции СССР 1936 года, а также расширенные нормотворческие полномочия органов исполнительной власти значительно снижали влияние представительных органов власти, сводя их роль к «посреднической» [1]. Последующие изменения, внесенные Конституционным законом Югославии 1953 года после раскола между Югославией и СССР, а также конституции Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ) 1963 года и 1974 года предусматривали разнообразные формы социалистической прямой демократии — однако не предполагали непосредственного голосования граждан на выборах высших органов государственной власти, не говоря уже о выборах главы государства.

Избирательная система Югославии после 1953 года была многоступенчатой, «делегатской». Так, по Конституции 1974 года она предусматривала прямые выборы делегатов от трудовых коллективов и общественно-политических организаций в скупщины общин, которые избирали делегатов в Союзное вече Скупщины СФРЮ (аналог нижней палаты), а также в скупщины социалистических республик и краев, которые направляли делегатов в Вече республик и краев Скупщины СФРЮ (аналог верхней палаты) [2]. Избирательные комиссии для проведения таких выборов формировались из представителей общественных и политических организаций трудового народа, входящих в состав Социалистического союза трудового народа Югославии.

Согласно разделу I Статута Социалистического союза трудового народа Югославии 1966 года (далее — Статут 1966 года), трудящиеся и граждане Социалистического союза борются за последовательное соблюдение конституционных принципов демократической избирательной системы, за прямое демократическое выдвижение и публичное обсуждение кандидатов, за полную гласность и демократизацию кадровой политики всех представительных органов и органов самоуправления страны [3]. Статут 1966 года прямо признавал особую квазигосударственную роль Социалистического союза трудового народа Югославии в сфере проведения выборов: «Социалистический союз трудящихся Югославии является основным носителем политической деятельности по созданию собраний и органов самоуправления, политической подготовке и демократическому проведению выборов» (раздел III).

Использование одно- или многопартийного «народного фронта» для формирования составов избирательных комиссий, выдвижения программ, участия в выдвижении кандидатов на выборах и даже составления списка избирателей было типичной моделью и для большинства других стран социалистического лагеря (например, Фронт единства народа в Польской Народной Республике и т.д.) [4, 426]. Такое положение вполне согласовывалось и с советской моделью: к примеру, статьей 24 Закона РСФСР от 08.08.1978 «О выборах в Верховный Совет РСФСР» предусматривалось, что представители в состав участковых избирательных комиссий выдвигаются районными, городскими, районными в городах органами общественных организаций, их

первичными организациями, а также трудовыми коллективами и собраниями военнослужащих по воинским частям (при этом, согласно статье 27, состав участковой избирательной комиссии утверждался соответствующим исполнительным комитетом совета народных депутатов).

В Югославии избирательные комиссии технически также формировались органами государственной власти. «Общественный» характер избирательных комиссий, по мысли сторонников такого подхода, проявлялся как в их собственной общественной структуре, так и в общественной структуре субъектов, которые их формировали [Там же, 418].

2. Роль избирательных комиссий значительно повысилась с введением Конституции Союзной Республики Югославия 1992 года: двухпалатная скупщина республики состояла из двух палат — Веча граждан и Веча республики, причем все депутаты Веча граждан избирались непосредственным тайным голосованием (статья 2 Закона о выборах союзных депутатов в Вече граждан Союзной Скупщины) [5].

Закон о выборах союзных депутатов в Вече граждан Союзной Скупщины предусматривал «профессионализацию» составов вышестоящих комиссий: члены Союзной избирательной комиссии и избирательных комиссий избирательных округов (изборна комисија изборне јединице) назначались на четыре года, и лишь члены участковых избирательных комиссий (бирачки одбор) назначались на каждые выборы (статья 26).

Требований к кандидатурам в члены комиссий фактически было два:

- 1) они должны обладать избирательным правом (статья 27);
- 2) члены вышестоящих комиссий назначаются из числа сотрудников органов правосудия и видных юристов (из реда носилаца правосудних функција и истакнутих правних стручњака) (статьи 30 и 33).

Хотя требование о юридической квалификации у членов вышестоящих комиссий выглядит логично, возможная принадлежность членов комиссий к числу сотрудников органов правосудия, несомненно, была чревата утратой их независимости от органов государственной власти (что в значительной степени и происходило и противоречило принципу самостоятельности и независимости в работе органов, проводящих выборы, предусмотренному статьей 24). Представляется, что повышение уровня правовой культуры вышестоящих комиссий было бы обеспечено введением императивной либо рекомендательной нормы о наличии высшего юридического образования.

