

А.В. Шидловский

**ВВЕДЕНИЕ В ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ПРАВО РЕФЕРЕНДУМА**

**Конституционно-правовой статус
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**

Aleksy Szydłowski

TEORIA PRAWA WYBORCZEGO I PRAWA REFERENCJALNEGO
Konstytucyjno-prawny status
Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej

Alexey Szydłowski

THE THEORY OF ELECTORAL LAW AND REFERENDUM LAW
The Constitutional and Legal Status
of the Central Election Commission of the Russian Federation

Wydawnictwo Alexeya Szydłowskiego
2023

Алексей Валерьевич Шидловский

Введение в Избирательное право и Право референдума

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=69822802

SelfPub; 2023

Аннотация

Данная книга представляет собой научную работу автора за последние годы в области конституционного, избирательного права и права референдума. Несмотря на то, что теория права референдума была разработана ещё сто лет назад, в России оно впервые было реализовано только в 1991 году. Настоящее исследование предлагает заинтересованному читателю ясную и понятную современную теорию избирательного права и права референдума, способную объяснить большинство происходящих в современном мире конфликтов. Опираясь на данную теорию, автор предсказал начало гуманитарной кампании Российской Федерации на Украине в 2022 году и надеется, что она же поможет и завершить этот и подобные политические кризисы. Особенностью книги является её неангажированность, объективность и равноудаленность автора от всех политических игроков, что делает изложение без какого-либо уклона.

Содержание

Благодарности автора	9
Введение	10
Глава 1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в системе государственных органов	13
§ 1. Историко-правовые основания особого статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	13
§ 2. Место и роль Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в структуре государственных органов избирательной системы	30
Глава 2. Порядок формирования и правовой статус аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	46
§ 1. Законодательные основы порядка формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	46
§ 2. Правовой статус руководителей и членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	59
§ 3. Основные функции и полномочия Центральной избирательной комиссии	75

Российской Федерации	
Глава 3. Правовой статус аппарата и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	91
§ 1. Функции и структура аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	91
§ 2. Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	110
§ 3. Акты, издаваемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и их правовая природа	125
Заключение	150
Литература	156

Алексей Шидловский
Введение в Избирательное
право и Право
референдума



Алексей Шидловский – известный польский и российский учёный-конституционалист, преподаватель, специалист в области избирательного права, международный электоральный эксперт и наблюдатель на выборах. Специализируется на изучении и преподавании особенностей избира-

тельного права штатов США и стран Латинской Америки. Последовательно выступает за создание в России института электоральной юстиции. Сторонник правовой «Доктрины необходимости», впервые сформулированной английским юристом Генри Де Бректоном в 1235 году. С 2007 по 2015 гг. возглавлял международный англоязычный научный журнал «Российский академический журнал». Опубликовал более ста научных статей в различных станах по избирательному праву и политическим наукам. Издал несколько научных монографий.

Если вы остались удовлетворены прочитанным произведением автора, пожалуйста, не забудьте максимально разослать его своим уважаемым коллегам, аспирантам и студентам и процитировать. Корректная ссылка на произведение находится в выходных данных книги.

Большую часть работы над настоящей книгой автор профинансировал за счет собственных средств, чтобы знания были бесплатными всегда и для всех, – финансовое положение людей не должно быть препятствием для доступа к знаниям. Настоящая книга публикуется на основании принципов и практик, которые обеспечивают бесплатный оперативный постоянный полнотекстовый онлайн-доступ к научным публикациям (open access) на основании международной лицензии Creative Commons CC BY 4.0 Deed, что поз-

воляет вам бесплатно использовать, делиться, копировать и распространять произведение на любом носителе или в любом формате для любых целей, включая коммерческие, но с указанием на авторство.

Если вы захотите сделать автору приятное и угостить его чашечкой кофе, вы можете это сделать, пройдя по ссылке <https://www.buymeacoffee.com/szydowski>

Благодарности автора

Я хотел бы выразить мою сердечную благодарность многим людям, которые сделали возможным издание этой книги. Прежде всего, ректору Варшавского университета профессору, доктору наук А. З. Новаку за его независимую академическую позицию, выраженную в создании в университете системного антидискриминационного подхода к обучающимся и преподавателям, в том числе в последовательном отстаивании свободы слова и материальной поддержке вне зависимости от политических взглядов и этнической принадлежности, и теплую гостеприимность, содействие которого было чрезвычайно полезным, а поддержка неоценимой; нашему щедрому спонсору – И. И. Ф. – воплотившему мечту в реальность. Мы все когда-то учились по бесплатным учебникам благодаря труду и усердию других людей, и я рад, что люди, добившиеся успеха в жизни, делятся им, делая возможным и нынешним студентам получение знаний бесплатно.

Искренне ваш,

Алексей Шидловский

Введение

Данная книга представляет собой научную работу автора за последние годы в области конституционного, избирательного права и права референдума. Несмотря на то, что теория права референдума была разработана ещё сто лет назад, в России оно впервые было реализовано только в 1991 году.

Настоящее исследование предлагает заинтересованному читателю ясную и понятную современную теорию избирательного права и права референдума, способную объяснить большинство происходящих в современном мире конфликтов. Опираясь на данную теорию, автор предсказал начало гуманитарной кампании Российской Федерации на Украине в 2022 году и надеется, что она же поможет и завершить этот и подобные политические кризисы.

Особенностью книги является её неангажированность, объективность и равноудаленность автора от всех политических игроков, что делает изложение без какого-либо уклона.

Учитывая то, что многими юристами Центральная избирательная комиссия России начинает восприниматься как «министерство по делам выборов», что очевидно не так, основной целью книги являлось изучение конституционно-правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с точки зрения правомочий, полномочий, компетенции и места данного органа в структуре го-

сударственной избирательной системы.

В процессе подготовки настоящего издания авторы поставили перед собой задачу ответить на следующие, имеющие важнейшее значение, вопросы: легитимность комиссии как таковой; основные исторические этапы формирования структуры и функций Центральной избирательной комиссии в ее современном виде, начиная с конституционного кризиса 1993 года; компетенция Центральной избирательной комиссии с точки зрения действующего законодательства РФ; специфика формирования компетенции Центральной избирательной комиссии в РФ на современном этапе; проблемы, существующие при определении конституционно-правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на современном этапе – и предложить рекомендации в виде конкретных мер в сфере совершенствования конституционно-правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Основной гипотезой исследования является предположение, что по своему конституционно-правовому статусу Центральная избирательная комиссия Российской Федерации представляет собой особый квазисудебный федеральный государственный орган, учреждённый в условиях чрезвычайной ситуации, в связи с чем имеет схожие черты с четвертой (формирующей) ветвью власти – электоральной юстицией.

Практическая значимость книги заключается в авторском исследовании и обобщении как устоявшихся, так и новей-

ших юридических источников (Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, подзаконных нормативно-правовых актов, иных актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации), а также выработке предложений по обогащению российской юридической науки и формированию объективного понимания происходящих процессов в области государственного строительства, конституционного, избирательного права и права референдума и долгосрочной государственной стабильности.

Глава 1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в системе государственных органов

§ 1. Историко-правовые основания особого статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Изложение феномена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, как и его осмысление, и роли в истории России невозможно без исследования как самого исторического процесса, который через сильнейший конституционный кризис привел к появлению в конституционном и правовом поле такого института, так и его последствий.

Конституционный кризис 1992–1993 годов в России

1992–1993 годы в России ознаменовались острым политическим противостоянием Президента России Бориса Ельцина и его правительства и Вице-президента Александра Руцкого и Верховного Совета России (Парламента). Позиции сторон отличались, во-первых, в сроках проведения конституционных реформ и объемах полномочий президента. Согласно действовавшей тогда Конституции (Основного закона) РСФСР от 12 апреля 1978 года (с демократическими изменениями)¹, большая часть полномочий принадлежала парламенту; Ельцин же требовал перераспределения полномочий в свою пользу. Также Парламент выступал за постепенное, поэтапное проведение реформ, тогда как Ельцин хотел осуществить их очень быстро, в течение 1–2 лет. В итоге эти противоречия привели к прямому нарушению Президентом Ельциным действующей в тот момент Конституции РСФСР, в результате чего *de jure* он был отрешен от власти.

¹ Конституция РСФСР 1978 г. (чрезвычайная сессия Верховного Совета РСФСР). Москва: Ведомости ВС РСФСР.

Хронология событий

21 сентября 1993 года Президент России Борис Ельцин подписал тот самый антиконституционный указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Согласно этому указу, Ельцин прекращал полномочия Верховного совета РСФСР и назначал выборы в новый законодательный орган – Государственную Думу.

Однако, согласно п.п. 11 параграфа 6.1. статьи № 121–5 «Президент Российской Федерации не имел права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации».

Очевидно, что Президент России Борис Ельцин 21 сентября 1993 года нарушил действующую тогда Конституцию РСФСР, далеко выйдя за пределы своих конституционных полномочий. Стоит заострить внимание на том, что согласно статьи 121–6 действовавшей тогда Конституции «Полномочия Президента Российской Федерации не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они (полномочия) прекращаются немедленно».

Таким образом, Президент РСФСР Борис Ельцин, из-

дав указ № 1400², с момента подписания данного нормативно-правового акта де-юре утратил статус и полномочия Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

В тот же день, 21 сентября 1993 года, Президиум Верховного совета России принял юридически значимое решение, повлекшее юридические последствия и подтверждающее самоотрешение Президента России от должности в связи с нарушением действующей Конституции РСФСР.

Спустя несколько часов, на основании указанного решения законно действовавшего Парламента было проведено экстренное заседание Конституционного суда Российской Федерации, на котором было утверждено заключение №3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года»³ следующего содержания: «Указ Пре-

² Указ, П.Р., 1993. от 21:09. 1993 г. № 1400 О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, (39).

³ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 3-2 (1993) «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1400 и Обращением к гражданам России от 21 сентября 1993 г.».

зидента Российской Федерации Б. Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 и его Обращение к гражданам России 21 сентября 1993 года не соответствуют части второй статьи 1, части второй статьи 2, статье 3, части второй статьи 4, частям первой и третьей статьи 104, части третьей пункта 11 статьи 1215, статье 1216, части второй статьи 1218, статьям 1651, 177 Конституции Российской Федерации и служат основанием для отрешения Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке статьи 12110 или 1216 Конституции Российской Федерации».

На основании вышеназванных решений, вынесенных на заседаниях, состоявшихся 22 и 24 сентября 1993 года, на основании статей 121–6 и статей 121–11 Конституции России Верховный Совет РСФСР принял постановление о прекращении полномочий Президента Бориса Ельцина с момента подписания указа № 1400 и наделении полномочиями Президента России Александра Руцкого⁴.

Таким образом, был установлен важнейший юридически факт, что с 22 сентября 1993 года правомочиями Президента

⁴ Постановление Верховного Совета Российской Федерации о прекращении полномочий Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. 1993 г. (№ 5780-I от 22 сентября 1993 г.). Москва: Не опубликовано.

России был наделен Александр Руцкой⁵.

Произошедшие события стали причиной острого политического, а затем и гражданского конфликта, общеизвестного как «Разгон российского парламента танками», разделившего почти поровну население страны.

Анализ действия силовых органов страны показал, что органы внутренних дел в соответствии с указанными выше положениями Конституции, решением российского Парламента и Заключением Конституционного Суда РФ поддержали вступившего в должность Президента России Александра Руцкого, а некоторые части Вооруженных сил России, напротив, встали на сторону утратившего статус Президента РСФСР, теперь уже просто гражданина России Ельцина Б. Н.

Такое полярное разделение привело к наихудшему результату из возможных – государственному антиконституционному перевороту с применением вооруженных сил против законно избранных и легитимных федеральных органов власти.

Для осуществления антиконституционного переворота гражданин Б. Н. Ельцин дал указания поддержавшим его частям Вооруженных сил России открыть огонь боевыми осколочно-фугасными снарядами из пушек танков по зда-

⁵ Постановление Верховного Совета Российской Федерации об исполнении полномочий Президента Российской Федерации вице-президентом Российской Федерации Руцким А.В. 1993 г. (№ 5781-1 от 22 сентября 1993 г.). Москва: Не опубликовано.

нию действующего и легитимного Парламента России и находившимся там законно избранным депутатам Верховного Совета России, по действующему Президенту России и поддержавшим его гражданам страны, решившимся защищать Конституционные демократические ценности.

В ходе реализации указанных антиконституционных и антигосударственных действий количество погибших, согласно списку, предоставленному Генеральной прокуратурой России, числилось 147 человек.

На основании полученных в ходе работы над настоящим исследованием материалов автор высказывает предположение, что именно в ходе осуществления противоправных действий у гражданина Б. Н. Ельцина возникла главная юридическая проблема – легитимация своих действий в будущем при условии, что действующие законно избранные органы власти *de facto* прекратили свою работу либо ему не подчинялись.

Имевшаяся конституционно-правовая проблема требовала решения задач, связанных с формированием новых органов государственной власти. В свою очередь, решить поставленную задачу было невозможно в сложившихся условиях без особого, независимого от действовавшей тогда Конституции РСФСР и оставшихся органов государственной власти, института, в полномочия которого входила бы организация и проведение выборов в те самые новые органы власти в условиях прямого нарушения действующей Конституции

РСФСР. Таким квазигосударственным и надконституционным органом было предложено сделать Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Как можно увидеть из стенограмм различных совещаний и иных документов того периода, к примеру: *«В Мособлсовете началось совещание руководителей областей ассоциации «Центральная Россия». В совещании принимают участие полномочные представители Владимирской, Ивановской, Калужской, Костромской, Московской, Рязанской, Смоленской и Ярославской областей. От правительства присутствует первый вице-премьер правительства Олег Сосковец. Председательствует первый заместитель главы администрации Московской области Анатолий Долголаптев. Открывая совещание, А. Долголаптев отметил, что единственными работоспособными органами сегодня в России остались органы представительной и исполнительной власти субъектов Федерации»*⁶, при таких исторических условиях для проведения конституционных реформ становится очевидно, что у Бориса Ельцина не было иного выбора для легитимации своих действий, как создание иной, новой, четвертой, «формирующей» ветви власти, источником правомочий которой смогли бы выступить последние оставшиеся на тот момент легитимные органы власти в России –

⁶ Русский журнал, 1997. Октябрь 1993. Хроника революции. 30 сентября. День десятый. [онлайн] Режим доступа: <http://old.russ.ru/antolog/1993/chron102.htm> (дата обращения: 23.02.2023).

исполнительные и законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

29 сентября 1993 года такой ветвью власти стала спешно сформированная Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу Российской Федерации.

Здесь стоит заострить внимание на природе власти созданной комиссии. Несмотря на то, что формирование Центральной избирательной комиссии происходило на основании указа № 1505⁷, которым Б. Н. Ельцин, *de jure* лишенный статуса президента России, утвердил Положение о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу, *de facto* он выступал лишь сторонним наблюдателем и общественным организатором, источником власти и основанием для всей последующей легитимации процесса, как и для всей юридической конструкции в виде Центральной избирательной комиссии России, её так сказать «отцами основателями», были региональные легитимные легислатуры. Именно от легитимных органов власти российских регионов Центральная избирательная комиссия РФ получила свою первоначальную власть и правомочия, хотя в большинстве юридических и публицистических источников таким источником власти считают Б. Н. Ельцина, хотя, как было показано выше, это очевидно не так.

