Артемова Оксана Евгеньевна. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Артемова Оксана Евгеньевна;[Место защиты: Пензенский государственный университет].- Пенза, 2016.- 214 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Становление и институционализация избирательных органов в России 18**

1.1. Основные этапы правовой институционализации избирательных органов в России 18

1.2. Влияние международных избирательных стандартов на развитие правового статуса избирательных органов в России и за рубежом 47

**2. Организационные основы статосн ЦентратьноЦ изтирательной комиссии Российской Федерации 77**

2.1. Механизм формирования и структура Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 77

2.2. Особенности правового статуса члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 104

2.3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в структуре федеральных органов государственной власти 120

**3. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 141**

3.1. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, связанные с подготовкой и проведением выборов и референдума 141

3.2. Нормотворческая деятельность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 156

Заключение 172

Список использованных источников 182

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В соответствии с Конституцией РФ
носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской
Федерации является ее многонациональный народ. Высшим

непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Данные положения, закрепленные в основах конституционного строя, не только повышают роль избирательных прав граждан в процессе формирования и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, но обусловливают особое значение органов, чье основное предназначение заключается в управлении выборами.

Ключевое место в организации и проведении выборов занимает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК РФ или ЦИК России). Европейский Суд по правам человека в своем Постановлении от 19 июня 2012 г. по делу «Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации» кратко и емко охарактеризовал ЦИК РФ как орган по управлению избирательным процессом, назвав «центральным органом, ответственным за организацию избирательной кампании на федеральном уровне и контроль над ней». Российским законодательством ЦИК РФ определяется как государственный орган, одновременно независимый в пределах своей компетенции от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Предусматриваются его особенности формирования и деятельности, что создает определенные трудности при определении места ЦИК РФ в триаде разделения властей и выявлении институциональных характеристик.

Отечественная государственная наука долгое время характеризовалась

второстепенным отношением к процессу организации процедуры

голосования, считая его чем-то малозначительным. В настоящее время

развитие демократических институтов, повышение электоральной

активности, формирование мультипартийной политической системы показывает, что многое на пути становления истинных принципов демократического государства зависит именно от уровня организации голосования, определения результатов избирательной системы. Необходимо также учитывать, что за последние годы выборы прочно вошли в объективную реальность российского общества в качестве института формирования публичных органов власти.

В то же время налицо постоянный поиск моделей развития современной
отечественной избирательной системы. Происходят попытки апробации
электронного дистанционного голосования, дифференцируются системы
выборов федеральных представительных органов, внедряются институты,
направленные на повышение явки избирателей, на фильтрацию кандидатов
на выборные должности. Безусловно, центральное место в процессе

реформирования занимает ЦИК России. Подобные процессы актуализируют научные исследования, направленные на определение правового статуса ЦИК России, установление ее конституционно-правовой природы, выделение ключевых полномочий, определяющих ее как носителя публичной власти.

Эта научная задача не может быть решена без тщательной проработки
теоретической концепции современного статуса центрального

избирательного органа и учета как национального опыта правового регулирования выборов, так и международных избирательных стандартов их организации и проведении.

Целью настоящей работы являются исследование актуальных

теоретических и практических проблем, связанных с определением конституционно-правового статуса Центральной избирательной комиссии России, разработка единой концепции конституционно-правовых основ организации и деятельности данного государственного органа, отвечающей требованиям современной юридической науки и правовой действительности,

конституционно-правовой анализ норм российского права, регламентирующих статус ЦИК России, и проблем их реализации в правовую действительность.

Выбор цели предопределил решение следующих задач:

– определение общей концепции статуса ЦИК России как особого субъекта конституционных правоотношений, выделение особенностей правового статуса центральных национальных избирательных органов;

– анализ места ЦИК России в системе субъектов конституционного
права, в триаде разделения властей, выявление теоретических основ и
практических форм взаимодействия ЦИК России с органами

государственной власти различного уровня;

– рассмотрение зарубежных конституционных и отраслевых правовых
актов, посвященных отдельным аспектам организации и деятельности
центральных избирательных органов, выявление возможностей

использования опыта других государств в российской правовой практике;

– исследование исторических аспектов институционализации

центральных избирательных органов в Российской Федерации и за рубежом;

– выделение международных избирательных стандартов создания и деятельности центральных избирательных органов и определение значения и степени их влияния на развитие правового статуса ЦИК России;

– установление особенностей правового статуса члена Центральной избирательной комиссии РФ;

– классификация полномочий ЦИК России, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдума;

– определение конституционных требований к нормотворческой деятельности ЦИК России;

– определение возможных моделей правового регулирования статуса центральных избирательных органов в России и за рубежом;

– разработка рекомендаций по дальнейшему совершенствованию

системы законодательства Российской Федерации в исследуемой области и

практики его применения.

Методологической основой диссертации являются основные методы познания, разработанные юридической и философской науками, и, в первую очередь, общенаучные методы.

