

СТАНОВЛЕНИЕ ЦИК РОССИИ: НАЧАЛО ПУТИ

***Аннотация.** В год 25-летия ЦИК России публикуются воспоминания члена ЦИК России первого и второго составов. Автор подчеркивает, что учреждение, формирование первого состава и правовая регламентация деятельности ЦИК России отличались значительным своеобразием. На этапе становления ЦИК России был внесен существенный вклад в реализацию конституционной реформы, формирование новой структуры органов государственной власти в новой России.*

***Ключевые слова:** ЦИК России, выборы, государственная власть, российская государственность.*

THE FORMATION OF THE CEC OF RUSSIA: THE BEGINNING OF THE WAY

***Abstract.** In the year of the 25th anniversary of the CEC of Russia, the memoirs of a member of the Central Election Commission of Russia are published. The author emphasizes that the establishment, the formation of the first composition and the legal regulation of the activities of the CEC of Russia were remarkable for their considerable identity. At the stage of formation of the CEC of Russia, a significant contribution was made to the implementation of the constitutional reform, the formation of a new structure of public authorities in the new Russia.*

***Keywords:** the CEC of Russia, elections, government authority, Russian statehood.*

После увольнения из Прокуратуры Республики Татарстан в 1992–1995 годах я работал обозревателем и одновременно юристом в редакции правительственной газеты «Известия Татарстана».

В один из будничных дней сентября 1993 года меня пригласили на беседу к руководителю аппарата Президента Татарстана Х.М. Низамову. Он принял меня радушно и в хорошем настроении, а после приветственных слов сообщил, что в Москве экстренно формируется Центральная избирательная комиссия Российской Федерации для подготовки и проведения выборов в новый парламент страны. Татарстан может предложить в состав Комиссии мою кандидатуру, но только если у меня нет возражений.

Комиссия будет работать на общественных началах, сборы на заседания будут частыми, придется ездить на длительные командировки.

Я сказал, что специализируюсь на конституционном и избирательном праве, практическая работа в области государственного строительства мне по душе, и не возражаю, если моя кандидатура в состав ЦИК России найдет поддержку у руководства Республики.

Вскоре, уже в конце сентября, я получил правительственную телеграмму: Председатель вновь сформированной Указом Президента страны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Николай Тимофеевич Рябов приглашал меня на первое заседание ЦИК России, намеченное на 1 октября. Признаться, телеграмма меня в известной степени вдохновила, поскольку уже достаточно длительное время я безвыездно работал в Казани и в профессиональном смысле не был востребован.

В день отъезда решил поставить в известность руководство Республики о своей поездке, связавшись с исполняющим обязанности президента Татарстана М. Г. Сабировым (президент М. Ш. Шаймиев был в отпуске). Но он меня неприятно удивил, сказав, что ехать никуда не нужно, поскольку позиция Татарстана по участию в делах Российской Федерации еще не определена; вот завтра в Куйбышеве (ныне г. Самара) будет совещание региональных лидеров Поволжья, там и определится наша позиция по вопросу: поддержать линию федерального Центра или нет.

Я пытался возразить, мол, уже известил ЦИК России о своем приезде и что поезд уходит через 4 часа, но Сабиров отрезал: ерунда, сдай билет и жди дальнейших указаний. Мы тебе сообщим.

Пришлось, скрепя сердце, воздержаться от поездки, хотя вечером 1 октября в новостях по телевидению сообщили, что на первом заседании ЦИК России участвовал представитель Татарстана. В те дни ситуация в стране была очень непростой, а отношения между федеральным центром и Татарстаном (Россия все еще называлась РСФСР, а Татарстан — Татарской АССР) были весьма напряженными и сложными на почве споров о независимости и решения референдума, состоявшегося в Татарстане в 1992 году по вопросу о суверенитете, на котором население в подавляющем большинстве высказался за государственную самостоятельность. И объявление по федеральному об участии представителя Татарстана в работе ЦИК России настроило меня на позитивный лад и придало уверенности, которой, откровенно говоря, мне очень не хватало.