⁷ Указ, П.Р., 1993. 29:09. 1993 г. № 1505 О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания России в 1993 г.

Оставался ещё один юридический нюанс, который требовалось разрешить, – проблема избрания депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в условиях Конституции России. По свидетельствам одного из авторов Конституции С. М. Шахрая⁸, было решено подсчитывать в день голосования первоначально голоса, поданные участниками референдума за Конституцию РФ, а только после её принятия подсчитывались голоса, поданные за членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Между тем, результат выборов в Государственную Думу Российской Федерации оказался далёк от ожиданий Б. Н. Ельцина, поскольку Государственная Дума, избранная одновременно с членами Совета Федерации и референдумом о принятии новой Конституции России, оказалась к нему в жёсткой оппозиции. Состав Государственной Думы первого созыва оказался таким:

Таблица 1. Состав Государственной Думы России первого созыва 1993–1996 гг. (составлено автором)

⁸ Из устных воспоминаний С.М. Шахрая данных автору в период его обучения в аспирантуре юридического факультета Южного федерального университета в 2017–2018 гг. во время одной из публичных лекций в ЮФУ посвященной 25-летию Конституции.

Место	Списки	Лидеры	Голоса	%	Мандаты
1	ЛДПР	Жириновский, Кобелев, Марьчев	12 318 562	22,92	64
2	Выбор России	Гайдар, Ковалёв, Памфилова	8 339 345	15,51	64
3	КПРФ	Зюганов, Севастьянов, Илюхин	6 666 402	12,40	42
4	Женщины России	Федулова ЛаховаГундарева	4 369 918	8,13	23
5	Аграрная партия России	Лапшин, Давыдов, Заверюха	4 292 518	7,99	37
6	Яблоко	Явлинский, Болдырев, Лукин,	4 233 219	7,86	27
7	ПРЕС	Шахрай, Шохин, Загулин	3 620 035	6,73	22
8	Демократическая партия России	Травкин, Говорухин, Богомолов	2 969 533	5,52	14
9	Российское движение демократических реформ (РДДР)	Собчак, Фёдоров, Басилашвили	2 191 505	4,08	5
10	Гражданский союз	Вольский, Бех, Владиславлев	1 038 193	1,93	10
11	Будущее России – Новые имена	Лашевский, Соколов, Мионов	672 283	1,25	2
12	Кедр	Лымарь, Чибураев, Баранов	406 789	0,76	1
13	Достоинство и милосердие Независимые	Фролов, Губенко, Гришин	375 431	0,70	3
	Против всех	Одномандатники			130
	Недействительные бюллетени		2 267 963	4,22	—
	Всего (Явка 54,81%)		3 946 002	6,84	—
			58 187 755	100,00	450

Определить и описать точные формы, количественный и персональный состав блоков и фракций, существовавших в Государственной Думе первого созыва, практически невозможно, так как большинство коалиций складывались в зависимости от голосования по конкретному вопросу и законопроекту. Единственная группа депутатов, которая осталась до конца верна Борису Ельцину, была группа ПРЕС (6,73 %), не влиявшая на общую повестку дня.

Несмотря на описанные выше неконституционные действия Президента России Б. Н. Ельцина, после принятия новой Конституции РФ в России сложился общественный консенсус относительно его юридической легитимации. Теоретики права объяснили возникшую юридическую коллизию следующим образом: раз гражданин Б. Н. Ельцин de facto

не отказался от своего статуса и продолжил реализовывать полномочия и полномочия президента страны, то и *de jure* он должен считаться президентом как лицо, фактически исполняющее его обязанности.

Но несмотря на проведённую конституционную реформу, Президенту Ельцину не удалось создать работающие органы власти, и оппозиция готовилась к очередному конституционному кризису в условиях назревающего повторного отрешения Ельцина от власти, а тому существовали веские основания. Так, уже была запущена повторно процедура импичмента на основании положений уже новой Конституции 1993 года⁹. Предъявление Государственной Думой Борису Ельцину официальных обвинений в государственной измене либо в другом тяжком государственном преступлении, влекущее для него негативные юридические последствия в будущем в виде привлечения как к конституционно-правовой, так и уголовной ответственности, вынуждало его быть готовым к очередному варианту роспуска Российского парламента.

Для понимания остроты противостояния ниже мы приводим полный текст предложения депутатов Российского

⁹ Депутаты Государственной Думы России в составе фракций, которые проголосовали «ЗА» импичмент: КПРФ – 42; АПР – 30; ВР – 10; РП – 6; НРП – 3; ЖР – 2; ЯБЛ – 2; ЛДПР – 1; ПРЕС – 1; ДПР – 0; 2 независимых депутата (Ю.П.Власов, А.Я.Лездиньш). Против проголосовал 31 депутат, в том числе: 21 из фракции ЛДПР (ВР – 7; ДПР – 1; ПРЕС – 1; независимый депутат А.В. Гуськов). Воздержались – 4 (ВР – 2; НРП – 1; ЛДС – 1). Всего в голосовании участвовали 133 человека.

парламента о начале процедуры импичмента против Бориса Ельцина.

«ПРЕДЛОЖЕНИЕ

**депутатов Государственной
Думы Федерального Собрания**

**о выдвижении обвинения против
Президента Российской Федерации**

для отрешения его от должности

Деятельность Президента Ельцина Б. Н. за последние годы свидетельствует о том, что Президент Российской Федерации совершает одно за другим действия, которые невозможно квалифицировать иначе, как тяжкое преступление.

Речь идет прежде всего о следующем:

1. В сентябре–октябре 1993 года, издав Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и отдав приказ об использовании воинских частей с целью насильственного прекращения деятельности

Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, Президент Ельцин Б. Н. совершил преступления, связанные с призывами к насильственному изменению конституционного строя (ст.70 УК РСФСР), воспрепятствованием деятельности конституционных органов власти (ст.791 УК РСФСР) и превышением власти или служебных полномочий, сопряженным с насилием, применением оружия, мучительными и оскорбляющими личное достоинство потерпевших действиями (часть вторая ст.171 УК РСФСР).

2. В декабре 1994 года Президент Ельцин Б. Н. как Верховный главнокомандующий Вооруженными силами Российской Федерации отдал приказ о начале военных действий в Чеченской республике. Поступая таким образом, он нарушил требования ст. 102 Конституции Российской Федерации, которая предусматривает утверждение указов Президента о введении чрезвычайного и военного положения Советом Федерации. Отстранив Совет Федерации от решения вопроса о применении в Чечне воинских частей, Президент вновь совершил превышение власти, сопряженное с применением силы и с использованием оружия, то есть преступление, предусмотренное частью второй ст.171 УК РСФСР.

3. В июне 1995 года Президент Ельцин Б. Н. дал указание Министру внутренних дел о штурме здания больницы в гор. Буденновске, переполненного детьми, женщинами, стариками и другими мирными

гражданами, оказавшимися заложниками чеченских боевиков. Этим шагом, повлекшим многочисленные человеческие жертвы, Президент еще раз нарушил часть вторую статьи 171 Уголовного кодекса.

Перечисленные выше деяния Б. Н. Ельцина относятся в соответствии с законом к категории тяжких преступлений.

Все это переполняет чашу терпения депутатов, являющихся свидетелями целого ряда других преступлений Президента, не укладывающихся в рамки Конституции Российской Федерации (участие в развале Союза ССР путем организации и подписания Беловежских соглашений, вторжение в полномочия Федерального Собрания по вопросам приватизации, издание указов, открывающих путь к разграблению национальных богатств и ведущих к обнищанию миллионов граждан страны, возложение на главу Правительства и председателя Государственной Думы руководства предвыборными блоками, что грубо противоречит конституционному принципу разделения властей, многократное игнорирование предложений Думы прибыть на ее заседания и т. д.)

С учетом всех этих обстоятельств мы, депутаты Государственной Думы на основании статьи 93 Конституции выдвигаем Борису Николаевичу Ельцину обвинение в совершении тяжких преступлений против народа и считаем необходимым начать процедуру его отрешения от должности Президента Российской

С учетом подобных обстоятельств Президент просто не мог прекратить полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доказавшей свою эффективность как независимой от Российского Парламента и Суда формирующей ветви власти, хотя она была созвана исключительно *ad hoc*.

Таким образом, логичным было бы предположить, что, находясь в состоянии постоянной неуверенности относительно своего президентского статуса, Борис Ельцин не только не упразднил Центральную избирательную комиссию после выборов, а, напротив, решил сделать её постоянно действующим государственным органом и усилить её полномочия законодательно. 6 декабря 1994 года принимается первый федеральный закон, закрепляющий статус и полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как особого постоянно действующего государственного органа¹¹.

Подводя итог по настоящему параграфу, по мнению автора, изучение феномена возникновения Центральной изби-

¹⁰ Из документов и материалов Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам соблюдения процессуальных норм и фактической обоснованности предъявленного Президенту Российской Федерации обвинения и рассмотрения их Государственной Думой 13 мая -15, 1999.

¹¹ Федеральный закон от 06.12.1994 N 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

рательной комиссии Российской Федерации наглядно доказывает, что Избирательная комиссия изначально задумывалась и создавалась как временный, созданный по случаю, государственный орган, стоящий выше органов государственной власти, имеющий право в случае необходимости ставить себя выше Конституции и считать источником права исключительно базовые демократические принципы.

§ 2. Место и роль Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в структуре государственных органов избирательной системы

Как нами было исследовано в первом параграфе настоящей работы, Центральная избирательная комиссия РФ является особым государственным органом, феномен которого проявился в определённый исторический период. По сути, правоведы того времени не придумывали ничего нового, а лишь предложили уже имевшийся в истории права институт, идеально подошедший к тому историческому моменту. Между тем, описание текущего места и роли ЦИК РФ в структуре государственных органов будет неполным и недостаточно ясным для понимания без описания всей эволюции самого института. Постараемся заполнить этот пробел.

Избирательное законодательство – формализованное выражение избирательного права

Закон, насколько бы хорош и полон он ни был, не может

полностью описать всё право, он всего лишь формализует его, делает очевидным для всех, переводит, в меру таланта законодателя, неписанное право в букву закона, но всегда в широком понимании право является больше, чем просто законом, оставаясь его духом, пронизывая и направляя законодателя и правоприменителей. Понимание права, его источника и целей позволяет правоприменителю, не найдя ответа в букве закона, всегда правильно следовать его духу в соответствии с волей законодателя и самой природы. Понимание избирательного права и его целей невозможно без исследования его источника и генезиса, поскольку понимание не позволит допустить в законе ошибок, аналогичных тем, которые указаны выше.

Избирательное и Административное право – институты Конституционного права

Несмотря на прямое закрепление в пункте 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации четырёх равных видов судопроизводства¹², позволим себе не согласиться с таким легистским подходом. Во-первых, по свидетельству самих творцов Конституции, на момент её разработки у них самих не было понимания, какой будет будущая страна и её

¹² «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

политические институты, в связи с чем избирательное право, электоральная юстиция как формирующая ветвь власти в данном законе отсутствуют, как и упоминание о таком важнейшем государственном институте демократического государства как политическая партия, что, однако, не свидетельствует об отсутствии этого феномена в реальной юридической практике. Во-вторых, закрепление только четырех видов судопроизводства является, скорее, данью традиции и отражает позицию отраслевых юристов, нежели иллюстрирует действительное положение и международный опыт.

Следуя идеям Ф. Бекона¹³ и Г. Кельзена¹⁴ об отделении науки и права от ненауки и неправы, представим юридическую конструкцию, в которой сочеталось бы истинное, чистое, действительное положение избирательного права и законодательства, а не закрепленное Конституцией или иной формализованной нормой. Очевидно, что для существования права в государстве нет необходимости – достаточным является наличие договора и суда. Данное утверждение справедливо так же, как и то, что государство не может существовать без права, поскольку является его порождением. Следовательно, государство – это иллюзия (юридическая фикция) по форме и правила социальной игры по содержанию¹⁵. Отсю-

¹³ Бэкон Ф. и др. Новый органон. – 1935.

¹⁴ Кельзен Г. Чистая теория права. – 2006.

¹⁵ Шидловский, А. В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска / А. В. Шидловский // Вестник Московского государственного областно-

да следует, что конституционное право (независимо от наличия писаной Конституции) – это первородное право, описывающее форму государства (его государственных органов) и правила социальных игр, устанавливаемых в нём. Учитывая, что в данной социальной игре существует всего два субъекта права (государство, получившее правосубъектность, и народ как толпа, периодически обретающая правосубъектность), то возможных степеней свободы может быть только две – это свобода государства управлять народом, образующая административное право и являющаяся его источником, и свобода народа управлять государством, образующая избирательное право и являющаяся его источником. Описанную нами юридическую конструкцию можно охарактеризовать как отрасль Конституционного права, включающую в себя два столпа: институт Административного и Избирательного права. Наличие обоих институтов атрибутировано и обеспечивает устойчивость всей конструкции. Графически это может быть изображено следующим образом (см. Рис. 1).

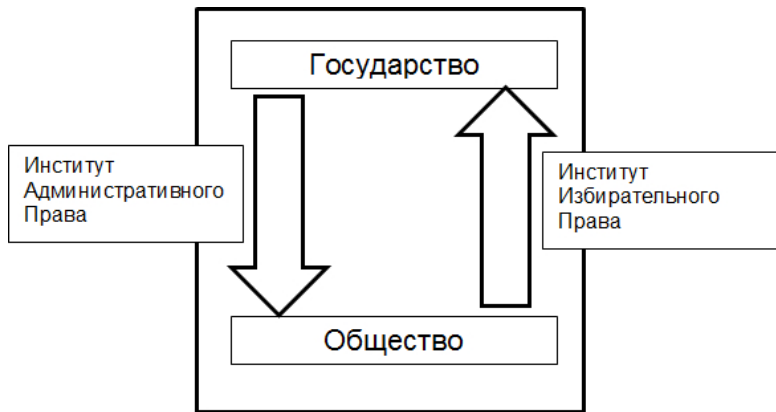


Рис. 1. Конституционное право (рисунок автора)

Независимо от автора Морис Ориу пришел к аналогичному выводу, определяя эти институты как суверенитеты политический и юридический. «Суверенитет есть политический (правительственный) и юридический. Политический суверенитет – это воля правительства, юридический суверенитет есть воля граждан, с вытекающими из гражданства юридическими полномочиями»¹⁶. Внося некоторую ясность в юридическую конфигурацию конституционного, административного и избирательного права, определив их место и далее следуя юридической логике, рассмотрим источник самого Конституционного права – права Естественного. Конституционный суд Российской Федерации, как, впрочем, и

¹⁶ Морис О. Основы публичного права: моногр //М.: ИНФРА-М. – 2013.

конституционные суды других стран, включая квазисудебные органы конституционного надзора, при толковании текстов писанных Конституций, не находя в них ответа на те или иные вопросы, нередко апеллирует к естественному (идеальному) праву напрямую, воспринимая его априорно единственным источником, при этом некритически подходя к нему, поскольку не может подняться выше источника, подобно тому как, по справедливому замечанию Ф. Бэкона, учение, идущее от Аристотеля, никогда не поднимется выше учения Аристотеля¹⁷.