Имеющим особое значение для диссертационного исследования
является формально-юридический метод, послуживший основой для анализа
норм российского законодательства, устанавливающих статус ЦИК России.
Этот метод позволил определить пробелы и коллизии в правовом
регулировании основных полномочий центрального избирательного органа.
Следует выделить диалектический метод познания правовой

действительности (дедукция и индукция, аналогия, а также анализ и синтез и др.).

Отправной точкой изучения природы ЦИК России, ее места в триаде разделения властей, системе органов государственной власти, ее основных прав послужил системный метод, с помощью которого были выделены основные элементы конституционно-правового статуса Центральной избирательной комиссии РФ.

Функциональный метод применялся при изучении особенностей правового взаимодействия ЦИК России и органов государственной власти в различных аспектах их организации и деятельности.

Исторический метод представил возможность выявить истоки институционализации ЦИК России как особого субъекта конституционного права, предпосылки нормативного закрепления ее статуса, а также содержание, которое вкладывалось при определении статуса центрального избирательного органа в том или ином государстве в тот или иной исторический период.

Сравнительно-правовой метод применялся для получения информации

об опыте регулирования организации и деятельности зарубежных

центральных избирательных органов. Значение данного метода состоит в

выявлении общих закономерностей функционирования центральных

избирательных органов в различных странах, знание которых служит

предпосылкой для построения единой концепции в российском праве. Анализ зарубежного материального права позволил разработать наиболее эффективные модели правового регулирования отдельных институтов организации избирательного процесса.

Методы формальной логики широко применялись при выработке научных понятий (категорий), классификациях норм и социальных явлений.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования статуса Центральной избирательной комиссии России.

Предмет исследования составляют доктринальные положения,

конституционные принципы, нормы, отражающие содержание организации и
деятельности ЦИК России, нормы избирательного права, а также других
отраслей российского права в той мере, в какой они участвуют в
регулировании избирательных правоотношений в связи с формированием и
деятельностью ЦИК России, теории, идеи, суждения о ее месте в системе
организации государственной власти, в триаде разделения властей, нормы
отраслевого законодательства и судебная практика, в которых

конкретизируются положения Конституции Российской Федерации,

имеющие прямое отношение к организации и проведению выборов в Российской Федерации.

Состояние научной разработанности темы исследования.

В советское время отсутствовали постоянно действующие центральные избирательные органы. Они создавались только на время выборов и выполняли по сути технические функции по организации голосования и подведения его итогов, заранее обозначенных решениями партийных органов. При таком отношении исследования, посвященные статусу центральных избирательных органов, были невостребованными.

Конституционная реформа, произошедшая в 90-х гг. прошлого столетия,

привела к формированию целой подотрасли конституционного права –

избирательного права. Базовым институтом стал статус Центральной

избирательной комиссии РФ, созданной как постоянно действующий орган,
независимый в пределах компетенции от иных носителей публичной власти,
имеющий свою организационную самостоятельность и правовую

автономность. Это актуализировало научные исследования, посвященные
всем избирательным институтам. Появились базовые докторские

диссертационные исследования, заложившие научную основу под формирование практически всех ключевых институтов избирательного права, авторами которых являлись Р.Т. Биктагиров1, В.В. Вискулова2, С.Н. Егоров3, А.В. Иванченко4, С.Д. Князев5, В.В. Красинский6, В.И. Лысенко7, М.С. Матейкович8, А.Е. Постников9 и др.

Статус избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их должностных лиц были предметом исследования кандидатских диссертаций В.Н. Андриянова10, А.Ю. Бузина11, В.Ф. Галушко12, А.Н. Гиберт13, А.Р. Василевской14, Е.В. Мамонтовой15, Ю.Ф. Петухова16 и др.

1 Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-
правовое исследование // Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. 12.00.02. М., 2010. 50 с.

2 Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы
теории и практики // Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. 12.00.02. М., 2013. 50 с.

3 Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе
Российской Федерации // Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. 12.00.02. М., 2012. 51 с.

4 Иванченко А.В. Организационно-правовая основа избирательного процесса в
Российской Федерации / Диссертация в виде научного доклада
на соискание ученой степени докт. юрид. наук. 12.00.02. М., 1997. 52 с.

5 Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской
Федерации: проблемы теории и практики / Автореферат
дис. … докт. юрид. наук. 12.00.02. СПб., 1999. 42 с.

6 Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в
избирательном процессе // Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. 12.00.02. М., 2011. 48 с.

7 Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских
странах / Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. 12.00.02. М., 1995. 37 с.

8 Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации:
проблемы теории и практики // Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. 12.00.02. Саратов,
2003. 58 с

9 Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации /
Дисс. в форме научного доклада … докт. юрид. наук. 12.00.02. М., 1997. 49 с.

10 Андриянов В.Н. Законодательное регулирование правового статуса,
правоприменительной и нормотворческой деятельности избирательной комиссии
субъекта Российской Федерации //Автореферат дисс. … канд. юрид. наук. 12.00.02. М.,
1999. 14 с.

Проблемы избирательного права исследовались в иных диссертациях, в них в той или иной мере затрагивались вопросы функционирования ЦИК России. К ним следует отнести работы И.Б. Борисова17, Е.В. Корчиго18, К.В. Краснова19, Д.В. Лиджиева20, М.В. Масловской21 и др. В данных работах, как правило, анализировался статус субъектов избирательного процесса, соответственно затрагивались некоторые права и обязанности центрального избирательного органа России.