Буквально через пару дней мне позвонил старый знакомый, ныне возглавляющий секретариат Государственного совета Татарстана Н. Б. Бакиров, и попросил собраться в командировку в Москву в ЦИК России, причем недели на две. И добавил, что пришлет билет на самолет и машину, чтобы добраться до аэропорта.

Утром следующего дня я уже был в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на Новом Арбате. Меня познакомили

с вопросами, вносимыми на заседание Комиссии. 3 или 4 октября состоялось второе заседание ЦИК России под председательством Н. Т. Рябова. Так началась моя работа в главной избирательной организации страны.

* * *

Хотелось бы сказать об основных моментах формирования ЦИК России первого созыва и специфике ее деятельности. Этот федеральный орган был сформирован в драматических условиях политического кризиса, вызванного обострившейся политической борьбой между законодательной и исполнительной ветвями власти на государственном олимпе, Указом Президента страны от 29 сентября 1993 года в составе Председателя, его заместителя и 19 членов ЦИК России — через несколько дней после издания печально известного Указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым была прервана деятельность высших органов государственной власти России: Съезда народных депутатов и Верховного совета РСФСР; приостановлено функционирование Конституционного Суда.

В первый состав ЦИК России вошли представители 20 субъектов Российской Федерации. Руководство Комиссии представляли ее Председатель Н. Т. Рябов, бывший глава одной из палат Верховного Совета РСФСР, который был избран депутатом от Ростовской области, где работал директором профтехучилища.

Его заместителем был назначен бывший милицкий работник Александр Владимирович Иванченко, успевший к тому времени проработать в аппаратах президиумов Верховных Советов СССР и РСФСР; секретарем Комиссии — Вячеслав Алексеевич Загуляев (зимой 1994 года скоропостижно скончался). Тогда, согласно положению о ЦИК России, секретарь назначался на должность распоряжением Председателя, одновременно выполнял функции руководителя Аппарата и в состав Комиссии не входил. В. А. Загуляев был довольно властным и решительным функционером и при этом — справедливым человеком.

Кроме «триады» в первом составе заметную роль играли два члена ЦИК России: Июль Петрович Фомичев, представляющий Санкт-Петербург и Ленинградскую область (до назначения в Комиссию значился вице-президентом корпорации лесопромышленных предприятий и акционерных обществ лесного хозяйства Ленинградской области), и работник милиции из Красноярска Андрей Георгиевич Белобородов. Они наряду с руководящей «триадой» работали в Комиссии на постоянной основе: жили в Москве, состояли в штате Комиссии и получали зарплату. Остальные члены ЦИК России трудились на общественных началах, не порывая связей с основным местом работы, периодически приезжая в Москву для выполнения обязанностей членов Центральной избирательной комиссии Российской

Федерации. Всего в состав Комиссии был назначен 21 человек. Я был одним из неосвобожденных членов ЦИК России.

* * *

Относительно существа и стиля работы должен сказать, что все члены Комиссии были людьми компетентными и самостоятельными, работали с чувством ответственности и с инициативой. Отмечу значительную роль таких членов первого состава, как Валерий Андреевич Багин (заместитель главы администрации Тюменской области), который курировал вопросы финансирования ЦИК России и вел этот участок работы совместно с кандидатом юридических наук Виктором Степановичем Корпуновым — начальником кафедры Омской высшей школы милиции.