Задача нашего исследования состоит в том, чтобы подняться над источником конституционного права и описать его объективно и без свойственных юридической науке эмоций.

Дуализм естественного права: доктрина необходимости и доктрина справедливости

Чем проще юридическая конструкция, тем она совершеннее – считал Р. фон Иеринг¹⁸. Он же полагал, что любая юридическая конструкция основывается на натурально-историческом воззрении. Согласно ёмкому определению Н.

¹⁷ Бэкон Ф. и др. Новый органон. – 1935.

¹⁸ Иеринг, Р. Юридическая техника / Р. Иеринг. – СПб.: Типолит. А. Г. Розена, 1905.

Бондаря¹⁹, в российской юридической традиции объективно воплощаются идеи права как высшей справедливости, основанной на недопустимости произвола и гарантированной равной для всех граждан мере свободы. Российское право, являясь наследием неокантианства, отражает идеи Штаммера, Иеринга и др., считая своим источником «цели» – идеалы справедливости. Между тем, теоретики конституционализма, рассуждая о целях как априорных идеях разума, то есть априорных идеях права в контексте неокантианства, и тактично умалчивая о неонатурализме, делают выводы о природе естественного права как о праве с меняющимся содержанием, «живом праве» и «живой Конституции». Они не принимают во внимание дуалистическую природу естественного права – внутреннюю (цель), определённую И. Кантом формулой «Право как цель», и внешнюю (необходимость), определённую Г. Брактоном формулой «Право как инстинкт». Из указанной дуалистической природы естественного права берут начало «докантовская», натуралистическая доктрина необходимости (Necessity Doctrine) и моральная, называемая ещё кантианской, доктрина справедливости (A Theory of Justice)²⁰. Обе доктрины сосуществуют в сегодняшнем юридическом мире неразрывно, оказывая существенное влияние на позитивное право, точнее являя

¹⁹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – Инфра-М, 2011.

²⁰ JOHN W. Rawls's Theory of Justice. – 1971.

нем своё формализованное выражение. Для добросовестного правоприменителя и правотворческих органов принципиальными являются пределы сопряжения указанных доктрин, которые проходят по линии благосостояния (благополучия, безопасности) общества. Наличие достаточного количества ресурсов, вовлекаемых в юридический оборот, является триггером использования доктрины справедливости, и наоборот – недостаточность ресурсов обуславливает выбор правоприменителя в пользу доктрины необходимости, что отчетливо прослеживается в отечественном и зарубежном позитивном праве независимо от отрасли (см. пункт 3 статьи 55 Конституции РФ²¹, пункт 1 статьи 39 Уголовного кодекса РФ²², статью 2.7 Кодекса об административных правонарушениях РФ²³ и др.). Доктрина необходимости, несмотря на свою семисотлетнюю историю, продолжает применяться судами в виде прямой апелляции к ней²⁴ и, на наш взгляд, по мере увеличения населения и/или уменьшения количества ресурсов, вовлекаемых в юридический оборот, будет исполь-

²¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

²² «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022).

²³ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 17.02.2023).

²⁴ Judgement and Order of the Chief Court of Sind at Karachi, 9 February 1955, PLD 1955 Sind 96.

зоваться всё чаще. Очевидно, что полный переход законодательной и правоприменительной практики к доктрине справедливости и отказ от натуралистического подхода невозможен на данном этапе развития общественных отношений, так как он предполагает постоянное количественное увеличение вовлекаемых в юридический оборот ресурсов, причем не только материальных. Учитывая, что власть по своей природе есть ресурс прав и обязанностей, следование неокантианской доктрине требует регулярного увеличения объема власти (инфляции власти) и количества допущенных к ней лиц. Иными словами, количество выборных государственных и муниципальных должностей должно коррелировать с уровнем благосостояния (благополучия, безопасности) общества. Такая корреляция легко выявляется как на примере Российской Федерации, так и на примере других стран и территорий, хотя у автора нет уверенности в том, что законодатели при реализации их дискреционных полномочий следовали описываемым здесь доктринам. Однако, возвращаясь к теоретической части нашего исследования, изобразим графически дуализм естественного права (см. Рис. 2).

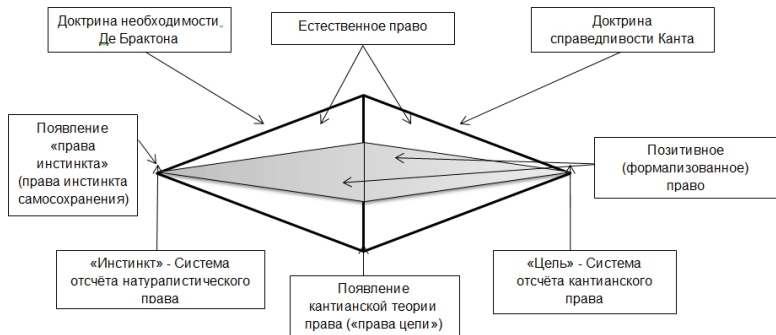


Рис. 2. Дуализм естественного права (составлено автором)

Наглядно проиллюстрировав дуализм естественного права и место в нём формализованного права, мы сняли второе противоречие, стоящее у нас на пути понимания роли и места избирательного права, представляющего, как нами было показано выше, институт конституционного права.

Право референдума – иная правовая система

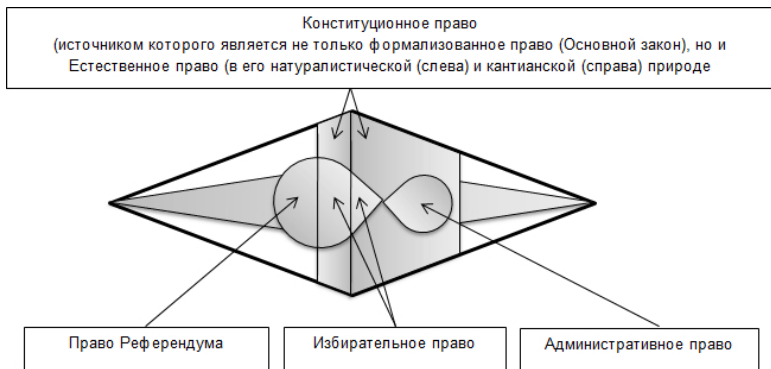


Рис. 3. Конституционное право и его институты. Право референдума (составлено автором)

В качестве следующего этапа графически покажем место конституционного, избирательного, административного права и права референдума в указанной выше правовой системе (см. Рис. 3).

Предложенная выше схема наглядно иллюстрирует фактическое положение отрасли конституционного права и его институтов – избирательного и административного права – и с очевидностью показывает, что область административного права почти всецело находится в пределах конституционного права, причем той его части, которая имеет канти-

анскую природу «Право как цель», то есть выполняет отведенную ему роль института по управлению обществом, исходя из правовых целей, чего нельзя сказать о праве избирательном. Последнее оказывается разделённым на три части: две из них находятся в области конституционного права (дуализм) и одна выходит за его пределы. Краеугольным камнем настоящего исследования являются протяженность избирательного права, установление его границ, и объективная юридическая логика приводит нас к мысли о том, что как предмет права не может быть больше объекта права, так и институт права не может быть больше его отрасли и, тем более, не может влиять на неё. Но раз право референдума может влиять на конституционное право, изменять его и даже отменять, то логично предположить, что, несмотря на схожесть процедур избирательного права и права референдума, они не только не образуют единый институт, но и имеют различную правовую природу. Право референдума, находясь за рамками конституционного права (хотя допускается его формализация), должно быть выделено из избирательного права, после чего его можно рассматривать как качественно иную правовую систему со всеми вытекающими последствиями.

Сняв третье противоречие, доведем наше исследование до логического конца. О чем оно может свидетельствовать? В первую очередь, о том, что избирательное право по аналогии с конституционным правом обладает дуалистической

природой, то есть является «гибким», «эластичным» или «живым» правом, которое меняет своё содержание в зависимости от достаточности ресурсов в конкретный отрезок времени. Отсюда избирательное право и законодательство предстают периодически как формализованное выражение доктрины справедливости, регулирующей общественные отношения в виде состязания (ордалии) за цели права (в условиях достаточности ресурсов), либо доктрины необходимости, регулирующей общественные отношения в виде состязания за самосохранение (в условиях недостаточности ресурсов). Это объясняет регулярное изменение избирательного законодательства в Российской Федерации, отмеченное в первом параграфе, вызывающее массу нареканий из-за своей нестабильности.

Между тем, рассмотрим подробнее феномен права референдума. Несмотря на то, что плебисцит был известен еще в IV веке до н. э.²⁵, в Европе он фактически не использовался, и разработкой его теоретических начал мало кто занимался. Нормативное закрепление референдума в России было осуществлено только в статье 49 Конституции СССР 1936 года²⁶, а впервые он был применен только в 1991 году²⁷. De jure

²⁵ Валерия и Горация Закон (448 год до н. э.).

²⁶ «Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик» (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936).

²⁷ Об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 года (Из сообщения Центральной комиссии референдума СССР) // Известия. – 1991. – 27

к теории всенародного голосования начинают возвращаться только после Второй мировой войны 1939–1945 гг. как альтернативе войне и революции, а de facto она начинает применяться только с начала появления национально-освободительных движений в странах третьего мира конца 1960-х годов. История не знает сослагательного наклонения, но смеем предположить, что если бы теория права референдума была разработана 150 лет назад, то, возможно, мы никогда бы не увидели «Анти-Дюринга» Ф. Энгельса²⁸ с его критикой избирательного права, а «Государство и революция» В. Ленина²⁹ называлось бы «Государство и референдум». Такое сравнение нам понадобилось для того, чтобы показать саму суть избирательного права и права референдума, а также тех колоссальных разрушительных последствий, которых оно не допускает, однако этот вопрос мы исследуем в параграфе 2 главы 2 настоящей работы.

Описав весь историко-правовой генезис, который прошло избирательное право и право референдума, вернемся к основной цели настоящего параграфа – роли и месте избирательной комиссии в структуре государственных органов. Рассмотрим этот вопрос с точки зрения теории как естественного, так и позитивного права. С позиций позитивного права, текущее положение и роль ЦИК РФ определяет-

марта.

²⁸ Энгельс Ф. Анти-дюринг. – Litres, 2019.

²⁹ Ленин В. И. Государство и революция. – Directmedia, 2014.

ся федеральным законом № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года³⁰, частью 1 статьи 21 которого закреплено законодателем, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом и иными федеральными нормативными актами. Однако, как нами было исследовано и доказано в настоящем и первом параграфе выше, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации получив первоначальную легитимность от legislatur субъектов РФ, черпает свою легитимность из двух источников – права естественного и права конституционного, – что и определяет её место и роль. Такой дуализм позволяет ей оставаться универсальным государственным органом как при проведении выборов, так и референдумов. De facto надгосударственный и надконституционный статус комиссии, который она получила в 1993 году, по своей юридической силе равный судебному прецеденту Верховного суда США в деле Мэрбэри против Мэдисона (англ. Marbury

³⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

v. Madison)³¹, позволил ей стать выше Конституции и таким исключительным положением подтвердить теорию права.

³¹ Madison M. US Supreme Court. – 1803.

Глава 2. Порядок формирования и правовой статус аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

§ 1. Законодательные основы порядка формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Нормативные основания порядка формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации берут своё начало от указа Президента РФ от 24 сентября 1993 года № 1438 «О формировании Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации»³² и указа Президента № 1505 «О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в государственную Думу Федерального

³² Указ, П.Р., 1993. 29:09. 1993 г. № 1505 О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания России в 1993 г.

Собрания Российской Федерации» от 29 сентября 1993 года, которыми он утвердил Положение о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу³³.

Согласно статье 3 Положения «Основными задачами комиссии являются: обеспечение единообразного исполнения законодательства о выборах депутатов Государственной Думы; руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам; обеспечение избирательных прав граждан, общественных объединений; контроль за подготовкой и проведением выборов».

Согласно статье 4 Положения Комиссия формируется в составе председателя и двадцати членов комиссии. Десять членов комиссии назначались Ельциным из числа кандидатов, представленных субъектами РФ в лице их законодательных (представительных) органов власти. Другие десять членов Комиссии назначались из числа кандидатов, представленных главами исполнительной власти субъектов РФ.

Стоит отметить, что, создав подобным образом Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу в отсутствие реальных конституционных полномочий и в период острого конституционного кризиса, Борис Ельцин de facto создал орган, который впоследствии стал

³³ Указ, П.Р., 1993. 29:09. 1993 г. № 1505 О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания России в 1993 г.

четвертой (формирующей) ветвью власти в России.

История права показывает, что в наличие четырёх ветвей власти нет ничего необычного. Например, один из основателей современного Китая Сунь Ятсен разработал свой проект Конституции Китайской Народной Республики (КНР) около ста лет назад, в котором 12 апреля 1924 года предложил «Конституцию пяти властей»³⁴, где среди прочих выделил «избирательную ветвь» власти в отдельную ветвь и назвал её «формирующей ветвью» власти, основной целью которой является формирование (избрание на государственные и муниципальные должности) органов власти всех уровней.

Можно предположить, что, создавая такой институт как Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу в виде отдельной ветви власти, первый Президент России Борис Ельцин и его ближайшие юристы-соратники С. С. Алексеев и С. М. Шахрай не придумали ничего нового, предложив для формирования новых органов власти России «с нуля» учредить четвёртую, независимую от других органов власти, формирующую ветвь власти.

Считаем важным напомнить, что проведение в жизнь настоящей идеи не могло быть реализовано в отсутствие решающей силовой поддержки Вооружённых сил России и поддержки властей части субъектов Российской Федерации.

Эта поддержка властями субъектов хорошо заметна в

³⁴ Yun-hu, Z.A.N.G., 2007. The Evolution of Sun Yat-sen's Thoughts on Five-Power Constitution [J]. Journal of Historical Science, 8, p.008.

их представленности в составе комиссии. Борис Ельцин не случайно выбрал для формирования первого состава Центральной избирательной комиссии России исключительно из представителей лояльных регионов, желавших в период острого конституционного кризиса получить возможность формирования федеральных органов власти.