Отметим, что в отношении Союзной избирательной комиссии законодатель пошел даже дальше и ввел требование о том, чтобы председатель и заместитель председателя комиссии назначались из числа судей Союзного суда, а кроме того, чтобы в комиссию входил представитель союзной организации по вопросам статистики (статья 30). Такая конструкция, с одной стороны, ставила под сомнение независимость избирательной системы от судебной власти: последняя, в дополнение к функции пересмотра решений избирательных комиссий, приобретала, таким образом, и функцию по контролю и непосредственному руководству избирательным процессом. С другой стороны, руководство избирательной системой представителем высшего судебного органа ставило под сомнение и независимость судей при принятии решений в отношении

деятельности избирательных комиссий: суды должны были оценивать результат работы их высокопоставленных коллег — представителей высшего судебного органа страны.

Принцип федеративного представительства был реализован на уровне Союзной избирательной комиссии, в состав которой должны были входить не менее двух членов от республики-члена федерации (т. е. Сербии или Черногории).

Безусловно прогрессивным принципом формирования вышестоящих избирательных комиссий стало разделение их составов на постоянный (стални) и расширенный (проширени). В постоянный состав назначалось девять членов, включая председателя и секретаря, а в расширенный назначалось до восьми представителей избирательных объединений, участвующих в выборах.

При этом для того, чтобы претендовать на назначение своего представителя в расширенный состав Союзной избирательной комиссии, избирательное объединение должно подать список кандидатов по единому избирательному округу Союзной Республики Югославия или представить кандидатов не менее чем в 2/3 избирательных округах республики-члена федерации. Для того, чтобы претендовать на назначение своего представителя в расширенный состав избирательной комиссии избирательного округа, избирательное объединение должно предложить кандидатов не менее чем на три четверти вакантных депутатских мест, которые замещаются в соответствующем избирательном округе. Возможная «конкурсная» ситуация разрешалась на основании числа подписей, отданных в поддержку списка кандидатов на соответствующем уровне.

Однако формирование постоянного состава Союзной избирательной комиссии осуществлялось Союзной скупщиной по ее усмотрению, а иных комиссий — вышестоящими комиссиями — без применения каких-либо партийных квот. Это не способствовало ни повышению уровня плюрализма и гласности в работе комиссий, ни повышению доверия со стороны избирателей и основных политических сил.

На протяжении 1990-х годов избирательные кампании сопровождались взаимными обвинениями действующей власти и оппозиции. Так, поворотную роль после распада Социалистической Федеративной Республики Югославия в 1992 году сыграли всеобщие выборы 24.09.2000 года. В докладе об этих выборах, составленном БДИПЧ ОБСЕ, высказывалось сомнение в наличии политического плюрализма или беспристрастности в работе избирательных комиссий. На центральном уровне Союзная избирательная комиссия отказалась предоставлять доступ представителям оппозиции в наблюдении за обработкой протоколов на центральном уровне, что ставило под сомнение отсутствие манипуляций при определении результатов выборов [6].

Эти сомнения связывались с тем, что большинство членов Союзной избирательной комиссии назначала Союзная скупщина Союзной Республики Югославия, а политические партии, включая оппозицию, могли назначать своих членов в состав Союзной избирательной комиссии слишком поздно для того, чтобы полноценно участвовать в контроле за процессом голосования и подсчета голосов.

Закон о выборах союзных депутатов в Вече граждан Союзной Скупщины (как и последующие законы Сербии о выборах депутатов высшего законодательного органа) устанавливал общие правила проведения всех

остальных избирательных кампаний, предусматривающих непосредственное голосование (статья 30а), а потому все его достоинства и недостатки распространялись и на иные избирательные кампании.

3. Как и в законодательстве Союзной Республики Югославия 1992–2003 годов, в действующем законодательстве Сербии нет ни избирательного кодекса, ни единого закона, обобщающего правовые нормы, регулирующие подготовку и проведение выборов. Вместе с тем, такую роль играет Закон о выборах депутатов Народной скупщины Республики Сербия [7] (далее — Закон о выборах депутатов), а до 2022 года — одноименный Закон о выборах депутатов Народной скупщины Республики Сербия 2000 года [8] (далее — Закон о выборах депутатов 2000 года). В части общих требований к работе избирательных комиссий остальные законы о выборах и референдумах (Закон о выборах президента Республики Сербия [9] (статьи 5, 8), Закон о местных выборах [10] (статьи 8, 25), Закон о референдуме и народной инициативе [11] (статьи 24, 28, 35, 38, 39, 79)) ссылаются на Закон о выборах депутатов.

Несмотря на опробованную ранее трехуровневую систему избирательных комиссий, в Законе о выборах депутатов 2000 года были предусмотрены лишь два уровня избирательных комиссий — Республиканская избирательная комиссия (Републичка изборна комисија) и участковые избирательные комиссии (бирачки одбор). Как отмечалось в пояснительной записке к проекту Закона о выборах депутатов, старый закон, не предусматривая промежуточных звеньев между Республиканской избирательной комиссией и более чем 8000 участковыми избирательными комиссиями, вынуждал Республиканскую избирательную комиссию своими актами вводить различные координационные механизмы в избирательном процессе: для этого на членов и заместителей членов Республиканской избирательной комиссии возлагались функции координаторов, а на территориях муниципалитетов образовывались рабочие органы по обеспечению технической поддержки, в первую очередь — по передаче избирательной документации участковым избирательным комиссиям [12].