Иные работы авторов приведенных диссертаций также послужили теоретической основой для настоящего исследования.

В научной работе анализировались труды представителей

дореволюционной юридической науки, таких как В.П. Алексеев, В.Водовозов, В.М. Гессен, В. М. Грибовский, А.И. Елистратов, М.Д.

11 Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской
Федерации / Автореферат дисс. … канд. юрид наук. 12.00.02. М., 2004. 25 с.

12 Галушко В.Ф. Правотворчество избирательных комиссий субъектов Российской
Федерации: вопросы теории и практики // Автореферат дисс. … канд. юрид. наук.
12.00.01. Краснодар, 2005. 32 с.

13 Гиберт А.Н. Полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации:
правовые основы и проблемы реализации // Автореферат дисс. … канд. юрид. наук.
12.00.02. Тюмень, 2012. 26 с.

14 Василевская А.Р. Федеральное законодательство о правовом статусе должностных лиц в
избирательных комиссиях Российской Федерации / Автореферат дисс. … канд. юрид.
наук. 12.00.14. М., 2001. 23 с.

15 Мамонтова Е.В. Правовое положение избирательной комиссии субъекта Российской
Федерации: по материалам Санкт-Петербурга и Северо-Запада // Автореферат дисс. …
канд. юрид. наук. 12.00.02. СПб., 2000. 22 с.

16 Петухов Ю.Ф. Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта
Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства //
Автореферат дисс. … канд. юрид. наук. 12.00.02. М., 2003. 23 с.

17 Борисов И.Б. Основные права и обязанности государств в избирательном процессе:
международно-правовые аспекты // Автореферат дисс. … канд. юрид. наук. 12.00.10. М.,
2002. 22 с.

18 Корчиго Е.В. Актуальные вопросы теории избирательного права // Автореферат дисс.
… канд. юрид. наук. 12.00.02. М., 2002. 25 с.

19 Краснов К.В. Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации /
Автореферат дисс. … канд. юрид. наук. 12.00.02. М., 2000. 26 с.

20 Лиджиев Д.В. Правовая культура избирательных комиссий: на примере
территориальных избирательных комиссий Волгоградской области // Автореферат дисс.
… канд. юрид. наук. 12.00.01. Волгоград, 2006. 21 с.

21 Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации // Автореферат
дисс. … канд юрид. наук. 12.00.02. Волгоград, 1999. 19 с.

Загряцков, В.С.Ивановский, П.Е.Казанский, С.Ф.Кечекьян, Н.И.Лазаревский, В.К.Никольский, Г.Г.Савич, М.И.Свешников и др.

Развитие общих принципов избирательного права, функциональные
характеристики субъектов избирательного процесса, включая статус
избирательных комиссий, являются постоянным предметом исследования
ученых-юристов в области конституционного права. В этом аспекте основой
диссертации стали труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, П.А. Астафичева,
М. В. Баглая, Н.А. Богдановой, Н. С. Бондаря, Ю.А. Веденеева, О.Ю.
Вельяшева, А.А. Вешнякова, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, В.В.

Гошуляка, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Е.В. Колесникова, Е.И. Колюшина, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, В.И. Лысенко, А.Ф. Малого, Н.А. Михалевой, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.Е. Чиркина, В.Е. Чурова, Б.С. Эбзеева, Л.М. Энтина, других отечественных и зарубежных ученых.

Необходимо указать, что ЦИК России проводится важная работа по подготовке аналитических сборников по проблемам теории и практики применения избирательного законодательства, среди которых следует особо выделить сборники «Современные избирательные системы».

Вышеуказанные авторы внесли большой вклад в разработку общих
понятий избирательного права, определения статуса субъектов

избирательного процесса. В то же время выводы, предложения,
сформулированные в работах указанных авторов, не охватывают всего
комплекса теоретических и практических проблем конституционно-
правового положения Центральной избирательной комиссии России. Без
выявления и комплексной оценки указанных проблем наука

конституционного права будет носить незавершенный характер.

Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что в ней впервые представлено комплексное исследование конституционно-правовой концепции, определяющей место Центральной избирательной

комиссии России в системе субъектов конституционного права, в триаде

разделения властей, устанавливающей особенности ее как государственного органа и как юридического лица публичного права.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Центральная избирательная комиссия России, обозначенная как
государственный орган, наделена государственно-властными полномочиями,
которые позволяет характеризовать ее как носителя публичной власти, не
входящего в общую систему разделения властей, а являющегося органом suigeneris. Доказано, что это не входит в противоречие с общими принципами
организации государственной власти (в частности, с принципом разделения
на три ветви власти). Обоснован вывод о нецелесообразности внесения
дополнений в Конституцию Российской Федерации в виде специальной
главы, посвященной избирательной системе. В диссертации проведена
классификация полномочий ЦИК России.