В качестве доказательства сказанного выше рассмотрим персональный состав первого формирования Центральной избирательной комиссии России:

Таблица 2. Персональный состав первого формирования Центральной избирательной комиссии России (составлено автором)

№пп	ФИО	Должность
1	Рябов Николай Тимофеевич	Председатель Центральной избирательной комиссии
2	Иванченко Александр Владимирович	Заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии, кандидат юридических наук
3	Багин Валерий Андреевич	Заместитель главы администрации Тюменской области
4	Белобородов Андрей Георгиевич	Консультант главы администрации Красноярского края
5	Биктагиров Раиф Терентьевич	Обозреватель газеты «Известия Татарстана», кандидат юридических наук
6	Вихленцева Лилия Заудиновна	Заведующая юридическим отделом Верховного Совета Карачаево-Черкесской Республики
7	Гармаев Ревомир Баярович	Заместитель Председателя Верховного Совета Республики Бурятия
8	Емельянов Владимир Иванович	Заведующий юридическим отделом Владимирского областного Совета народных депутатов
9	Жигальцов Петр Иванович	Председатель постоянной комиссии Архангельского областного Совета народных депутатов
10	Зражевская Татьяна Дмитриевна	Заведующая кафедрой Воронежского государственного университета, кандидат юридических наук
11	Карпунов Виктор Степанович	Заведующий кафедрой Омской высшей школы милиции, кандидат юридических наук
12	Коровинских Сергей Петрович	Начальник управления юстиции администрации Ставропольского края
13	Краснянский Валерий Эвальдович	Директор юридической фирмы, кандидат юридических наук, г. Санкт-Петербург
14	Кузнецова Маргарита Александровна	Начальник отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних прокуратуры Челябинской области
15	Наумов Валерий Петрович	Глава администрации Вурнарского района Чувашской Республики

16	Ооржак Санчаевич	Александр	Советник Президента Республики Тува по правовой политике, кандидат юридических наук
17	Салтыков Николаевич	Юрий	Начальник управления Департамента налоговой полиции Российской Федерации по Астраханской области
18	Тарабаров Васильевич	Юрий	Член окружного суда Коми-Пермяцкого автономного округа
19	Ткаченко Ефремовна	Лариса	Президент Саратовской областной нотариальной палаты
20	Тур Анастасия Ивановна		Начальник юридического отдела администрации Магаданской области
21	Фомичев Июль Петрович		Президент корпорации лесопромышленных предприятий и акционерных обществ лесного хозяйства, Ленинградская область

Анализ состава первого формирования ЦИК показывает, что в первом составе членов Центральной избирательной комиссии России нет ни одного представителя регионов, не поддержавших Бориса Ельцина, например, Свердловской области, легислатура которой поддержала Александра Руцкого и выступила против Бориса Ельцина.

Однако, в регионах, поддержавших первого Президента России в формировании избирательной комиссии, параллельно губернаторы активно начали прямое финансирование армии из региональных бюджетов. Что делает указанные выше процессы взаимокорреспондирующими. Приведем в пример одно из многочисленных событий того времени, которое может иллюстрировать грандиозные масштабы региональной финансовой помощи Ельцину.

Только одним «*Распоряжением мэра Москвы (№ 530 от 22 сентября) воинской части 3111 выделено 200 млн. руб. "на оказание материальной помощи личному составу" из резервного фонда правительства Москвы*»³⁵.

Как выяснилось позже, военнослужащие и военная техника именно этой воинской части участвовали в штурме здания Парламента РСФСР.

Возвращаясь к Центральной избирательной комиссии России, можно предположить, что в условиях конституционного кризиса с жесткой опорой на Вооруженные силы, она задумывалась Ельциным как временный институт, решающий разовую задачу (в сложившихся в то время условиях) по формированию новых органов власти России, и затем должна была самоликвидироваться.

Между тем, как было отмечено выше, неудачные для Бориса Ельцина выборы в первый состав Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и перспектива нового конституционного кризиса вынудили его не только оставить ЦИК в первоизданном виде, но и укрепить её позиции. 6 декабря 1994 года по его инициативе принимается федеральный закон № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»³⁶,

³⁵ Русский журнал, 1997. Октябрь 1993. Хроника революции. 30 сентября. День десятый. [онлайн] Режим доступа: <http://old.russ.ru/antolog/1993/chron102.htm> (дата обращения: 23.02.2023).

³⁶ Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

где недвусмысленно определяется место Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и иных избирательных комиссий в системе органов государственной власти.

Так, согласно статье 11 «Статус избирательных комиссий» вышеупомянутого закона устанавливается полная независимость избирательных комиссий в России: *«При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции не зависимы от государственных органов и органов местного самоуправления.»*, *«Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, установленной федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обязательны для исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также нижестоящих (соответственно уровню проводимых выборов) избирательных комиссий.*

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются юридическими лицами. Иные избирательные комиссии могут признаваться юридическими лицами в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов

государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, средства массовой информации, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вышеуказанная норма закона позже перешла практически неизменной в новый, более всеобъемлющий федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁷.

³⁷ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. (от 19 сентября

В законе 1997 года также сохраняются заложенные ранее принципы независимости избирательной ветви власти. Статья 21 закона гласит: «11. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

12. Избирательные комиссии, комиссии референдума в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

13. Решения и акты избирательных комиссий, комиссий референдума, принятые в пределах их компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должност-

ных лиц, избирателей и участников референдума».

Однако, ещё большее обособление, усиление и централизацию избирательной власти предпринял президент России Владимир Путин в 2002 году. Пытаясь избежать ошибок предыдущего президента и не допустить конституционного кризиса, Владимир Путин решает укрепить позиции ЦИК РФ не только институционально, но и по составу. Такая важная норма законов от 1994 и 1997 годов о том, что члены Центральной избирательной комиссии России обязаны иметь высшее юридическое образование, была полностью исключена в законе 2002 года. Указанная реформа, с одной стороны, привела к большей независимости ЦИК от международных институтов, в частности Венецианской комиссии, но и к деградации юридического уровня членов Центральной избирательной комиссии России, о которой можно судить по новелизированным нормам закона. Статья 12 федерального закона от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» гласила: *«Члены комиссии должны иметь высшее юридическое образование либо ученую степень в области права»*. Пункт 3 статьи 22 федерального закона от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласил: *«Члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень в обла-*

сти права». После реформы Президента данная норма была изменена на «Члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны иметь высшее образование» – федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁸.

Современный облик юридического ландшафта законодательных основ порядка формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как федерального государственного органа Российской Федерации определяется, в первую очередь, федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ в редакции от 28 декабря 2022 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁹, на момент написания настоящей работы, а также специальными законами, такими как федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»⁴⁰, федеральный закон «О выборах Президента

³⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³⁹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

⁴⁰ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О референдуме Российской Федерации».

Российской Федерации» от 10 января 2003 года № 19-ФЗ⁴¹, федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ⁴².

⁴¹ Федеральный конституционный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ.

⁴² Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

§ 2. Правовой статус руководителей и членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Как нами было исследовано в первой главе настоящей работы, невозможно описать текущее состояние юридического феномена либо процесса без глубокого анализа предпосылок его возникновения, исторических условий применения и генезиса. Аналогично этому описание, а тем более понимание правового статуса членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации невозможно без исследования всех предметов этого объекта. Начнем с предпосылок возникновения такой категории правоприменителей как организаторы выборов и референдумов, а также предлагаемого автором инструментария – адаптированной психологической теории права Л. И. Петражицкого⁴³ и юридической конструкции выборов, построенной на идеях юридической техники, высказанных А. Ф. Черданцевым⁴⁴ и Т. В. Кашаниной⁴⁵. Очевидным является факт, что организаторы выборов

⁴³ Петражицкий Л. И. Очерки философии права. Выпуск первый. Основы психологической теории права. Обзор и критика современных воззрений на существо права. СПб., 1900.

⁴⁴ Черданцев А. Ф. Интегративное недопонимание права // Журнал российского права. – 2016. – №. 10 (238).

⁴⁵ Кашанина Т. В. Логика права как элемент юридической техники // Журнал

и референдумов не могли появиться раньше, чем сами выборы и референдумы, а последние, в свою очередь, ранее, чем их описала теория избирательного права и права референдума. Рассмотрим теорию этого права подробнее, начиная с исторических источников.

Доктрина необходимости

Следуя юридической логике, доведем до разумного завершения теорию Л. И. Петражицкого. Таким разумным завершением может стать тезис об инстинкте самосохранения как первоисточнике естественного права, о чём прямо указал в 1235 году автор юридической Доктрины необходимости (Doctrine of Necessity) английский юрист и ученый Генри де Брактон (Henry de Bracton) – *Ius naturale, quod docuit omnia animalia natura, id est per instinctum naturæ* («Естественное право это то, чему все живые существа учатся по природе, то есть по естественному инстинкту» пер. лат.)⁴⁶. Инстинкт, в свою очередь, состоит из следующих элементов: рефлекса свободы, рефлекса размножения, рефлекса питания и рефлекса безопасности.

По Брактону, юридические действия, вытекающие из инстинкта самосохранения, следует относить к правовым, хо-

российского права. – 2008. – №.2 (134).

⁴⁶ De Bracton H. Bracton De legibus et consuetudinibus Angliæ. – Yale University Press, 1915. – Т. 1.

тя легистами они могут признаваться незаконными с позиции позитивного и развитого права. Это очень сильный тезис именно в связи с его строгостью. Он позволяет обосновывать с позиций права практически любые действия человека и государства на применение насилия либо свержение власти, считающиеся законными в рамках системы позитивного права. Выдвинутый тезис о примате инстинкта самосохранения в естественном праве это ни в коем случае не путь к вседозволенности и неправовому поведению, исходящему из ничем не ограниченной воли. Он обозначен, в первую очередь, границами необходимости, способ определения которых был разрешен в своё время Э. Кантом⁴⁷ и положил начало кантианской Доктрине справедливости («право как цель»). Указанная диспозиция предполагает, что лишение жизни одного субъекта – носителя естественных прав – другим ради простого удовольствия это пример неправового поведения, также и ограничение государством свобод людей должно рассматриваться как неправовое поведение с последующими санкциями в отношении государства от лица граждан в виде восстания и права на него. Между тем, более подробный анализ предлагаемого выше тезиса о феномене дуализма естественного права («права необходимости» и «права цели») выходит за рамки настоящей работы, но может быть описан в виде отдельного исследования. От-

⁴⁷ Кант И. Критика чистого разума/пер. с нем //Н. Лосского. М.: Мысль. – 1994. – С. 49.

метим только, что особенностью авторской интерпретации психологической теории права Л. И. Петражицкого и Доктрины необходимости Г. де Брактона является их универсальность. С позиций приводимого тезиса об инстинкте как первоисточнике естественного права, концептуальные различия между такими юридическими действиями, как «выборы», «референдум» и «война», «революция», отсутствуют. Указанные юридические акты процедурно могут быть вписаны в юридическую конструкцию «выборы» («референдум») в рамках адаптированной психологической теории права, представляя собой ничто иное как «ордалии». По сути, здесь мы имеем дело со столкновением прав, когда обе стороны имеют равные права на один и тот же предмет, и единственным способом разрешения такого конфликта права является «поединок». Аналогичным образом обстоит дело и с кандидатами на выборные должности органов власти, за каждым из которых стоят политические силы, даже если это личная уния политической силы в лице самого кандидата. Логический анализ показывает наличие глубокой внутренней и непротиворечивой связи между «электоральной ордалией», как более цивилизованной формы испытания, и формы реализации естественного права на самосохранение. Политическая сила, прошедшая «ордалию», получает, таким образом, высшую легитимацию и, перефразируя Ф. Лассалья⁴⁸, описывает новую иллюзию как форму государства и правила соци-

⁴⁸ Лассаль Ф. О сущности конституции. – издание В. Врублевского, 1906.

альных игр как конституционно-правовое устройство, действуя исключительно в парадигме рассматриваемого нами тезиса и не выходя за рамки «юридической молекулы», как её называл С. С. Алексеев⁴⁹.

О теории избирательного права и необходимости электоральной юстиции

В российской и иностранной научной периодике можно встретить большое количество определений понятия «выборы», обобщенно сводимых к следующей формуле: «*Выборы – это такой демократический по своей природе и сущности способ формирования органов государства и органов местного самоуправления, при котором сам народ или его представители имеют возможность решать вопрос о том, кого поставить у власти, а кого отстранить от нее путем установленной процедуры голосования*»⁵⁰, делающей акцент на технической, методологической стороне дела, выстраивая лемму «выборы – метод». При этом в российской науке и правоприменительной практике упор делается на правовую позицию, поддерживающую «выборы» как метод формирования органов власти, тогда как в американской тра-

⁴⁹ Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. С. 278.

⁵⁰ LawBook [Электронный ресурс] // Электронная библиотека—Режим доступа к изд.: <https://lawbook.online/sistema-struktura-istochniki/ponyatie-znachenie-vyiborov-11055.html> (дата обращения: 23.02.2023).

диции «выборы» представляют собой метод отстранения от власти. Думается, это принципиальное расхождение в понимании избирательного права, а интегративное понимание невозможно и видится только через разрушение существующего конституционно-правового порядка. Правовая конструкция «выборы», как и любая иная юридическая конструкция, самодостаточна, имеет жесткий характер связей и относительно изолирована, обладая входом, выходом и неким правовым давлением внутри и снаружи. Юридическая конструкция, словно вентиль правовой системы: настроенная неверно, может вызвать закупорку всей правовой системы, неминуемо ведущей к её слому. Указанные выше правовые позиции не возникли случайно. К примеру, российская традиция была сформирована Конституционным Судом Российской Федерации, в частности Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 года № 21-П, которым Закон Московской области об отзыве депутата областной Думы был признан несоответствующим Конституции РФ, а Председатель Конституционного Суда М. Баглай в своём Особом мнении сравнил процедуру отзыва выборных должностных лиц с пережитком тоталитарного государства⁵¹, после чего российское избирательное зако-

⁵¹ Постановление Конституционного суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28.04.1995 «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ // Российская газета. 1997. 14 янв. № 7.

нодательство пошло по пути максимального усложнения либо полной отмены процедуры отзыва выборных должностных лиц как метода отстранения от власти. Американская правовая традиция, напротив, пошла по пути максимального усложнения процедуры реализации пассивного избирательного права как метода формирования органов власти (кокусы, праймериз, собственно выборы и пр.) при сохранении либеральной процедуры отзыва выборных должностных лиц. Попытка в России провести законодательные изменения по институционализации усложнённой процедуры реализации пассивного избирательного права при отсутствии либерализации законодательства в части процедуры отзыва выборных должностных лиц должна вызывать настороженность. Между тем, идея настоящего исследования предполагает акцентуацию на снятии противоречия в правопонимании и логике избирательного процесса в штатах США и Российской Федерации путём применения авторского инструментария для анализа.

Юридическая логика подсказывает, что «выборы» и «референдум» – это не что иное как «ордалии» политических сил, претендующие на главенство и атрибутирующие наличие испытываемого и испытания какой-либо средой. Правосубъектность «среды» определяет возникновение правоотношений между испытываемым и «средой», где кандидаты на выборные должности являются испытываемыми, а избирательный корпус – средой. К аналогичному выводу независимо от

автора пришёл и Леон Дюги, указывавший, что «все существа испаряются, и не остаётся ничего, кроме среды, определяемой как «социальная солидарность», в которой происходят явления, управляемые законами»⁵². Фридрих Савиньи добавляет: организовавшись, любая социальная группа начинает составлять «согрус», персонифицируется и получает право на юридическую личность, но не естественным путем, а на основании закона⁵³. В России такую персонификацию согрус'a избирателей осуществили посредством Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы»⁵⁴.

Следование строгой логике построения юридической конструкции «ордалии» приводит нас к мысли о каркасе юридических связей, состоящем из следующих элементов: испытываемых, среды, суда и исполнителей.

Т. В. Кашанина отмечала: *«юридическая конструкция – это создаваемая с помощью абстрактного мышления модель общественных отношений (его типовая схема), элементы которой жестко увязаны между собой»*⁵⁵. Отсюда модель общественных отношений выборов будет состоять из

⁵² Duguit L. Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'État, le droit et l'État, les libertés publiques, l'organisation politique de la France. – E. de Boccard, 1923.