Активно проявили себя и заведующий юридическим отделом Владимирского областного Совета Владимир Иванович Емельянов, кандидат юридических наук (ныне доктор и профессор, Уполномоченная по правам человека Воронежской области), заведующая кафедрой конституционного права Воронежского государственного университета Татьяна Дмитриевна Зражевская, президент Саратовской областной нотариальной конторы, впоследствии первый заместитель министра юстиции Саратовской области Лариса Ефремовна Ткаченко и начальник юридического отдела администрации Магаданской области Анастасия Ивановна Тур, которая вела работу с политическими партиями и общественными организациями. Кстати говоря, Анастасия Ивановна к родному региону относилась с восторгом, часто рассказывая нам о своей малой родине.

Профессионализмом и активностью отличались и многие другие члены Комиссии. Мне, как человеку из журналистской среды, поручили кураторство над пресс-службой ЦИК России, работу по связям со СМИ и организацию предвыборной агитации.

Деятельность Комиссии обеспечивал рабочий Аппарат, во главе которого последовательно стояли В. А. Загуляев, И. В. Галушко и Ю. С. Орлов, который был квалифицированным и компетентным юристом широкого профиля. Были установлены ровные, уважительные и деловые отношения между членами Комиссии и соответствующими подразделениями, работниками Аппарата — конкретными исполнителями практических заданий. Не могу не отметить значительный вклад в общую работу ЦИК России таких высококлассных сотрудников, как В. Я. Шебунова, В. А. Климов, В. А. Малышев и многие другие, которые квалифицированно, требовательно и вместе с тем с вниманием руководили различными управлениями и отделами Аппарата.

У нас не было отдельных кабинетов, помощников, секретарей, прикрепленных автомобилей и водителей. Члены первого состава ЦИК России размещались в кабинетах по несколько человек. Единственной привилегией

было право вызвать машину в любое время суток. Мобильные телефоны впервые появились в 1994 году, но ими снабжалась только руководящая «тройка» Комиссии.

Несмотря на все трудности, в том числе на то, что из-за формы деятельности на общественных началах приходилось уделять внимание и основной работе, дело ЦИК России спорилось. Комиссия все основательнее входила в избирательную кампанию, хотя по мере приближения дня выборов обеих палат Федерального Собрания – Государственной Думы и Совета Федерации, – напряжение росло. К заботам о выборах добавились и новые проблемы: Указом Президента Российской Федерации на день выборов – 12 декабря 1993 года – было назначено всенародное голосование по проекту Конституции страны. Почему-то это событие, несмотря на все свои явные признаки плебисцита, не называлось референдумом.

Порядок выборов в Государственную Думу, Совет Федерации, а также всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации регламентировался соответствующими указами Президента. Кроме того, нормативную основу деятельности самой Центральной избирательной комиссии составляло развернутое «Положение о Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году», утвержденное Указом Президента от 29 сентября 1993 года № 1505. Этот нормативный документ сыграл важную роль в становлении нового федерального избирательного органа, а в совокупности с законодательством о выборах и референдумах – и отечественной избирательной системы в целом.

Так что ЦИК России уже работала на основе ряда законодательных актов. В тот промежуток времени Президент Российской Федерации был единственным законодателем на федеральном уровне, поскольку законодательные органы страны были распущены. В период тех избирательных кампаний положения о выборах неоднократно изменялись и дополнялись, что в целом противоречило здравому смыслу, а равно и правовым и организационным принципам. Однако обстановка нестабильности требовала этого. Впоследствии Конституционный суд страны признал подобную практику недопустимой.

Системе избирательных комиссий (тогда институт избирательных комиссий субъектов Российской Федерации так таковой еще не существовал) во главе с ЦИК России эти мероприятия нужно было организовать и проконтролировать. Это было довольно трудной задачей с учетом огромных просторов России, но нам удалось добиться положительного итога.