2. Статус ЦИК России определяется с помощью специального правового
регулирования, когда норма закона приобретает характер индивидуального
правового акта. Это имеет определенные недостатки, главный из которых –
отсутствие согласованности норм специальных законов и общих
нормативных актов, определяющих статус органов государственной власти.

В то же время существуют особенности правового статуса ЦИК России.
Во-первых, ее функции не имеют производного характера, они не возложены
на комиссию государственным органом власти, а имеют интегративный
характер. Во-вторых, порядок формирования коллегиального органа носит
гибридный характер. Участие принимают три самостоятельных органа
государственной власти. В-третьих, присутствует организационная

самостоятельность, когда отсутствует связь полномочий ЦИК РФ с деятельностью конкретной ветви власти.

3. Историко-правовое исследование показало этапность развития статуса
центральных избирательных органов, как в России, так и за рубежом:

I-й этап характеризуется отсутствием не только единого центрального избирательного органа, но и, как правило, вообще каких-то специальных органов, уполномоченных на управление избирательным процессом.

II-й этап связан с развитием демократических институтов и
распространением выборов как основы формирования представительных
органов государственной власти. На данном этапе институционализация
избирательным процессом развивалась по трем направлениям. Функции
управления осуществляли: исполнительные органы государственной власти;
судебные органы; специально создаваемые органы на период проведения
избирательных компаний. При этом присутствовало разделение основных
функций, присущих современным избирательным комиссиям, между
различными органами государственной власти: от составления списков
избирателей, подсчета голосов до подведения итогов и рассмотрения жалоб
на нарушения избирательного законодательства. Такая бессистемная
дифференциация обусловливала невозможность создания единого

централизованного органа.

III-й этап связан с признанием необходимости существования постоянно действующего центрального избирательного органа. Однако исторические особенности формирования субъектов избирательного права в разных странах привели к вариативности определения статуса указанного органа.

4. Выделены особенности формирования международных

избирательных стандартов, определяющих процесс управления выборами:

– в условиях современной глобализации процесс международной защиты субъективных избирательных прав, принадлежащих гражданам, стал активно влиять на суверенные полномочия государства в сфере организации национальных политических институтов;

– отсутствие единого стандарта организации выборов в странах «развитой демократии»;

– наличие двойных стандартов (отношение стран Европейского Союза к референдуму в Крыму, голосованию по вопросу независимости в Шотландии).

Обоснован приоритет норм Конституции РФ по отношению к
международным избирательным стандартам при регулировании

национального избирательного процесса.

5. Сравнительно-правовое исследование позволило выделить подходы в формировании центрального избирательного органа: правительственный (подчиненность органам исполнительной власти); судебный (членами центрального избирательного органа являются судьи); многопартийный (устанавливается квотирование победивших в выборах партий); экспертный (члены избираются исходя из их профессиональных качеств); смешанный (происходит сочетание вышеназванных подходов).

Анализ зарубежного законодательства позволил сформулировать общие выводы:

– в мире отсутствует единый стандарт создания и функционирования центральных избирательных органов. Принципы, на основе которых происходит общая организация выборов, сформированы в условиях исторических и национальных особенностей государственно-правового строительства каждого государства;

– для целого ряда стран характерно отсутствие единого

централизованного избирательного органа, создаваемого на постоянной основе. Создание Центральной избирательной комиссии – прерогатива государства и не вытекает из каких-либо международных обязательств;

– весьма распространенной практикой является формирование
центрального избирательного органа из числа представителей судебной
власти. Возможны варианты: сама судебная власть формирует

избирательный орган, либо иная ветвь власти формирует указанный орган, но из представителей судебной власти;

– в ряде государств организация и проведение выборов – прерогатива органов исполнительной власти. В подавляющем большинстве случаев органом, ответственным за выборы выступает министерство внутренних дел. Нередко в структуре министерства создается центральная избирательная комиссия (иногда формируемая из представителей различных ветвей власти), но даже в этом случае нормативно-правовое регулирование осуществляется министерством;

– налицо мировая тенденция по созданию на центральном уровне власти автономного, независимого, постоянно действующего избирательного органа (его название может зависеть от исторических и национальных особенностей). В этом случае происходит концентрация ключевых полномочий по нормативному регулированию, организации выборов, контролю за их проведением, подведению итогов в рамках одного такого органа. Государства озабочены при этом созданием гарантий независимости избирательного органа от ветвей власти, политических партий, бизнес-элит. Достигается это различными моделями организации, в рамках которых происходит создание некоей «системы сдержек и противовесов»: участием в формировании различных ветвей власти; представительство членов перед главой государства; создание специализированного избирательного суда.

6. Обоснован вывод о необходимости привнесения этического элемента
в деятельность Центральной избирательной комиссии РФ и каждого ее члена.
Достигаться это может либо путем принесения присяги при вступлении в
должность, либо путем принятия этического кодекса поведения члена ЦИК
РФ.