⁵³ Von Savigny F. K. System des heutigen römischen Rechts. – bei Veit und Comp., 1841. – Т. 5.

⁵⁴ Федеральный закон "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» от 10.01.2003 N 20-ФЗ

⁵⁵ Кашанина Т. В. Юридическая техника. – 2011.

следующих «несущих частей», каждая из которых выполняет только ей свойственную нагрузку и задачу: института кандидатов на выборные должности государственных и муниципальных органов («испытываемых»), института избирательного корпуса («среды»), института организаторов выборов («технических исполнителей») и института суда (электоральной юстиции).

В такой конструкции априорно присутствуют лица правоотношений, предмет правоотношений, права и обязанности лиц, санкции за невыполнение обязательств, а отсутствие любого элемента полностью разрушает конструкцию.

Таким образом, акцентируя внимание на адаптированном естественно-правовом подходе и построенной юридической конструкции, предложим для нижеследующего анализа авторское определение выборам:

Выборы (референдум) – это альтернативная войне либо революции реализация естественного и неотчуждаемого права людей и их групп на самосохранение посредством регулярных испытаний.

Указанная дефиниция предопределяет сущность избирательного права и права референдума как права выбора количества степеней свободы, призванное обеспечить баланс между рефлексом свободы и другими рефлексами человека (например, рефлексом безопасности). Логика организации поддержания этого баланса требует наличия специального органа и должностных лиц, функционирующих на осно-

ве принципа разделения труда, на основе понятных и одобряемых регулярных практик, то есть действительно независимого правосудия, стоящего даже над Основным законом, – Электоральной юстиции. Отсюда логическая инверсия: регулярные одобряемые практики поддержания баланса между рефлексом свободы и другими рефлексами человека есть избирательное право (право референдума) и избирательный процесс. Следовательно, избирательный закон должен описывать регулярные практики поддержания этого баланса, независимо от мнения превалирующей политической силы, и специальный орган охраны этого закона – независимый электоральный суд, что согласуется с предложенной нами юридической конструкцией. Разовьём нашу гипотезу ниже.

Избирательное право и право референдума – наследие права войны и революции (Jus ad Bellum)

Исторически вопрос о смене превалирующей политической силы в обществе (если исключить божественный принцип наследования власти) решался чаще всего двумя путями – войной либо революцией, то есть гражданской войной. Осознавая кровопролитность таких способов изменения основ политического и позже конституционного строя, человечество всю свою сознательную историю искало способы

ненасильственного разрешения политических и конституционных конфликтов. Теория моральной допустимости и недопустимости применения силы в политических конфликтах начала разрабатываться ещё Аристотелем⁵⁶ и Цицероном⁵⁷. Позже теорию дополняли Евсевий Кесарийский⁵⁸, Августин Блаженный⁵⁹, Фома Аквинский⁶⁰, Святой Раймунд⁶¹ и др. До нас дошли такие юридические источники права политических конфликтов, как Ману-Смрити и Законы Ману Древней Индии⁶², «Викая» – юридический источник мусульманского права политического конфликта Арабского Востока⁶³. В 1625 году Гуго Гроций издал свой трактат «De jure belli ac pacis libri tres» («Три книги о праве войны и мира»)⁶⁴, в котором подробно разработал юридические основания религиозно-политического конфликта, выводя их из природы есте-

⁵⁶ Аристотель. Политика: Сочинения: В 4 т // М.: Мысль. – 1983. – Т. 4. – С. 376–644.

⁵⁷ Цицерон М. Т. О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях. Речи. Письма // М.: Мысль. – 1999. – С. 165.

⁵⁸ Кесарийский Е. П. Церковная история. – Мультимедийное издательство Стрельбицкого, 2018.

⁵⁹ Блаженный А. Творения: в 4 т // СПб.: Алетейя. – 1998. – Т. 2000.

⁶⁰ Аквинский Ф. Сумма теологии. – Litres, 2019.

⁶¹ The 1983 Code of Canon Law (Codex Iuris Canonici).

⁶² Ману З. Перевод СД Эльмановича, проверенный и исправленный ГФ Ильиным // М.: Ладомир. – 1992.

⁶³ Аль-Джуз Аль-Авваль Мин Шарх Мухтасар Аль-Викая. حرش نم لّوألّاء عزالّاء
ةي اقولّاء رصتخ م

⁶⁴ Grotius H. De jure belli ac pacis, libri tres. – G. Van der Water, 1700. – Т. 2.

ственного права. Однако, первым нормативно-правовым актом, вводящим морально-этический императив в теорию политического конфликта, можно считать Указ № 100 Президента США Авраама Линкольна от 24 апреля 1863 года, более известный как Кодекс Либера (The Lieber Code of April 24, 1863, General Order No. 100)⁶⁵. Окончательным закреплением в праве принципа недопустимости войны при разрешении внутривойсковых конфликтов стало международное многостороннее подписание почти всеми существовавшими на тот момент независимыми странами Пакта Бриана-Келлога от 27 августа 1928 года, который был ратифицирован Советским Союзом 29 августа 1928 года⁶⁶. Эту дату можно по праву считать днём рождения российских и вообще всех выборов как альтернативы войне и революции в разрешении внутривойсковых конфликтов. Таким образом, в XX веке происходит разделение права войны как осознанной необходимости избегания жертв на избирательное право и право референдума (при наличии возможности избежать жертв для изменения политического и/или конституционного строя), с одной стороны, и Гуманитарное право (когда это сделать невозможно), с другой.

⁶⁵ The Lieber Code of April 24, 1863, General Order No. 100.

⁶⁶ Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Париж, 27 августа 1928 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. – М., 1930. – Вып. V. – С. 5–8.

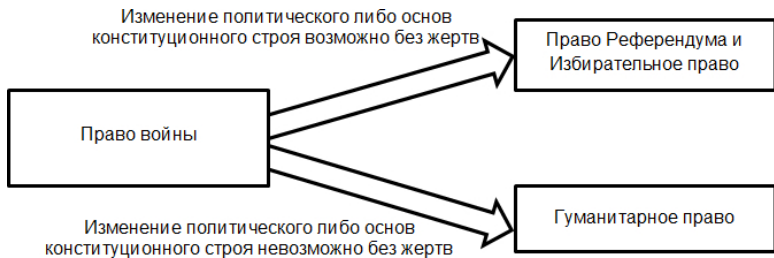


Рис. 4. Генезис избирательного права и права референдума (составлено автором)

Отсутствие разработанной теории права референдума наблюдается в трудах марксистов и революционеров конца XIX – начала XX века. В. Ленин в своей работе «Государство и революция» отмечает: *«Революция есть, несомненно, самая авторитарная вещь, какая только возможна. Революция есть акт, в котором часть населения навязывает свою волю другой части посредством ружей, штыков, пушек...»*⁶⁷. Очевидно, что лидер Русской революции, несмотря на своё юридическое образование и эрудицию, не видит иных законных (на тот исторический момент) инструментов изменения основ общественных отношений, кроме прямой апелляции к естественному праву. Логичное желание недопущения подобных сценариев в будущем и сохранения государственной стабильности подводит нас к правопониманию сущности и природы избирательного права и права референдума,

⁶⁷ Ленин В. И. Государство и революция. – Directmedia, 2014.

а также неизбежности реального появления четвёртой (формирующей) ветви власти – электоральной юстиции⁶⁸.

Детально исследовав правовую природу организаторов выборов и референдумов, мы приходим к логически обоснованному выводу, что члены Центральной избирательной комиссии по своему статусу представляют собой судей, а руководители ЦИК РФ – председательствующие судьи, судьи докладчики, следственные судьи. Аналогия закона только подтверждает наши выводы: так в большинстве стран мира – США⁶⁹, странах Латинской Америки⁷⁰ и Европы⁷¹ – члены избирательных комиссий имеют статус судей судов общей юрисдикции и именуются «электоральными судьями» (англ. electoral judge, election judge, judge of election), а институты, организующие выборы, либо сами являются действующими судами, либо имеют статус электоральных судов и трибуналов. Квалификационные требования к членам верховных организаторов выборов и референдумов в большинстве стран мира такие же, как квалификационные требования к

⁶⁸ Шидловский А.В. Электоральная коррупция в контексте конституционного права. Некоторые и частичные аспекты в законодательстве России и США // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 3. С. 59–69. DOI: 10.22394/2074-7306-2018-1-3-59-69.

⁶⁹ Шидловский Алексей Валерьевич Организаторы выборов в штатах США. Луизиана, Калифорния, Гавайи // БГЖ. 2019. № 3(28).

⁷⁰ Шидловский Алексей Валерьевич ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ БРАЗИЛИИ // Legal Concept. 2021. № 4.

⁷¹ Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418.

кандидатам на должности судей. Например, в Избирательном кодексе Республики Польша даже после реформы избирательного законодательства по российскому образцу эту норму оставили без изменений (часть 3 параграф 2 Статья 157 Избирательного Кодекса Польши)⁷². В Российском законодательстве прямо не упоминается статус члена комиссии как равный судейскому, однако, Статьей 29 67-ФЗ⁷³ законодательно закреплён его статус как специального субъекта права, имеющего особые права и обязанности, согласно которой существует особый, более сложный порядок привлечения членов избирательных комиссий к юридической ответственности, как административной, так и уголовной; отдельными законоположениями предусмотрено привлечение к конституционно-правовой ответственности. Всё вышеуказанное позволяет с высокой вероятностью сказать, что статус членов и руководителей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации максимально приближен к статусу судей судов общей юрисдикции. Косвенно данную гипотезу подтверждают частные случаи перехода как судей высших судов РФ в члены комиссии (судья Конституционного Суда РФ Б. С. Эбзеев стал членом ЦИК РФ), так и в обратную сторону (член ЦИК РФ, секретарь комиссии М. В. Гришина

⁷² Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418.

⁷³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

стала судьёй Верховного Суда РФ). Всё выше исследованное в своей совокупности подтверждает гипотезу автора о том, что в России, начиная с 1993 года, de facto сложилась и существует независимая четвертая (формирующая) ветвь власти, существующая в виде квазисудебного государственного органа – электоральной юстиции, в широком смысле этого понятия.

§ 3. Основные функции и полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Прежде чем исследовать основные полномочия и функции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, условимся о терминах. В российском законодательстве не содержится определения понятия «функция» государственного органа, при этом оно активно используется в нормативно-правовых актах федерального, регионального и муниципального уровня. Отечественные правоведы дают такое определение: «функция» – это совокупность взаимодействий, направленных на решение задач, с целью реализации которых и учрежден данный орган. Осуществление данных функций возможно только в том случае, если реализующий её орган наделен достаточными полномочиями и ресурсами. Термин «функция» используется в нормативно-правовых актах для обозначения направления деятельности органа государственной власти⁷⁴. Более узко отечественные юристы определяют «функцию» государственного органа как «отдельные направления в содержании их практиче-

⁷⁴ Малый Александр Федорович *Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории* // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. № 4.

ской деятельности»⁷⁵, «их назначение в регулировании государственно-управленческих отношений, либо обязанности, круг деятельности государственных органов, либо производимую ими работу»⁷⁶, «направления деятельности по реализации «внешних» целей, стоящих перед государством и его органами»⁷⁷, «деятельность по достижению целей и задач государственного управления, в пределах, установленных действующим законодательством, в рамках своей компетенции и в соответствии с предоставленными полномочиями»⁷⁸. С определением термина «полномочия» существует большая определенность и консенсус в российской юриспруденции: «полномочия государственного органа рассматриваются как совокупность его прав и обязанностей»⁷⁹⁸⁰. Фран-

⁷⁵ Левкина Е. В. Микроэкономика [Электронный ресурс] // Институт экономики и права Ивана Кушнера – Режим доступа к изд.: <http://www.be5.biz/ekonomika/mlev/toc.htm> (дата обращения: 23.02.2023).

⁷⁶ Спиридонов Л.И. Теория государства и права: курс лекций. – М., 1995. – 301 с.

⁷⁷ Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. Монография. – М.: Криминологическая ассоциация. 1997. – 263 с.

⁷⁸ Душакова Л.А. Исполнение государственных функций как элемент системы государственного регулирования предпринимательской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 306–311.

⁷⁹ Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – Вып. 10. – С. 378–393.

⁸⁰ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. – М.: ИГ «НОРМА-ИН-ФРА-М, 1999. – 552 с.

цузские юристы определяют функцию как преследуемую социальную цель⁸¹. Рассмотрим подробнее.

Права и обязанности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (полномочия)

Как уже было исследовано автором выше, ЦИК РФ не упоминается в Конституции Российской Федерации, в связи с чем не является конституционным органом, представляя собой внеконституционный и надконституционный федеральный государственный орган, полномочия которого, несмотря на это, проистекают как из позитивного (конституционного) права, так и права естественного, как было исследовано ранее. Между тем, ЦИК РФ представляет собой ещё и юрисдикционный орган Российской Федерации, а также участвует в качестве организатора в судопроизводстве по уголовным делам, рассматриваемым в соответствии с законом судом присяжных. Всё это максимально сближает формирующую ветвь власти с судебной ветвью, *de facto* и *de jure* создавая в России электоральную юстицию.

Полномочия Центральной избирательной комиссии РФ закреплены законодателем в следующих федеральных конституционных законах, федеральных законах и кодексах:

⁸¹ Hauriou M., Beaud O. *Principes de droit public* //(No Title). – 1910.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О референдуме Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О выборах Президента Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023);

Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023);

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

«Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 29.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023);

«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 27.01.2023);

Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» от 10 января 2003 года № 20-ФЗ (последняя редакция);

Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ (ред. от 16.02.2022) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Для проведения описательного и сравнительного анализа сведём основные полномочия избирательной комиссии в таблицу.