В Законе о выборах указанный пробел был ликвидирован путем введения местных избирательных комиссий. Тем самым, как отмечено в пояснительной записке, была исполнена старая рекомендация ОБСЕ/БДИПЧ, данная еще в 2000-х годах. Как полагает Майя Настич, введение местных избирательных комиссий не только уменьшило логистические проблемы (при передаче избирательной документации от участковых избирательных комиссий Республиканской избирательной комиссии — *прим. моё*), но обеспечило большую степень политического плюрализма за счет введения многопартийного представительства на всех (трех) уровнях избирательной администрации [13].

Принципиальным отличием действующего регулирования от законодательства 1990-х годов стало то, что общее число членов комиссии как в постоянном, так и в расширенном составе законодательно не устанавливается. Общее число членов комиссий зависит от числа политических партий, имеющих право предлагать кандидатуры в постоянный состав комиссии и от размера квоты каждой из партий, а также от числа избирательных объединений, имеющих право предлагать кандидатуры в расширенный состав комиссии, и от того, реализуют партии и избирательные объединения свои права по предложению кандидатур или нет.

Следует также подчеркнуть различие права внесения предложений по кандидатурам и права требования назначения кандидатуры: в действующем законе политические партии, обладающие правом предлагать кандидатуры, не просто предлагают их, но и вправе требовать их назначения, если они соответствуют требованиям закона. Субъект назначения членов комиссии, соответственно, обязан назначить все кандидатуры, соответствующие требованиям закона.

Таким образом была исключена возможность появления «конкурса» за место в постоянном или расширенном составе комиссии между политическими партиями. Представляется, что отказ от фиксированного числа членов комиссий чрезвычайно важен для обеспечения коллегиального начала в деятельности комиссий и равного доступа политических партий к информации об их деятельности. Для сравнения можно отметить, что действующее российское законодательство, предусматривающее фиксированное число членов комиссий, иногда порождает ситуации искусственного сокращения числа членов избирательных комиссий в целях недопущения в комиссии представителей оппозиции.

Уже традиционной особенностью избирательных комиссий Сербии является то, что как в постоянном, так и в расширенном составе у члена комиссии есть заместитель (эта норма присутствовала и в рамочном Законе о выборах союзных депутатов в Вече граждан Союзной Скупщины). Такая практика принята и в некоторых других странах (Норвегия, Финляндия).

Новеллой закона стало то, что при выдвижении предложений в составы избирательных комиссий всех уровней уполномоченные лица должны учитывать сбалансированное представительство полов и необходимость включения лиц с ограниченными возможностями в составы избирательных комиссий (абзац первый статьи 11 Закона о выборах депутатов).

В общем случае эта норма, очевидно, является рекомендательной (треба да воде рачуна, «следует учитывать»), поскольку не вводит никакой минимальной доли представителей другого пола или лиц с ограниченными возможностями, которая должна быть соблюдена при подаче предложений или формировании комиссий.

Вместе с тем, если речь идет о Республиканской избирательной комиссии, то в отношении ее постоянного состава установлены жесткие квоты в зависимости от числа членов, которые имеет право предложить та или иная партия (статья 19 Закона о выборах депутатов):

Число членов комиссии, которое имеет право предложить депутатская группа	Из них:	
	Число представителей одного пола	Число представителей другого пола
2	1	1
3	2	1
4	2	2
5	3	2
более 5	Число представителей менее представленного пола должно составлять не менее 40 %	

Эта норма появилась лишь в новом Законе о выборах депутатов и отсутствовала в Законе о выборах депутатов 2000 года.

Любопытно, что в тот же Закон о выборах депутатов 2000 года еще в 2004 году была введена статья 40а, предусматривающая квоту для представителей второго пола в партийных списках [14]. В редакции 2004 года было предусмотрено, что в каждой последовательно расположенной четверке кандидатов как минимум один должен быть представителем того пола, который меньше представлен во всем партийном списке; при этом в самом списке представителей менее представленного пола должно было быть не менее 30%. Тем самым обеспечивалась гендерная сбалансированность как списка в целом, так и отдельных его частей.

В редакции 2011 года [15] квота была доведена до 1/3 (в каждой последовательно расположенной тройке кандидатов партийного списка должен был быть представитель менее представленного пола), а в редакции 2020 года [16] квота была доведена уже до 40% (два кандидата из каждой последовательно расположенной пятерки кандидатов партийного списка должны быть представителями менее представленного пола).