7. Сформулированы рекомендации по совершенствованию

действующего избирательного законодательства в части регулирования

правового статуса ЦИК России. Необходимо: 1) систематизировать

нормотворческие полномочия ЦИК РФ, установленные в различных

федеральных законах, и привести их к единообразным формам; 2) четко

классифицировать полномочия ЦИК РФ по принятию решений с

установлением наименования вида каждого правового акта; 3) закрепить общие правила принятия нормативных актов в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и привести в соответствии с установленными правилами положения Регламента ЦИК России; 4) систематизировать полномочия ЦИК России по обеспечению информационной безопасности в едином нормативном акте, а именно в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; 5) устранить возникающие противоречия избирательного законодательства и Федерального закона «О персональных данных», в части включения ЦИК РФ в перечень органов, уполномоченных на обработку персональных данных и принятие нормативных актов в указанной сфере.

8. В современной юридической науке возрождается вопрос о существовании юридических лиц публичного права и придании такого статуса носителям публичной власти. В диссертации доказано, что ЦИК России является примером такого юридического лица публичного права, обладающая основными признаками, обусловливающими их видовое выделение.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что ее результаты развивают теорию конституционного права, способствуют более полному и глубокому пониманию тенденций и закономерностей развития статуса центрального избирательного органа. Результаты проведенного исследования могут быть использованы при изучении конституционного права и избирательного права.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что

совокупность сформулированных в работе теоретических положений может

быть направлена на совершенствование правотворческой деятельности в

целях устранения пробелов в избирательном праве и иных отраслях права,

затрагивающих статус центрального избирательного органа нашего

государства. Выводы и предложения могут быть использованы в
практической работе субъектов избирательного права, органов

государственной власти, а также при разработке законодательных актов в сфере определения правового статуса избирательных органов различного уровня.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составляют
Конституция Российской Федерации, международные документы,

федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента
Российской Федерации, иные акты органов законодательной и

исполнительной власти, акты Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, а также законодательство субъектов Российской
Федерации, конституции и нормативные акты ряда зарубежных государств.
Изучению подвергалась судебная практика, в том числе практика
Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской
Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего

Арбитражного Суда Российской Федерации. Исследовалась также материалы научно-практических конференций, симпозиумов, совещаний по заявленной проблематике.

Апробация результатов исследования. Материалы диссертации
представлялись и обсуждались на научно-практических конференциях в
Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, Мордовском
государственном университете имени Н.П. Огарева, Пензенском

государственном университете и других учебных и научных учреждениях.

Материалы исследования использовались для подготовки рабочих учебных программ и учебно-методических комплексов, лекций, планов семинарских занятий по дисциплинам «Конституционное право России», специальному курсу «Избирательное право», преподаваемых автором в Саранском кооперативном институте (филиале) Российского университета кооперации (с 2008 г. по настоящее время), других учебных заведениях.

Публикации. Основные положения, выводы и научно-практические рекомендации нашли отражение в 15 публикациях, в том числе 4 статьях в научных журналах, рекомендованных ВАК РФ.

Структура работы определяется логикой проведенного исследования, его целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка использованных источников.

## Влияние международных избирательных стандартов на развитие правового статуса избирательных органов в России и за рубежом

Конституция Российской Федерации, закрепив демократические принципы государственного устройства, установила приоритет прав и свобод человека и гражданина, обязанность государства по их закреплению, обеспечению и защите. В числе комплекса закрепляемых прав человека одним и приоритетных выступает право избирать и быть избранным (часть 2 статьи 32 Конституции РФ). В Конституции оговаривается также необходимость проведения регулярных и свободных выборов. Эти положения оказывают прямое воздействие на формирование избирательного права, являются базовыми нормами для развития федерального и регионального избирательного законодательства22. Кроме того, состояние избирательной системы - один из традиционных показателей уровня развития демократии, по которому судят о реальном участии гражданина в избирательном процессе, как в целом, так и на каждом его этапе в отдельности.

В то же время еще на заре законодательной практики установления организации выборного процесса было выявлено, что недостаточно единственного провозглашения права избирать и быть избранным с установлением процедуры голосования. В.М. Гессен отмечал: «История избирательного права - и, в особенности, избирательной практики -красноречиво свидетельствует о том, к каким поистине чудовищным последствиям нередко приводит административное воздействие на ход выборов. Для того чтобы устранить это воздействие, современные кодексы избирательного права соответственным образом регламентируют организацию и состав избирательных коллегий, заведующих выборами, порядок составления и хранения избирательных списков, порядок обжалования распоряжений и действий заведующих выборами органов»23. К сожалению, в настоящее время происходит некоторый отход от анализа некоторых государственных институтов, от которых непосредственно зависит гарантированность избирательных прав и легитимность формирования органов государственной власти. К таковым следует отнести правовой статус Центральной избирательной комиссии РФ (далее также -ЦИК РФ или ЦИК России).

Прежде чем исследовать правовой статус ЦИК РФ, необходимо сделать историческую ретроспективу формирования данного органа в России, и аналогичных ему за рубежом. Историко-правовое исследование позволит не только выявить истоки создания подобного государственного органа, выделить его сущность, но и провести периодизацию становления его правового статуса, выделить особенности положения зарубежных избирательных комиссий.