Таблица 3. Права и обязанности (полномочия) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в законодательстве РФ (составлено автором)

5-ФЗ «О референдуме»	19-ФЗ «О выборах Президента»	20-ФЗ «О выборах депутатов ГД»	67-ФЗ «Об основных гарантиях»
Статья 30. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	Статья 19. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	Статья 27. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	Статья 21. Порядок формирования и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
<p>Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в целях реализации настоящего Федерального конституционного закона:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) организует подготовку и проведение референдума, руководит деятельностью нижестоящих комиссий референдума; 2) осуществляет контроль за соблюдением права на участие в референдуме; 3) обеспечивает единообразное применение настоящего Федерального конституционного закона, федеральных законов в части, касающейся подготовки и проведения референдума; 4) принимает инструкции и иные нормативные акты по вопросам единообразного применения настоящего Федерального конституционного закона, федеральных законов при подготовке и проведении референдума; 5) оказывает нижестоящим комиссиям референдума правовую, методическую, организационно-техническую и иную помощь; 6) рассматривает 	<p>Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) организует подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации, руководит деятельностью избирательных комиссий; 2) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, обеспечивает единообразное применение настоящего Федерального закона; 3) издает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения настоящего Федерального закона; 4) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям; 5) осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по единообразному 	<p>Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) организует подготовку и проведение выборов, руководит деятельностью избирательных комиссий; 2) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, обеспечивает единообразное применение настоящего Федерального закона; 3) принимает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения настоящего Федерального закона; 4) оказывает нижестоящим избирательным комиссиям правовую, методическую, организационно-техническую и иную помощь; 5) осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по единообразному использованию ГАС «Выборы», ее отдельных технических 	<p>9. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; б) организует разработку нормативного технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует закупку этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации; в) обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов,

<p>Российской Федерации и их должностных лиц, принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения;</p> <p>7) заслушивает сообщения представителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением референдума;</p> <p>8) распределяет средства, выделенные из федерального бюджета на подготовку и проведение референдума, на обеспечение полномочий комиссий референдума, а также осуществляет контроль за целевым использованием этих средств;</p> <p>9) регистрирует инициативную группу по проведению референдума и выдает ей регистрационное свидетельство;</p> <p>10) регистрирует инициативные агитационные группы и выдает им регистрационные свидетельства;</p> <p>11) дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума в филиале Сберегательного банка Российской Федерации, регистрирует уполномоченных представителей по финансовым вопросам инициативной группы по проведению</p>	<p>подсчета голосов;</p> <p>6) утратил силу. - Федеральный закон от 21.07.2005 N 93-ФЗ;</p> <p>7) регистрирует доверенных лиц и уполномоченных представителей политических партий;</p> <p>8) регистрирует группы избирателей, созданные для поддержки самовыдвижения кандидатов (далее - группы избирателей), и их уполномоченных представителей;</p> <p>9) регистрирует доверенных лиц кандидатов и уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов;</p> <p>10) регистрирует кандидатов;</p> <p>11) выдает зарегистрированным кандидатам, их доверенным лицам и уполномоченным представителям по финансовым вопросам удостоверения установленного образца;</p> <p>12) обеспечивает для всех кандидатов, политических партий соблюдение установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами условий предвыборной деятельности;</p> <p>13) заслушивает сообщения представителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по</p>	<p>представляет на рассмотрение Государственной Думы схему одномандатных избирательных округов, а в случае, предусмотренном частью 12 статьи 12 настоящего Федерального закона, утверждает схему одномандатных избирательных округов;</p> <p>7) решает при определении схемы одномандатных избирательных округов вопрос о приписке избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, к соответствующим одномандатным избирательным округам;</p> <p>8) заслушивает сообщения представителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;</p> <p>9) распределяет средства, выделенные из федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, деятельности избирательных комиссий и осуществления их полномочий, эксплуатации и развития средств автоматизации, на обучение организаторов выборов и избирателей, осуществляет контроль за целевым использованием этих</p>	<p>эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;</p> <p>д) осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;</p> <p>е) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;</p> <p>ж) осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;</p> <p>з) заслушивает сообщения федеральных</p>
--	--	--	---

<p>деятельности указанных инициативных групп;</p> <p>12) осуществляет контроль за соблюдением порядка и правил проведения агитации по вопросам референдума, информирования участников референдума на территории Российской Федерации;</p> <p>13) утверждает формы (в том числе машиночитаемые) документов, а также определяет способы защиты бюллетеня, открепительного удостоверения для голосования (далее - открепительное удостоверение), а при необходимости способы защиты списка участников референдума и других документов, связанных с подготовкой и проведением референдума;</p> <p>14) утверждает форму и текст бюллетеня на русском языке;</p> <p>15) утверждает образцы печатей комиссий референдума;</p> <p>16) устанавливает порядок доставки в комиссии референдума документов, связанных с подготовкой и проведением референдума, а также определяет по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства порядок хранения, передачи в архив и уничтожения по истечении сроков хранения указанных документов;</p>	<p>14) устанавливает единую нумерацию избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации;</p> <p>15) утверждает формы (в том числе при необходимости машиночитаемые) документов, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, определяет способы защиты избирательного бюллетеня, а при необходимости - способы защиты списка избирателей и иных документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, решает вопросы, касающиеся изготовления указанных документов;</p> <p>16) утратил силу. - Федеральный закон от 21.07.2005 N 93-ФЗ;</p> <p>17) утверждает текст избирательного бюллетеня на русском языке;</p> <p>18) утверждает образцы печатей избирательных комиссий;</p> <p>19) устанавливает порядок доставки в избирательные комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, а также утверждает по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства порядок хранения, передачи в архив и уничтожения по</p>	<p>средств;</p> <p>10) заверяет и регистрирует федеральные списки кандидатов, публикует зарегистрированные федеральные списки кандидатов в объеме, указанном в части 3 статьи 42 настоящего Федерального закона;</p> <p>11) заверяет списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями по одномандатным избирательным округам;</p> <p>12) регистрирует доверенных лиц и уполномоченных представителей политических партий, в том числе уполномоченных представителей политических партий по финансовым вопросам;</p> <p>13) заверяет списки уполномоченных представителей региональных отделений политических партий по финансовым вопросам;</p> <p>14) выдает зарегистрированным по федеральному избирательному округу кандидатам, доверенным лицам политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, удостоверение образца;</p> <p>15) осуществляет контроль за соблюдением правил информирования избирателей, проведения предвыборной агитации на территории Российской Федерации;</p> <p>16) устанавливает</p>	<p>местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;</p> <p>и) устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;</p> <p>к) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;</p> <p>л) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.</p> <p>10. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме при проведении выборов в органы государственной власти субъектов</p>
--	---	---	--

<p>и сроков его подготовки и проведения;</p> <p>18) контролирует и обеспечивает соблюдение единого порядка подсчета голосов участников референдума, установления итогов голосования и порядка их опубликования (обнародования);</p> <p>19) определяет результаты референдума и осуществляет их официальное опубликование;</p> <p>20) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, федеральными законами.</p>	<p>Федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации, деятельности избирательных комиссий и осуществления их полномочий, эксплуатации и развития средств автоматизации, на обучение организаторов выборов и избирателей, осуществляет контроль за целевым использованием указанных средств и средств, поступивших в избирательные фонды кандидатов, а также за соблюдением требований настоящего Федерального закона, иных федеральных законов при финансировании избирательных кампаний кандидатов;</p> <p>21) осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, политическими партиями для проведения предвыборной агитации;</p> <p>22) разрабатывает нормативы технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых избирательных комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением;</p> <p>23) рассматривает вопросы материально-</p>	<p>Федерации;</p> <p>17) утверждает формы документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, определяет способы защиты избирательных бюллетеней, а при необходимости - способы защиты списка избирателей и других документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, решает вопросы, касающиеся изготовления указанных документов;</p> <p>18) устанавливает предусмотренные настоящим Федеральным законом формы документов в машиночитаемом виде, порядок их заполнения, в том числе с использованием сети «Интернет», порядок изготовления документов на бумажном носителе на основе документов в машиночитаемом виде, а также принимает меры, направленные на оказание содействия политическим партиям, гражданам, выдвигающим свои кандидатуры в качестве кандидатов, в подготовке документов в машиночитаемом виде;</p> <p>19) утверждает форму избирательного бюллетеня для голосования по федеральному избирательному округу и по одномандатным избирательным округам;</p> <p>20) утверждает текст избирательного бюллетеня для голосования по федеральному избирательному округу</p>	<p>самоуправления, местных референдумов, в соответствии с пунктом 7 статьи 75 настоящего Федерального закона.</p> <p>10.1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обращаться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с представлением о пресечении распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, информации, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации.</p> <p>11. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах assignments, предусмотренных ей федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в</p>
--	---	---	--

порядке осуществления избирательных действий, кандидатах, политических партиях, выдвинувших кандидатов, о ходе избирательной кампании;

25) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

26) определяет результаты выборов Президента Российской Федерации и осуществляет их официальное опубликование, выдает избранному Президенту Российской Федерации удостоверение об избрании;

27) организует повторное голосование по выборам Президента Российской Федерации;

28) организует повторные выборы Президента Российской Федерации;

29) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

порядок доставки в избирательные комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, а также утверждает по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства порядок хранения, передачи в архив и уничтожения по истечении сроков хранения указанных документов;

23) разрабатывает нормативы технологического оборудования (кабин для голосования, ящиков для голосования) для участковых избирательных комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением;

24) рассматривает вопросы материально-технического обеспечения выборов;

25) обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, политических партиях, выдвинувших федеральные списки кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, политических партиях, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, кандидатах, зарегистрированных кандидатах;

26) устанавливает, кто из зарегистрированных

оплаты труда работников учреждений и организаций, созданных для обеспечения ее деятельности.

12. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в том числе формирует и ведет регистр избирателей, участников референдума.

12.1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации осуществляет проверку сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроль за источниками и размерами имущества,

Государственной Думы, и выдает им удостоверения об избрании;

27) определяет общие результаты выборов депутатов Государственной Думы в целом по Российской Федерации и осуществляет их официальное опубликование;

28) составляет списки зарегистрированных кандидатов, избранных депутатами Государственной Думы, и передает эти списки и необходимые документы в Государственную Думу;

29) назначает и организует повторные и дополнительные выборы депутатов Государственной Думы;

30) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, их должностных лиц, жалобы на решения окружных избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов и принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

31) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

пожертвований граждан и юридических лиц, информирует граждан о результатах этих проверок.

13. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, обязательные для исполнения.

14. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации настоящему Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

15. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации имеет официальный печатный орган и официальное сетевое издание.

Дополнительно стоит акцентировать внимание на менее известных юридическому сообществу полномочиях избирательной комиссии, но не менее важных.

Так, согласно пункту 3 части 2 Статьи 5 Кодекса административного судопроизводства РФ ЦИК РФ обладает полной административной процессуальной правоспособностью и административной процессуальной дееспособностью, а также административной процессуальной правосубъектностью.

Законоположениями, закрепленными пунктом 1 части 5 Статьи 28.3 КоАП РФ, ЦИК РФ уполномочена составлять протоколы об административных правонарушениях, возбуждать административное производство и проводить административное расследование по соответствующим статьям Кодекса об административных правонарушениях.

Статьей 6 ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации наделена полномочиями в области использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы», в том числе не связанными с выборами и референдумами.

Частью 4 Статьи 5 113-ФЗ (ред. от 16.02.2022) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» законодателем установлено, что «Кандидаты в присяжные заседатели муниципального обра-

зования определяются путем случайной выборки с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» на основе содержащихся в ее информационном ресурсе персональных данных об избирателях, участниках референдума».

Совокупность государственно- управленческих отношений, регулируемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (функции)

Исходя из вышеизложенного, можно сделать обоснованный вывод о том, что полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации простираются далеко за пределы организации выборов и референдумов. По сути, ЦИК РФ представляет собой классический пример электоральной юстиции, обладающей полной независимостью от иных ветвей власти (часть 12 Статьи 20 67-ФЗ), собственной легитимизацией для самостоятельного назначения выборов и референдумов, в случае если иные органы власти нелегитимны либо бездействуют (часть 8 Статьи 10 67-ФЗ), всей полнотой верховной власти (часть 13 Статьи 20 67-ФЗ); являющейся юрисдикционным (квазисудебным) органом, имеющим внутри себя институт привлечения к административной ответственности и проведения административного рас-

следования (полицейские и следственные функции), а также обладающей гипотетической возможностью влиять на ход уголовного процесса через процедуру обеспечения уголовного судопроизводства через назначение присяжных.

Таким образом, функции ЦИК РФ позволяют регулировать следующие виды государственно-управленческих отношений:

- отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением референдума Российской Федерации, иных референдумов в Российской Федерации;

- отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- отношения, вытекающие из конституционных и естественно-правовых гарантий реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

- отношения, вытекающие из административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления го-

сударственных или иных публичных полномочий;

– отношения, вытекающие из защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, защиты общественной нравственности, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, связанных с законодательством о выборах и референдумах, а также предупреждение административных правонарушений;

– отношения, возникающие при использовании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы») при подготовке и проведении выборов и референдума, при эксплуатации и развитии ГАС «Выборы», а также при решении с ее использованием задач, не связанных с выборами и референдумом;

– отношения, вытекающие из конституционного права граждан на осуществление правосудия в качестве присяжных заседателей.

Указанные цели свидетельствуют о самопроизвольном образовании рассматриваемой формы права, в коей содержание права ещё не разделено с процессом, как это бывает во всех примитивных правах, в которых еще не произошло разделения объективного процессуального права и субъективного элемента материальных норм. *Избирательное право и*

право референдума являются в чистом виде процессуальным правом, в котором не проявляется никакой материальной нормы.

Глава 3. Правовой статус аппарата и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

§ 1. Функции и структура аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Определения и статуса аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в федеральном конституционном законодательстве (ФКЗ) и в федеральных законах не содержится. Однако, имеется нетипичная ситуация, когда федеральные конституционные законы – ФКЗ «О Референдуме», ФКЗ «О выборах Президента» и федеральные законы 67-ФЗ «Об основных гарантиях», ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы», ФЗ «О ГАС «Выборы» – содержат упоминания об аппарате, в том числе в виде бланкетной нормы права на нормативные правовые акты нижестоящего уровня – Постановления ЦИК России. Таким образом, правовой режим легального существо-

вания аппарата Центральной избирательной комиссии устанавливается как вышеперечисленными федеральными конституционными законами, федеральными законами, так и Регламентом комиссии, Положением об аппарате и о структуре аппарата, оформленными постановлениями ЦИК: Постановление ЦИК России от 28 июня 1995 года № 7/46-П (ред. от 15.12.2021) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»⁸², Постановление ЦИК России от 31 января 2006 года № 169/1100–4 (ред. от 03.10.2022) «Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»⁸³, Постановление ЦИК России от 28 ноября 2018 года № 191/1476–7 (ред. от 02.12.2022) «О структуре Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»⁸⁴.

Частью 18 Статьи 28 67-ФЗ закреплено, что работники аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации являются федеральными государственными служащими. Частью 1 Статьи 30 67-ФЗ установлено: «На всех

⁸² Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-П (ред. от 15.12.2021) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

⁸³ Постановление ЦИК России от 31.01.2006 № 169/1100-4 (ред. от 03.10.2022) «Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

⁸⁴ Постановление ЦИК России от 28.11.2018 № 191/1476-7 (ред. от 02.12.2022) «О структуре Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

заседаниях комиссии, а также при подсчете голосов избирателей, участников референдума и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, участников референдума, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования и со сводными таблицами вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий с правом решающего голоса и работники их аппаратов...».

Статус аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации раскрывается только в одном юридическом документе – в подпункте 1.1. Раздела 1 Постановления ЦИК России от 31 января 2006 года № 169/1100–4 «Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»: «Аппарат Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – Аппарат) является органом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – Комиссия), обеспечивающим ее деятельность и исполнение принятых ею решений». Таким образом, аппарат ЦИК России нормативно представляет собой орган федерального государственного органа. Но соответствует ли это позициям теории права?

Для анализа нам потребуется классическая триада: «функция-орган-власть», где:

- функция есть преследуемая социальная цель;
- орган есть человеческий агент или совокупность диффе-

ренцированных человеческих агентов (исполнительный орган государства – это совокупность исполнительных должностей, поскольку последние замещены агентами);

– власть есть средства действия, находящиеся в распоряжении органа для принуждения других членов группы к сотрудничеству с ним.