Теперь, в действующем Законе о выборах депутатов 40%-ная квота применена и к формированию Республиканской избирательной комиссии. Можно ожидать, что в будущем она будет распространена и на избирательные комиссии двух других уровней и переместится в статью 11 закона.

В избирательном законодательстве отдельных европейских стран гендерные квоты действительно введены уже достаточно давно [17]. Так, 40%-ные гендерные квоты были введены в избирательное законодательство Испании еще в 2007 году [18], причем формулировка действующего сербского закона повторяет испанскую: два кандидата из каждых пяти должны представлять другой пол). Гендерные квоты в отношении списков кандидатов введены также в избирательное законодательство Бельгии, Греции, Италии, Люксембурга, Польши, Португалии, Румынии, Словении, Франции, Хорватии.

Однако пока что само по себе законодательство Европейского Союза не содержит требований о введении квот в избирательной сфере (единственный общеевропейский документ — это директива 2022/2381, которая требует соблюдать 40%-ную квоту для менее представленного пола в советах директоров компаний, представленных на биржах [19]). Нельзя исключить, что обязательные гендерные квоты будут введены в европейское законодательство в будущем, а предусмотренная в Сербии 40%-ная квота направлена на заблаговременную гармонизацию сербского законодательства с европейским.

Резюмируя сказанное выше, следует признать, что эволюция избирательного законодательства Сербии за последние два десятилетия обеспечила значительно более высокий уровень самостоятельности и независимости комиссий от органов государственной власти, значительное повышение роли политических партий в организации и контроле избирательного процесса. Изменения, направленные на включение основных участников избирательного процесса в работу избирательных комиссий, внесенные в избирательное законодательство Законом о выборах депутатов, в целом существенно затруднили политическую маргинализацию основных политических

сил, обезбечив тем самым большую политическую стабильность общества. Решив первостепенные задачи, законодатель перешел к решению последующих задач, таких, как обеспечение гендерного баланса в комиссиях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гуськова Е.Ю. Парламентаризм в Югославии // Демократия и парламентаризм в Восточной Европе. 21.05.2003.
2. Kulić Dimitrije. Izborni sistem i izborni postupak u Ustavu od 1974. god. // Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu. – Niš : Pravni fakultet, 1976. – Str. 65–66.
3. Статут Социјалистичког савеза радног народа Југославије (1966). Accessed on 1 December, 2024 at: http://srpskaenciklopedija.org/doku.php?id=статут_социјалистичког_савеза_радног_народа_југославије_1966
4. Сјемјењски, Феликс. Начела закона о изборима // Анали Правног факултета у Београду. 5/1976. Accessed on 17 November, 2024 at: https://anali.rs/xml/197-/1976c/1976-5c/Anali_1976-5c-08.pdf
5. Закон о избору савезних посланика у Вече грађана Савезне Скупштине // Службени лист СРЈ, број 57/93, 36/00, 32/00.
6. Izbori u Saveznoj Republici Jugoslaviji. 24. septembar 2000. Izveštaj o preliminarim nalazima i zaključcima (Varšava, 25. septembar 2000). Accessed on 1 December, 2024 at: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/3/15185.pdf>
7. Закон о избору народних посланика // Службени гласник РС, број 14/2022.
8. Закон о избору народних посланика // Службени гласник РС, број 35/2000.
9. Закон о избору председника Републике // Службени гласник РС, број 14/2022.
10. Закон о локалним изборима // Службени гласник РС, број 14/2022, број 35/2024.
11. Закон о референдуму и народној иницијативи // Службени гласник РС, број 111/2021, број 119/2021.
12. Образложење нацрта закона о избору народних посланика. Accessed on 17 November, 2024 at: <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Obrazlozenje-Nacrta-zakona-o-izboru-narodnih-poslanika.docx>.
13. Настић Маја, Промене изборних правила — нова решења, корак напред? // Спрска политичка мисао. Посебно издање. 2022. С. 40.
14. Закон о избору народних посланика // Службени гласник РС, број 18/2004.
15. Закон о избору народних посланика // Службени гласник РС, број 36/2011.
16. Закон о изменама Закона о избору народних посланика // Службени гласник РС, број 12/2020.
17. Zamfir, Ionel. Towards gender balance in the European elections Electoral quotas – What can they achieve? (briefing) // European Parliamentary Research Service (PE 751.447 – September 2023). Accessed on 17 November, 2024 at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751447/EPRS_BRI\(2023\)751447_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751447/EPRS_BRI(2023)751447_EN.pdf)
18. Ley organica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Articulo 60). Accessed on 17 November, 2024 at: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/igualdad/LEY_ORGANICA_3_2007.pdf.
19. Directive (EU) 2022/2381 on improving the gender balance among directors of listed companies and related measures // Official Journal of the European Union, L 315, pp. 44-29.