Демократические институты народовластия существуют в России не одно столетие. Исторический обзор российских выборов и изучение процесса возникновения и развития избирательных органов в России, основной задачей которых является организация, проведение и контроль за ходом выборов, необходимо осуществлять в рамках принятой общеисторической периодизации становления и развития российской государственности. Такой подход позволяет выявить основные закономерности возникновения и развития выборных институтов и избирательных органов, их связь с существовавшим на каждом историческом этапе развития российского государства механизмом организации власти, а также определить степень их влияния на другие общественные институты. Более того подобный подход к изучению российского избирательного права и процесса используется практически всеми исследователями.

В период феодальной раздробленности, образования российского централизованного государства (IX - начало XVI века) становление выборных институтов органически связано с ростом влияния княжеской власти, сопровождавшимся в ряде случаев одновременным развитием вечевых институтов25. Традиционно считается, что народное вече (либо община) играли роль представительного (выборного) органа, которое самостоятельно организовывало назначение, проведение и контроль за выборами своего состава, и в этом заключалась одна из отличительных особенностей организации избирательного процесса в тот период. Вече само осуществляло избирательные функции для собственного воспроизводства в качестве представительного (выборного) органа. Однако еще В.П. Алексеев указывал, что «для такой глубокой древности, как первый период русской истории, невозможна современная точность и определенность понятий. Это эпоха господства обычая, когда отдельный факт значит больше, чем какая-либо норма, право еще в зачатке, изменчивая практика руководит всем и часто разрушает даже установившиеся нормы»26. Далее автор отмечал, что вечевой строй все время в неорганизованном состоянии. Сам же он возник из «простой вполне естественной потребности народа обсуждать и решать свои дела, и так как дифференциация политическая и социальная не достигла тогда значительной степени, то эта потребность и вылилась в форму непосредственного народного собрания, собрания поголовно, всего народа»

## Особенности правового статуса члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Наиболее прогрессивные положения в отношении прав граждан участвовать в выборах подробно изложены в документах, принятых Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению, проходившей в три этапа: в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г. Например, в пункте 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ143 в дополнение к универсальным избирательным стандартам записано, в частности, что разумная периодичность проведения свободных выборов должна устанавливаться законом; подсчет голосов должен быть честным и официальные результаты опубликованы; закон и государственная политика должны обеспечивать проведение выборов в атмосфере свободы и честности, беспрепятственного доступа к средствам массовой информации всех политических группировок и отдельных лиц, участвующих в избирательном процессе; должны создаваться надлежащие условия для деятельности политических партий и равенства их перед законом и органами власти; кандидаты, получившие необходимое количество голосов, определенное законом, должны надлежащим образом вступать в должность и оставаться на ней до

Международные избирательные стандарты: Сб. документов. М., 2004. С. 335. истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом.

В рамках ОБСЕ принимаются так называемые «отчетные документы», которые вряд ли можно признать как нормативные. В то же время в них присутствуют некоторые обобщения, которые могли бы, по мнению ОБСЕ, учтены в работе органов государства - члена организации. Например 30 июня 2003 г. был утвержден Отчет ОБСЕ о существующих обязательствах по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ144. В отчете представлена рекомендация по формирования постоянно действующего автономного и беспристрастного, периодически обновляющегося, центрального органа, ответственного за организацию выборного процесса. Двумя годами ранее ОБСЕ принимались Рекомендации по анализу законодательной базы выборов. Их предназначение - выступать аналогом методических рекомендаций для экспертов БДИПЧ. Однако знакомство с ними нацеливает национальные органы на определенные ориентиры, исходя из которых, в последующем экспертами БДИПЧ будет оцениваться демократичность избирательных институтов. Подобное значение принадлежит Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, выработанному Европейской комиссией за демократию через право (октябрь 2002 г.)145. В Своде обозначен рекомендуемый состав ЦИК, который разделяется на обязательных и желаемых членов. В первую группу входят: по крайней мере один представитель судебной власти, представители партий, уже представленных в парламенте. Во вторую: представитель Министерства внутренних дел (но с учетом исторических особенностей развития страны), представители национальных меньшинств. Кстати, обязательное членство представителя судебной власти находит отклик в российской юридической науке. В орбиту деятельности ЦИК государства предлагается также вовлечь различные межпартийные контактные комитеты или третейские органы, которые бы уполномачивались на рассмотрение избирательных споров. Сторонники такой организации есть как в России, так и за рубежом147.

Документы ОБСЕ носят политический характер и, с одной стороны, не являются источниками международного права. Но, с другой стороны, поскольку руководители государств-участников ОБСЕ неоднократно заявляли о том, что данные договоренности подлежат безусловному претворению в жизнь, они имеют юридические свойства. Такие заявления вполне можно рассматривать как односторонние обязательства государств международно-правового характера. Следует согласиться с мнением А.А. Вешняковым, который считает, что положения документов ОБСЕ, относящиеся к правам человека, следует считать региональными стандартами в области прав человека148 Именно они являются наиболее развернутыми и детально проработанными европейскими международными стандартами выборов.