* * *

ЦИК России первого состава действовала весьма активно, целеустремленно и слаженно. Практически не было бесплодных споров, не-

конструктивных препирательств, а тем более каких-либо трений между членами Комиссии. Предложения и инициативы ее членов руководством воспринимались благосклонно, с пониманием и без надуманных возражений и придинок. Все осознавали уровень ответственности и понимали судьбоносную суть исторического момента. Практически неукоснительно и последовательно соблюдалась коллегиальность. Пребывая в длительных командировках в Москве, мы почти каждое утро собирались на совещания с участием руководителей управлений и отделов Аппарата, открыто и откровенно разбирали все текущие и перспективные вопросы, определяли тактические и стратегические задачи Комиссии, вытекающие из календарного плана выборов и референдума. Высказывались и вносились мотивированные и обоснованные предложения. Помнится, я предложил разработать организационный план работы Комиссии, ориентированный на реализацию ее полномочий (помимо так называемого календарного плана избирательной кампании), и представил соответствующий проект. Предложение было поддержано, а Н. Т. Рябов объявил мне благодарность за инициативную и активную деятельность.

Еще тогда практиковались совместные с работниками Аппарата командировки членов ЦИК России в субъекты Федерации и окружные избирательные комиссии. Положительный эффект поездок не ограничивался ознакомительными и познавательными моментами, но и распространялся на укрепление связей главного избирательного органа страны с нижестоящими комиссиями и региональными органами власти. Кроме того, организаторы выборов из регионов не только чувствовали контроль и заботу ЦИК России, но и убеждались в том, что в любой момент могут рассчитывать на ее помощь, содействие и поддержку. Мне доводилось побывать в Татарстане и Ульяновской области. Тогда так называемую головную окружную избирательную комиссию в Ульяновске возглавляла бывший следователь Л. Фадеева, а в Татарстане — Л. Гусева, обе — люди компетентные, активные, энергичные и добросовестные. Полагаю, что ситуация с кадрами по всей стране была похожей, надо отдать должное советской системе подготовки и подбора кадров: несмотря на «тоталитарное» прошлое страны, тогда нам было из кого выбрать.

* * *

День выборов и референдума я встретил в Москве, вместе со своим коллегой И. П. Фомичевым проголосовал на избирательном участке, расположенном в Доме Правительства России. В тот знаменательный день — 12 декабря 1993 года — были избраны депутаты Государственной Думы и Совета Федерации и принята Конституция Российской Федерации.

Теперь уже практически общеизвестно, что проект Основного закона страны разрабатывался и продвигался очень трудно. Были обнародованы

несколько проектов Конституции: Президента, парламента и отдельные инициативные проекты. Обращал на себя внимание тот факт, что последний вариант проекта Основного закона был совершенно не похож на опубликованные ранее версии. Конституция «страдала» креном в сторону исполнительной ветви власти, одержавшей победу в противодействии, в котором представительная власть оказалась откровенно униженной.

Тем не менее, проект Конституции получил одобрение российских избирателей. Как обычно бывает, народные массы в хитросплетениях власти не особо разбирались, они их почти не интересовали. Тогда исполнительную власть, возглавляемую Б.Н. Ельциным, поддержал весь Запад, включая США и страны Европы. Возможно, не в последнюю очередь, благодаря этой поддержке, она и победила. Иначе танковый расстрел «Белого дома» в центре нашей столицы, где заседал российский парламент, даром бы не прошел. Но эту «горькую пилюлю» государству и обществу пришлось проглотить, хотя действия Ельцина и его команды грубо нарушали идею и принципы правового государства, представляемого и предлагаемого как один из столпов политики «перестройки».

Необходимо признать, что впоследствии благоразумие возобладаало: положения Конституции, снижающие роль законодательной ветви власти и ограничивающие ее естественные полномочия, были постепенно устранены путем внесения поправок в Основной закон и принятия ряда федеральных законов.