Упрощая выражение до кубита права – Цель, Институт, Аппарат принуждения. Или ещё проще – Что делает? Кто делает? Каким образом делает?

Любая идея персонифицируется в институте. Учитывая то, что Аппарат ЦИК России – институт, а не бывает институтов без идеи, то есть собственной цели, это свидетельствует о том, что идея этого института отлична от идеи института, коим является Избирательная комиссия. Как только появляется цель, появляется необходимость социальной организации, которая ведет к персонификации, то есть юридической личности. Отсюда очевидно, что Аппарат ЦИК России – это отдельная юридическая личность и иной институт, а именно, как нами было показано в параграфе 2, институт организаторов выборов («технических исполнителей»). Таким образом, нормативное регулирование Аппарата ЦИК России не соответствует позициям теории права, что и требовалось доказать. Рассмотрим подробнее.

Структура аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации утверждена Постановлением ЦИК России от 28 ноября 2018 года № 191/1476–7 «О струк-

туре Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и выглядит следующим образом (см. Таблицу 4):

Таблица 4. Структура аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации⁸⁵

⁸⁵ Утверждена Постановлением ЦИК России от 28.11.2018 N 191/1476-7 «О структуре Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»

№ п/п	Наименование структурного подразделения
1	Руководство Аппарата ЦИК России
2	Помощники Председателя ЦИК России
3	Советники Председателя ЦИК России
4	Советники заместителя Председателя ЦИК России
5	Правовое управление
6	Управление организации избирательного процесса
7	Управление организационно-методического и экспертно-аналитического обеспечения
8	Управление государственных контрактов и обеспечения деятельности Комиссии
9	Управление информации и международного сотрудничества
10	Управление контроля расходов средств федерального бюджета и кадровой работы
11	Планово-финансовое управление
12	Управление по вопросам взаимодействия с политическими партиями и органами власти
13	Управление инновационных технологий в избирательном процессе
14	Управление по работе с обращениями и документационного обеспечения

Согласно Статье 13 Регламента ЦИК Председатель комиссии «осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Комиссии, утверждает штатное расписание и вносит в него изменения в пределах штатной численности структурных подразделений, принимает на работу и увольняет

его работников, осуществляет перемещение и преобразование вакантных должностей в структурных подразделениях Аппарата Комиссии в пределах выделяемых Комиссии бюджетных средств на оплату труда». В силу Статьи 22 Регламента члены комиссии с правом решающего голоса вправе «присутствовать и выступать на совещаниях, проводимых в Комиссии и ее Аппарате; взаимодействовать с Руководителем Аппарата Комиссии, его заместителем, руководителями структурных подразделений Аппарата Комиссии и давать им поручения по организации работы в соответствии с закрепленными направлениями деятельности Комиссии, осуществлять контроль за реализацией решений Комиссии по соответствующим вопросам; осуществлять контроль за реализацией структурными подразделениями Аппарата Комиссии решений по закрепленным за членом Комиссии с правом решающего голоса направлениям деятельности».

Статьей 32 Регламента устанавливается компетенция комиссии в части утверждения Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, структуре и штатной численности Аппарата Комиссии, квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей работниками Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, замещающими должности государственной гражданской службы, о методиках проведения конкурса на замещение вакантной должности

государственной гражданской службы. Также к компетенции ЦИК России отнесено согласие на назначение на должность и освобождение от должности Руководителя Аппарата Комиссии. Присутствие руководителя аппарата комиссии, руководителей структурных подразделений аппарата комиссии, руководителей учреждений и организаций, созданных при комиссии на заседаниях Центральной избирательной комиссии РФ, является обязательным (Статья 34 Регламента).

Как мы отмечали в параграфе 3 настоящей работы, «функция» – это совокупность взаимодействий, направленных на решение задач, с целью реализации которых и учрежден данный орган. Отметим, что в Регламенте ЦИК РФ только в статьях 40 и 49 регулируются функции аппарата. Статьей 49 дается исчерпывающее перечисление функций исследуемого органа комиссии: «Правовое, организационное, информационно-аналитическое, финансовое, документационное, издательское, материально-техническое, социально-бытовое и иное обеспечение деятельности комиссии». В рамках реализации указанных целей Статьей 40 формализуются некоторые функции: «Для подготовки вопросов, вносимых на рассмотрение Комиссии, решением Комиссии или распоряжением Председателя Комиссии могут создаваться рабочие группы из числа членов Комиссии, членов нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, работников Аппарата Комиссии, ученых, специалистов и экспертов». Стоит добавить, что законодательство и российские

правоведы, в том числе и автор, относят рабочие группы избирательных комиссий и комиссии референдума к органам избирательной комиссии, хотя, как было отмечено выше, согласно решениям судов, вступивших в законную силу, необязательным. В любом случае, с позиций юридической техники, такая правовая конструкция, реализованная избирательной комиссией, как создание государственным органом своего органа из другого своего органа может вызывать вопросы у правоведов, но её исследование выходит за рамки настоящей работы.

Наполнение содержанием функций аппарата содержится в Положении об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утвержденном Постановлением ЦИК России от 31 января 2006 года № 169/1100–4. Ниже приведем фрагмент текста нормативного правового акта, регулирующего функции аппарата избирательной комиссии. Несмотря на большой объём технического заимствования, автор полагает необходимым его привести в порядке исключения:

«В целях решения этой задачи Аппарат осуществляет следующие функции.

2.1. Обеспечивает деятельность Комиссии по осуществлению ее полномочий при подготовке и проведении в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Со-

бразия Российской Федерации, выборов в иные предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами федеральные государственные органы, референдума Российской Федерации.

2.2. Обеспечивает деятельность Комиссии по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов... ..и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме Российской Федерации, в референдуме субъекта Российской Федерации, в местном референдуме.

2.3. Обеспечивает деятельность Комиссии по реализации и защите прав граждан на участие в голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в голосовании по вопросам изменения границ муниципально-го образования, преобразования муниципального образования.

2.3.1. Обеспечивает деятельность Комиссии по осуществлению контроля за соблюдением гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами.

2.4. Готовит в соответствии с планами работы Комиссии и поручениями руководителей Комиссии проекты инструкций, иных нормативных актов по вопросам применения федерального законодательства, обращений и заявлений, при-

нимаемых Комиссией, и проекты заключений Комиссии о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также иным федеральным законам, регуливающим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

2.5. Обеспечивает деятельность Комиссии по оказанию правовой, методической и организационно-технической помощи избирательным комиссиям, комиссиям референдума.

2.6. По поручениям руководителей Комиссии совместно с членами Комиссии с правом решающего голоса готовит ответы на обращения граждан по вопросам применения законодательства о выборах и референдумах.

2.7. Контролирует исполнение избирательными комиссиями, комиссиями референдума, кандидатами, избирательными объединениями, общественными объединениями, избирателями, участниками референдума, инициативными группами по проведению референдума, иными группами участников референдума, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами решений и иных актов Комиссии, принятых в пределах ее компетенции, и при необходимости

разрабатывает и представляет Комиссии предложения о принятии дополнительных мер по обеспечению их исполнения.

2.8. Участвует в предварительном рассмотрении поступивших в Комиссию жалоб и заявлений, подготовке ответов на них и проектов соответствующих решений Комиссии.

2.9. Участвует в подготовке перспективных и текущих планов работы Комиссии, вопросов, рассматриваемых на заседаниях и иных мероприятиях, проводимых Комиссией, проектов соответствующих решений Комиссии, в том числе по вопросам внесения предложений Комиссии о кандидатурах членов и председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

2.10. Обеспечивает совместно с Федеральным центром информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ФЦИ) деятельность Комиссии по отработке и внедрению современных автоматизированных технологий избирательного процесса, нормативов технологического оборудования, необходимого для работы избирательных комиссий, комиссий референдума.

2.11. Обеспечивает создание и использование информационных ресурсов (электронных баз данных) при подготовке и проведении выборов...; подготовку необходимых для деятельности Комиссии информационных материалов; оперативный и перспективный анализ тенденций развития избирательной и партийной систем, анализ материалов печатных и электронных средств массовой информации по вопросам

реализации избирательных прав граждан Российской Федерации и совершенствования избирательной системы; организует проведение исследовательских работ, другие мероприятия по проблемам, касающимся совершенствования законодательства о выборах и референдумах, а также связанным с правоприменительной деятельностью избирательных комиссий, комиссий референдума.

2.12. Принимает участие совместно с ФЦИ в реализации мероприятий по обеспечению использования и эксплуатации Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы») при подготовке и проведении выборов и референдумов и в период между выборами, развития ГАС «Выборы» и ее использования для решения задач, не связанных с выборами и референдумом.

2.13. Участвует совместно с ФЦИ в реализации решений Комиссии по организации государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума, формированию и ведению регистра избирателей, участников референдума в Российской Федерации с использованием средств автоматизации ГАС «Выборы».

2.14. Участвует совместно с Российским центром обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – РЦОИТ) в обеспечении деятельности Комиссии по повышению профессиональной подготовки членов избирательных комис-

сий, комиссий референдума, работников их аппаратов и других организаторов выборов, референдума и правовому обучению избирателей, участников референдума.

2.15. Информировует Комиссию о работе избирательных комиссий по вопросам подготовки и проведения выборов..., референдума Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума.

2.16. Участвует в изучении практики применения федерального законодательства о выборах и референдумах и подготовке предложений по его совершенствованию.

2.17. Участвует в осуществлении мер по организации финансирования федеральных выборов и референдума Российской Федерации, деятельности избирательных комиссий, организаций, созданных для обеспечения деятельности Комиссии, эксплуатации и развития средств автоматизации, обучения организаторов выборов, референдума и избирателей, участников референдума, федеральных целевых программ, заказчиком которых является Комиссия.

2.18. Осуществляет правовое, организационное, методическое, документационное, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Контрольно-ревизионной службы при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Совета председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

2.19. Организует работу по обеспечению деятельности Комиссии по контролю за целевым использованием денеж-

ных средств, выделенных из федерального бюджета на финансирование выборов и референдума...

2.20. Обеспечивает взаимодействие Комиссии с федеральными государственными органами, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, комиссиями референдума, политическими партиями, иными общественными объединениями, иностранными, международными и иными организациями, средствами массовой информации.

2.21. Обеспечивает международное сотрудничество в области избирательных систем, организует международные связи Комиссии, осуществляет их информационно-аналитическое сопровождение, обеспечивает деятельность иностранных (международных) наблюдателей на выборах и референдумах в Российской Федерации.

2.22. Обеспечивает выпуск официального печатного органа и официального сетевого издания, а также иных изданий Комиссии.

2.23. Организует работу по информационному наполнению официального сайта Комиссии в сети Интернет.

2.24. Организует документационное обеспечение деятельности Комиссии с внедрением современных систем электронного документооборота. Разрабатывает методологию работы с документами в Комиссии, учреждениях и организациях, создаваемых при Комиссии, в избирательных ко-

миссиях всех уровней.

2.25. Обеспечивает работу приемных Председателя Комиссии, заместителя Председателя Комиссии, секретаря Комиссии, членов Комиссии с правом решающего голоса, обеспечивает прием членами Комиссии с правом решающего голоса избирателей, организаторов выборов и других лиц по вопросам подготовки и проведения выборов и референдумов, применения законодательства о выборах и референдумах.

2.26. Комплектует, обеспечивает учет, упорядочение, сохранность и использование архивного фонда документов Комиссии, создаваемых при ней учреждений и организаций. Подготавливает и представляет на рассмотрение Комиссии порядки хранения, передачи в архивы и уничтожения по истечении сроков хранения избирательных документов.

2.27. Решает вопросы материально-технического, социально-бытового и иного обеспечения деятельности Комиссии...

2.28. Осуществляет формирование кадрового состава Аппарата и его резерва...

2.29. Осуществляет ведение бухгалтерского учета и представление бюджетной отчетности Комиссии.

2.29.1. Обеспечивает деятельность рабочих групп, созданных решением Комиссии или распоряжением Председателя Комиссии.

2.30. Выполняет другие функции в соответствии с реше-

ниями Комиссии, поручениями руководителей Комиссии и положениями об управлениях (далее – Управления), а также поручения членов Комиссии с правом решающего голоса».

Несмотря на большой объём функций аппарата, особый интерес представляет подпункт 2.7., которым меняется статус аппарата ЦИК России со вспомогательно-технического органа федерального государственного органа на контролирующей, в отличие от других пунктов Положения, что подтверждает наше доказательство. Указанным подпунктом функции взаимодействия аппарата с участниками избирательного процесса расширяются даже не до надзора, а до контроля. ЦИК России *de jure* и *de facto* самоучредил орган электорального контроля для неопределённого круга лиц, наделив его большими полномочиями, чем установлены для самой комиссии. Выше мы описали нетипичную для российского законодательства ситуацию, при которой федеральное конституционное законодательство имеет отсылочную норму к нижестоящему нормативному правовому акту. Такая ситуация может не только способствовать злоупотреблениям, но и привести к конституционному кризису, аналогичному описанному нами в первом параграфе настоящей работы. Согласно части 2 Статьи 108 Конституции Российской Федерации «Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и не менее двух третей голосов от обще-

го числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию»⁸⁶. Такая же, более сложная по сравнению с обычными федеральными законами, процедура предусмотрена и для внесения изменений в конституционное федеральное законодательство. Между тем, для изменения некоторых существенных положений федерального конституционного закона, способного полностью изменить не только букву, но и дух закона, достаточно решения восьми никем неизбранных человек – простого большинства членов ЦИК России с правом решающего голоса, как это уже было в истории России в 1993 году. Учитывая творческое начало настоящего исследования, позволим себе ради интеллектуального эксперимента отойти от научной строгости и представить ситуацию, когда ЦИК РФ, реализуя свои полномочия, примет решение наделить полномочиями аппарата «иностранный международный институт» либо иной орган, и это будет в полном соответствии с действующим законодательством. Такие, практически неограниченные, властные полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, позволяющие даже гипотетически принять решение, описанное нами в интеллектуальном эксперимен-

⁸⁶ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

те, должны быть обязательно конституционно ограничены, а сам Аппарат ЦИК России выделен в самостоятельный государственный орган по аналогии с другими странами, как например, Государственное избирательное бюро (Krajowe Biuro Wyborcze, KBW) в Республике Польша⁸⁷. Статус этого органа, властные полномочия и статут (функции), как установленный идеей тип социальной организации, обеспечивающий способность устойчивости к изменениям, обязаны быть закреплены исключительно в федеральном конституционном законе. Отсутствие статута, то есть основной цели (идеи), приведёт к беспредельной эволюции, то есть потери устойчивости, которая необходима этому институту, чтобы быть самостоятельной юридической личностью.

⁸⁷ Шидловский, А. В. Актуальные проблемы конституционного и избирательного права Республики Польша / А. В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2023. – № 2. – С. 72–95. – DOI 10.18384/2310-6794-2023-2-72-95. – EDN NDJPHG.