Органы Совета Европы приняли также ряд документов, имеющих непосредственное отношение к организации и проведению выборов. Так, Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла резолюцию «О кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах» (№ 1264, 2001 г.), «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы» (№ 13408, 2002 г.), «О своде рекомендуемых норм при проведении выборов» (№ 1320 и 1595, 2003 г.), Резолюцию № 1676, одобрившую Рекомендации по участию женщин в выборах. Комитет Министров также неоднократно принимал документы, касающиеся организации и проведения выборов: Резолюция (62)2 Государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных (1962 г.). Рекомендация К (99) «15 государствам-членам относительно мер, связанных с освещением СМИ избирательных кампаний (1999 г.), Рекомендация 4 (2003) «Государствам-членам об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (2003 г.)149. На уровне Совета Европы система внутригосударственных избирательных органов рассматривается в Руководящих принципах относительно выборов. В п. 3.1. разд. II Руководящих принципов отмечается, что наилучшей формой организации институтов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов в странах, не имеющих многолетних устойчивых традиций свободных демократических выборов, является система избирательных комиссий150.

## Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в структуре федеральных органов государственной власти

Экспертный подход реализован в ЮАР, в которой высшим органом, отвечающим за организацию и проведение выборов в стране, является независимый орган - Избирательная комиссия. Избирательная комиссия имеет свои провинциальные и муниципальные представительства. Вопросы организации и проведения честных и свободных выборов в стране относятся также к ведению Избирательного суда, который может пересмотреть любое решение Избирательной комиссии и является судом последней инстанции по избирательным вопросам211.

На Филиппинах Центральная избирательная комиссия образуется в составе председателя и шести членов, которые должны быть гражданами Филиппин по рождению, не моложе 35 лет на момент их назначения, имеющими диплом колледжа и не являющимися кандидатами на любые выборные должности на выборах, непосредственно предшествующих их назначению. Большинство членов, включая председателя, должны быть членами адвокатуры Филиппин и практическими работниками в области права не менее 10 лет. Председатель и члены Избирательной комиссии назначаются президентом, с согласия Комиссии, на срок в семь лет без права повторного назначения212.

В рамках экспертного подхода в состав избирательных органов вводятся юристы-профессионалы, которые, как правило, имеют тройной опыт: практикующего юриста, ученого и государственного служащего. Примером может служить единогласно избранный глава избирательного органа Канады

Как представляется, следует выделить также смешанный подход, совмещающий в себе черты нескольких из выше указанных. Такой подход практикуется в Мексике. Учитывается также федеративное устройство государства. Законодательство устанавливает структуру государственных органов, несущих ответственность за организацию и проведение выборов, возглавляет которые постоянно действующий Федеральный избирательный институт, являющийся носителем избирательной власти. Для осуществления своей деятельности ФИИ имеет группу специалистов-функционеров, входящих в профессиональную избирательную службу, основой которой является принцип децентрализации ее организационной структуры. ФИИ является автономным государственным органом, независимым в решениях и деятельности, обладающим юридической самостоятельностью и собственным имуществом, которое включает в себя движимое и недвижимое имущество, предназначенное для осуществления его целей, финансирование которых ежегодно устанавливается в бюджете расходов Федерации, так же как и его доходы из различных источников, получаемые в результате применения положений Избирательного кодекса. ФИИ расположен в Федеральном округе, осуществляет свои функции на всей национальной территории и имеет следующую структуру: 32 делегации - по одной в каждом субъекте Федерации и 300 субделегаций - по одной в каждом униноминальном избирательном округе. Центральными органами ФИИ являются: Генеральный совет, Председатель Генерального совета, Генеральное исполнительное бюро и Исполнительный секретарь. Генеральный совет является высшим руководящим органом, ответственным за осуществление контроля за реализацией конституционных норм и избирательных законов, а также контроля за осуществлением принципов достоверности, законности, независимости, беспристрастности и объективности во всей деятельности ФИИ. Генеральный совет состоит из Председателя Совета, восьми избираемых советников, советников от законодательной власти, представителей политических партий и Исполнительного секретаря. Председатель Генерального совета (срок полномочий - семь лет) избирается двумя третями Палаты депутатов, присутствующих на заседании, по предложению парламентских групп. Кроме того, каждая политическая партия выдвигает одного своего представителя и его заместителя с правом участия в обсуждении, но без права голосования. Политические партии могут в любое время сменить своих представителей с оповещением об этом Председателя Совета213.

Смешанный подход присутствует и в Исландии. С одной стороны за организацию и проведение выборов отвечают органы исполнительной власти: Министерство внутренних дел (создана на базе слияния двух министерств, среди которых было министерство юстиции и прав человека, непосредственно отвечавшее за организацию выборов; реформа произошла в 2011 г.)214; Министерство иностранных дел; Национальное регистрационное ведомство. Кстати, инструкции, разъясняющие законодательство о выборах принимает министерство внутренних дел. Одновременно с данной системой создана Национальная избирательная комиссия, состоящая из 5 членов и такого же числа их заместителей, которые избираются на должность сразу после проведения очередных парламентских выборов законодательным органом (полномочия ныне действующего состава определены 5 июля 2013 г.) из числа самих депутатов (в случае избрания депутатские полномочия слагаются)215. Кандидатов в члены Национальной избирательной комиссии выдвигают политические партии, представленные в парламенте, пропорционально численности их представительства в парламенте216.