* * *

После подведения итогов выборов в Федеральное Собрание, всенародного голосования по проекту Конституции члены ЦИК России разъехались по домам, а текущая работа велась управлениями и отделами под руководством Председателя, его заместителя и секретаря Комиссии – руководителя Аппарата. Однако никакого затишья в работе не было: руководство и Аппарат были заняты разработкой проектов законов о выборах и других нормативных актов, подводящих прочную правовую основу под новую избирательную систему; одновременно разрабатывался Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Чрезвычайно важную роль в становлении избирательной системы новой России сыграл рамочный (базовый) закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», принятый в декабре 1994 года. Члены ЦИК России приняли непосредственное участие в разработке указанных основополагающих федеральных законов. В начале октября 1994 года состоялось заседание ЦИК России, посвященное первой годовщине образования федерального избирательного органа.

Отвлекаясь ненадолго, скажу, что к тому времени Н.Т. Рябову удалось решить ряд крупных организационных вопросов по становлению и при-

знанию Комиссии. Сразу после подведения итогов первой в биографии ЦИК России избирательной кампании ему удалось подготовить, согласовать и подписать у Б. Н. Ельцина Указ «О мерах по совершенствованию избирательной системы Российской Федерации» от 20 декабря 1993 года № 2227, согласно которому Комиссия получила новый официальный статус с наименованием «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России)», которая возглавляет систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов федеральных органов государственной власти, референдума, а равно и для проведения выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и действует на постоянной основе. Указ подтвердил независимый характер Комиссии и обязательность ее решений для всех государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и должностных лиц.

Согласно Указу, ЦИК России и ее Аппарат должны были разместиться в комплексе зданий на Старой площади, освобождаемых Правительством, по адресу: Никитников пер., дом 4. Было установлено, что материально-техническое обеспечение деятельности ЦИК России, социально-бытовое обслуживание ее членов и работников Аппарата Комиссии возлагаются на Управление делами Президента Российской Федерации. Создавалась финансовая основа деятельности Комиссии.

Все перечисленное было реализовано, за исключением одной задачи: фактически Комиссия разместилась в том же комплексе зданий бывшего ЦК КПСС, но по другому адресу: ул. Ильинка, дом 10. Но как бы там не было, все это знаменовало крупное достижение на пути к становлению нового федерального государственного органа.

* * *

Первый созыв депутатов Федерального Собрания, избранный 12 декабря 1993 года, проработал всего два года, а первый состав ЦИК России — и того меньше: с сентября 1993 года по март 1995 года, то есть год и 6 месяцев. Но таковы были как логика, так и запросы и законы времени.

И этого короткого периода хватило для решения возложенных на ЦИК России задач государственной важности: организационно-правовым способом обеспечить выборы депутатов обеих палат нового парламента России — Федерального Собрания, и проведение всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации; официальное определение и обнародование их результатов. Тем самым ЦИК России внесла весомый вклад в преодоление глубокого политического кризиса в стране.

Согласно действующему законодательству в феврале-апреле 1995 года состоялось формирование нового (второго) состава ЦИК России в порядке, предусмотренном рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В соответствии

с нормами этого закона Центральная избирательная комиссия Российской Федерации формировалась тремя федеральными государственными органами, представляющими две ветви государственной власти: Президентом, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Этот порядок, установленный четверть века тому назад, действует и поныне.

21 марта 1995 года в связи с созывом нового состава и проведением первого организационного заседания ЦИК России полномочия первого состава Комиссии были прекращены. Первый состав Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, успешно выполнив возложенные на него задачи, сошел с государственной арены, оставив заметный след в истории государственности нашего Отечества.

* * *

Подытоживая свои воспоминания о создании и первых годах становления ЦИК России, хочу подчеркнуть: учреждение, формирование первого состава и правовая регламентация деятельности ЦИК России отличались значительным своеобразием. Эти процессы содержали в себе элементы кризисных условий развития Российского государства начала 90-х годов прошлого века. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации первого состава внесла существенный вклад в реализацию конституционной реформы, становление новой структуры органов государственной власти в новой России. Главная ее заслуга — организационно-правовое обеспечение первых выборов в федеральный парламент и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, открывший новый этап развития нашей государственности.