В Австрии Федеральная избирательная комиссия состоит из федерального министра внутренних дел в качестве председательствующего на заседаниях, председателя Федеральной избирательной комиссии и 17 (с 2007 г.) членов, двое из которых являются или являлись судьями по профессии. Члены Федеральной избирательной комиссии не могут быть членами других избирательных комиссий. Для всех уровней избирательных комиссий предусматривается членство представителей партий, прошедших в парламент (Национальный совет)217. Так, в настоящее время в ФИК вошли представители следующих партий: Социал-демократической, Австрийской народной партии, Австрийской партии свободы, представители партии «Зеленых» («Зеленая альтернатива»), есть даже представитель Пиратской партии и некоторых других.218

В Норвегии отсутствует постоянно действующий орган, отвечающий за проведение выборов. Национальная избирательная комиссия создается только на момент проведения парламентских выборов. Формируется она королем по партийному принципу, но кандидаты от партий первоначально рассматриваются Министерством коммунального и регионального развития Норвегии (для отбора наиболее достойных кандидатур). Указанное министерство отвечает за общую организацию выборов219.

## Нормотворческая деятельность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

На неопределенность статуса инструкций ЦИК России указывали многие авторы. Отчасти пытались обойти эту проблематику, считая, что таковые не могут являться нормами права в собственном смысле слова, а лишь актами применения норм права, что подтверждается их вторичностью по отношению к закону. С.А. Иванов не согласен с таким преломлением компетенции, указывая, что ЦИК РФ является как раз не столько правоприменительным органом, сколько органом, сочетающим полномочия и правотворческого, и правоприменительного органа. Автор, правда, так и не смог в собственной концепции устранить выявленные противоречия: «Причем реализацию полномочий ЦИК по изданию правил единообразного применения законодательных предписаний нельзя назвать собственно правотворческой деятельностью, так как подобного рода правила могут и не содержать правовых норм, но и нельзя назвать ее собственно интерпретационной деятельностью, поскольку толкование законов связано с изданием правил по единообразному и пониманию, и применению законодательных норм. В данном случае мы имеем дело только с правилами по единообразному применению законодательных предписаний. К тому же для принятия акта официального разъяснения, содержащего правила по единообразному пониманию и применению норм федерального закона, необходима уже совсем другая форма акта»344.

Однако Инструкции ЦИК России носят ярко выраженный нормативный характер, причем направленный на уяснение смысла федерального законодательства. Об этом свидетельствует само название некоторых из них.

В частности: Постановление ЦИК России от 28 сентября 2011 г. № 36/323-6 «О разъяснении порядка применения пункта 7 статьи 57 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»345, Постановление ЦИК России от 21 июня 2003 г. № 13/110-4 «О Разъяснениях порядка применения отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, регулирующих вопросы формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации»346 и др.

Таким образом, вопрос о месте нормативных актов ЦИК РФ имеет важное конституционное значение, которое, в свою очередь, предполагает развитие в следующих направлениях: 1) роль Конституции России в правовой системе России; 2) понятие действия Конституции при определении статуса органов государственной власти (государственных органов) в сфере нормотворчества; 3) проблема делегированного нормотворчества. В этой части следует согласиться с И.А. Кравецем: «Без специальной концепции, объясняющей действие конституции, сложно сформировать правильное соотношение между конституцией и иными правовыми актами. Такая концепция должна быть направлена на борьбу с различными отступлениями и нарушениями конституционных норм как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»347. При этом следует учитывать два основных положения: 1) ни в Конституции Российской Федерации, ни в действующем законодательстве запрета на официальное толкование нормативных правовых актов нет348; 2) ни в Конституции Российской Федерации ни в действующем законодательстве нет и запрета на делегирование полномочий государственной власти как между носителями властных отношений, так и негосударственным организациям349. Однако при правовом разрешении как первого, так и второго аспекта необходимо проработать четкую концепцию делегирования власти и отдельных полномочий. К сожалению, в российской юридической науке подобная тематика не носит популярный характер и представлена лишь отдельными исследованиями .

В настоящее время часть 13 статьи 21 Закона об основных гарантиях избирательных прав...» определяет: «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, обязательные для исполнения».

Следует выявить еще один недостаток в установлении нормотворческих полномочий ЦИК России. Они не систематизированы должным образом. Они «раскиданы» как по Закону «Об основных гарантиях избирательных прав...», так присутствуют и в иных нормативных актах. Кроме того, используются различные формулировки при определении конкретных полномочий. Так, статья 25 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 16 декабря 2014 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»351 закрепляет, что Центризбирком «принимает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения настоящего Федерального закона». Подобная формулировка используется в статье 27 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»352, в статье 19 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»353. Обращает внимание, что в каждом приведенном законе почему-то «выпало» указание на обязательность для исполнения. Нормотворческие полномочия ЦИК РФ изложены также в статье 6 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”»354. Так, ЦИК РФ