§ 2. Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Феномен Регламента⁸⁸ Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в силу своей правовой природы, заслуживает отдельного рассмотрения. De jure представляя собой внутренний нормативный акт государственного органа, сравнимый по аналогии права с уставом юридического лица, de facto распространил своё действие далеко за пределы ЦИК РФ, приобретя нормативно-правовые характеристики. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁸⁹ «Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государ-

⁸⁸ Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-II (ред. от 15.12.2021) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

⁸⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

ственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц». Очевидно, что рассматриваемый нами Регламент ЦИК России обладает всеми указанными существенными признаками и, следовательно, должен трактоваться правоприменителями как специальный нормативно-правовой акт особого государственного органа. Такая «специальность» вытекает из «особости» и особенности феномена Центральной избирательной комиссии, рассмотренных выше, и не требующих государственной регистрации издаваемых ею решений и иных актов (Статья 6 указанного Регламента, часть 13 Статьи 20 67-ФЗ Об основных гарантиях), а также обязательного обнародования издаваемых актов и решений (Согласно Статье 67 указанного Регламента вносимые в него изменения и дополнения вступают в силу с момента их принятия⁹⁰).

Регламент Центральной избирательной комиссии принят 28 июня 1995 года и оформлен Постановлением № 7/46-П. Структурно состоит из 10 разделов и 67 статей зачастую слабосвязанных между собой, что видимо отражает трудный путь, который исторически прошел этот акт начиная с 1995

⁹⁰ За исключением решений комиссии связанных с назначением референдумов и выборов, обнародованием итогов голосования и результатов выборов и пр.

года, когда он был принят, после чего многократно редактировался⁹¹. Опираясь на наследие фон Иеринга, который под юридической техникой понимал искусство внутреннего (технический механизм) и внешнего (формальная отделка) обустройства права, с целью облегчения его усвоения и применения, возможно выделить две части Регламента – общую и особенную. К общей части Регламента можно отнести I, II и III разделы. В особенной части (IV–X разделы) допустимо выделить ещё три главы – процедурную (IV, V, VI разделы), процессуальную (VIII, IX разделы) и заключительную (VII, X разделы). Такое авторское деление является достаточно условным, так как многие части, главы и разделы могут включать как нормы материального, так и процессуального и процедурного права, но в целом отражают общую форму и содержание юридического документа.

Общая часть

Общая часть Регламента Центральной избирательной комиссии включает следующие разделы:

- I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
- II. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ, ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И СЕКРЕТАРЬ КОМИССИИ
- III. ЧЛЕНЫ КОМИССИИ

⁹¹ На момент написания настоящей работы в Регламент ЦИК РФ было внесено 22 изменения и дополнения за 27 лет с момента его принятия.

Первый раздел «Общие положения» состоит из 9 статей и содержит нормы, описывающие вводную часть, юридический статус и наименование федерального государственного органа, источники права, которыми он руководствуется в ходе реализации своей деятельности, состав и порядок формирования, руководящие принципы работы, официальный печатный орган и ресурс в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», используемые для обнародования решений и иных актов, издаваемых органом, его местонахождение, а также термины и определения, используемые в регламенте. Стоит акцентировать внимание на том, что, принимая свой Регламент, в рассматриваемом разделе ЦИК России даёт не только расширенное толкование законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, как, например, закрепляя примат своих решений и актов над иными органами власти (*«Решения и иные акты Комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума, а также избирательных комиссий, комиссий референдума»*), но и вводит новое нормативное регулирование отношений участников избирательного

процесса, не предусмотренное действующим законодательством. К примеру, абзацами 7, 8 Статьи 4 Регламента ЦИК РФ вводит в избирательное законодательство и избирательный процесс новый субъект права, наделяя его правами и обязанностями, а именно «представитель политической партии, не имеющей право назначить члена Комиссии с правом совещательного голоса»: *«Политические партии, не имеющие право назначить члена Комиссии с правом совещательного голоса, вправе назначить одного своего представителя (далее – представитель политической партии) для участия в работе Комиссии»*. При этом законодательством никак не урегулированы права и обязанности такого нового субъекта избирательного процесса и его правоотношения с другими участниками выборов и референдумов, административно-правовая, конституционно-правовая и уголовная ответственности, а также санкции за нарушение избирательного законодательства.

Второй раздел «Председатель, заместитель председателя и секретарь комиссии» состоит из 7 статей и содержит нормоположения, регулирующие порядок избрания председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии, а также их статус и полномочия. С точки зрения юридической техники, интерес вызывает коллизия двойного статуса члена ЦИК России в процессе избрания руководства избирательной комиссии. Согласно Статье 11 Регламента кандидатуры на руководящие должности выдвигают-

ся членами Центральной избирательной комиссии, то есть, с точки зрения права, член ЦИК, выдвигаемый на замещение вакантной должности, представляет собой объект права, так как его согласие не требуется, при этом в этой же статье в абзаце 2 указывается, что «*Самоотвод принимается без голосования*». Таким образом, если «объект права» оказался не согласен со своим выдвижением, то путем проявления воли он превращается в субъект права. Такая юридическая конструкция вызывает массу вопросов и сомнений в её целесообразности.

Третий раздел «Члены комиссии» состоит из 9 статей и включает в себя нормы, регулирующие статус, права и обязанности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как с решающим, так и с совещательным голосом, сроки их полномочий, порядок прекращения полномочий и основания замещения члена избирательной комиссии.

Особенная часть

Особенная часть Регламента Центральной избирательной комиссии включает следующие разделы:

ГЛАВА 1 «ПРОЦЕДУРНАЯ»⁹²

IV ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ЗАСЕДАНИЙ

⁹² Здесь приведено авторское деление Регламента ЦИК России на главы.

КОМИССИИ

V ПОРЯДОК ГОЛОСОВАНИЯ НА ЗАСЕДАНИЯХ КОМИССИИ

VI ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ КОМИССИИ

ГЛАВА 2 «ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ»

VIII ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОМИССИЕЙ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ, ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

IX ПОРЯДОК РАБОТЫ КОМИССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ О ВЫБОРАХ И РЕФЕРЕНДУМЕ

ГЛАВА 3 «ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ»

VII ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ

X ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Рассмотрим их подробнее ниже.

Четвертый раздел Регламента «Порядок проведения заседаний комиссии» включает 14 статей и начинается с упоминания «представителя политической партии», о котором мы указывали выше, его прав и обязанностей, а также процедуры его отстранения от участия в заседании Комиссии: *«Представитель политической партии немедленно отстраняется от участия в заседании Комиссии, если он на заседании Комиссии нарушает положения настоящего Регла-*

мента или закон о выборах, референдуме. Решение об отстранении представителя политической партии принимается Комиссией с занесением результатов в протокол заседания Комиссии и последующим информированием политической партии, представителем которой он является».

Очевидно, что данные нормоположения являются процедурными, и, с точки зрения юридической техники, гораздо логичнее было бы разместить их в разделе 3 «Члены комиссии». Далее содержатся ещё несколько процедурных вопросов, регламентирующих первое заседание комиссии, которые также технически вернее было бы разместить в разделе 2 настоящего регламента. Начиная со статьи 31 и по статью 40 Регламента, довольно упорядоченно размещены процессуальные вопросы проведения заседания Центральной избирательной комиссии. В процессуальной части Регламент ЦИК России напоминает очень упрощенную версию Кодекса административного судопроизводства и мог бы многое из него почерпнуть по аналогии. В данном случае, по мнению автора, исходя из вышеописанного в предыдущих параграфах о юридической природе избирательной комиссии и её близости к судебной ветви власти, допустимо провести сравнение с административным судопроизводством, хотя по своей природе оно ближе к конституционному.

Между тем, стоит отметить Статью 40 и корреспондирующую ей Статью 54 (абзац 6), посвященные такому феномену избирательного законодательства как «рабочая группа изби-

рательной комиссии». Несмотря на то, что в законодательстве Российской Федерации, субъектовом законодательстве, настоящем Регламенте, иных актах и решениях ЦИК России рабочая группа упоминается недвусмысленно, понятие и правовая природа этого феномена в российском правовом поле отсутствуют. Автор неоднократно привлекал внимание к этой проблеме как научной общественности, так и судебного корпуса в работе «Правовая природа рабочей группы избирательной комиссии»⁹³ и в качестве одного из представителей в судебном процессе по делу, связанному с оспариванием решения рабочей группы избирательной комиссии. Однако, суды первой и апелляционной инстанций с доводами автора не согласились⁹⁴. В мотивировочной части судебных решений указывалось, что положение о рабочей группе и утвердившее его постановление избирательной комиссии не обладают всеми необходимыми признаками нормативного правового акта, которые бы позволяли отнести их к законодательству о выборах Российской Федерации. Суды нескольких инстанций, включая Первый апелляционный суд общей юрисдикции, по мнению автора, пришли к ошибочному заключению, что рабочая группа как таковая не является обязательным элементом избирательного процесса и/или ор-

⁹³ Шидловский, А. В. Правовая природа рабочей группы избирательной комиссии / А. В. Шидловский // Электоральная политика. – 2020. – № 2(4). – С. 3. – EDN ARZGLJ.

⁹⁴ ДЕЛО № 66а-4666/2020, Первый апелляционный суд общей юрисдикции, 2020 год.

ганом организатора выборов, в связи с чем исходящие от неё доказательства, служащие основанием для принятия решений избирательной комиссией, не могут быть признаны относимыми либо допустимыми. Однако, если допустить, что рабочая группа избирательной комиссии как таковая не являлась обязательным элементом избирательного процесса и/или органом организатора выборов, то на нее бы и не возлагались задачи по приему документов, представляемых кандидатами (в том числе при самовыдвижении), политическими партиями, не возлагалась бы также и проверка соответствия таких документов требованиям российского законодательства, проверка подписных листов с подписями избирателей, а также (если это предусмотрено положением, регламентирующим деятельность такой рабочей группы) проверка проектов постановлений (и других форм документов) избирательной комиссии. Это говорит о серьезных пробелах в нормативном регулировании в целом и исследуемом Регламенте в частности. Наличие упоминания рабочей группы при отсутствии правового регулирования приводит к нарушениям прав и законных интересов субъектов избирательного процесса и электоральной коррупции. De facto ЦИК России вводит и избирательный процесс ещё один субъект права, который обладает размытыми правами и обязанностями и в случае судебного обжалования его действий de jure оказывается необязательным элементом избирательного процесса именно из-за отсутствия должного нормативного

регулирования со стороны избирательной комиссии.

Пятый раздел Регламента «Порядок голосования на заседаниях комиссии» включает всего 3 статьи и регламентирует процедуру принятия коллективного решения коллегиального органа как акта голосования.

Шестой раздел Регламента «Порядок принятия решений комиссии» включает 5 статей и технически верно было бы расположить его перед пятым разделом, так как очевидно, что принятие решений избирательной комиссии заканчивается голосованием, а не начинается с него. В настоящем разделе нормативно регулируется процедурная часть подготовки и выработки решения коллегиального федерального государственного органа, коим является Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; описываются поэтапно действия членов избирательной комиссии, начиная с обсуждения и заканчивая вынесением итогового решения.

Раздел восьмой, отнесенный автором к «процессуальной» главе Регламента, называется «Осуществление комиссией контроля за соблюдением избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и включает 3 содержательных статьи. Важнейшим элементом настоящего раздела является закрепление за Центральной избирательной комиссией полномочий контроля за всей избирательной системой России, а не надзора. В отличие от органов конституционного надзора, ЦИК России, согласно

указанным нормам, как контролирующий орган имеет право непосредственно вмешиваться в избирательный процесс, независимо от уровня выборов и референдумов. Стоит отдельно отметить, что описываемым Регламентом Центральная избирательная комиссия существенно расширила свои правомочия и полномочия, самонаделив ими себя, а по сути являясь надконституционным органом избирательного контроля (электоральной юстицией), комиссия оказалась несвязанной конституционными нормами о разграничении полномочий между федеральной властью и субъектами федерации, что позволило ей самолегитимировать своё право непосредственного контроля избирательного процесса даже на муниципальном уровне либо сельских поселений. Хотя генезис появления такого права нами был подробно описан в первых параграфах настоящей работы, такая неограниченная власть заставляет задуматься над её конституционным ограничением в будущем – путём внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации.

Раздел девятый, также относящийся к «процессуальной» главе Регламента, носит наименование «Порядок работы комиссии по реализации основных положений федеральных законов о выборах и референдуме» и включает в себя 11 статей (включая одну исключенную). Как уже было отмечено выше, процессуальные разделы Регламента изобилуют процедурными нормами, а нормы материального права перемежаются с нормами процессуального без каких-либо разгра-

ничений. Так, из девятого раздела выделяется и контрастирует с остальной частью раздела статья 57, регулирующая вопросы, связанные с предложением кандидатур в состав избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и на должность председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, тогда как остальные нормы регулируют избирательный процесс федерального уровня выборов и референдумов – выборы Президента Российской Федерации, выборы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и проведение федерального Референдума, а также финансирование выборов и референдумов.

Раздел седьмой «Обеспечение деятельности комиссии» автор отнёс к «заключительной» главе Регламента в связи с тем, что он не несет в себе норм права, напрямую связанных с организацией выборов и референдумов, либо иных материальных и процессуальных норм избирательного права. Раздел имеет 5 статей, 4 из которых регулируют правовое, организационное, информационно-аналитическое, финансовое, документационное, издательское, материально-техническое, социально-бытовое и иное обеспечение деятельности комиссии, а заключительная – условия труда и отдыха членов избирательной комиссии.

Десятый, он же заключительный, раздел состоит всего из одной статьи, регулирующей порядок вступления в силу изменений и дополнений в настоящий Регламент.

Подробное исследование Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации показало следующее: Регламент представляет собой не только локальный нормативный акт избирательной комиссии, но и нормативно-правовой акт, непосредственно регулирующий общественные правоотношения, вытекающие из конституционного права граждан на управление государством в виде непосредственного управления через референдум либо через своё участие в выборах. За 27 лет действия настоящего нормативно-правового акта в него были внесены 22 изменения и дополнения, что, с точки зрения юридической техники, сильно изменило его первоначальную юридическую красоту и лаконичность. Он не отвечает требованиям времени и требует глубокой переработки либо разработки нового нормативно-правового акта. Документом вводится в избирательное законодательство Российской Федерации такой новый субъект избирательного процесса как «представитель политической партии, не имеющей право назначить члена Комиссии с правом совещательного голоса», определяются его статус в избирательном процессе, права, обязанности и норма ответственности. Регламентом закрепляется неурегулированный законодателем статус «рабочей группы избирательной комиссии» без определения её правовой природы, юридического (конституционно-правового) статуса, силы принимаемых ею решений и пр. Исследуемым Регламентом Центральная избирательная комиссия существенно

расширила свои полномочия и полномочия, самонаделив ими себя, будучи несвязанной конституционными нормами о разграничении полномочий между федеральной властью и субъектами федерации, что позволило ей самолегитимировать своё право непосредственного контроля избирательного процесса на всех уровнях.

§ 3. Акты, издаваемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и их правовая природа

Исследование актов, в том числе как индивидуального, так и нормативного характера, издаваемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, невозможно без всестороннего изучения их правовой природы и источников права.

Согласно действующему законодательству Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает Решения и иные Акты (часть 13 Статьи 20 67-ФЗ). Решения комиссии оформляются Постановлением, а Инструкции, иные нормативные акты по вопросам применения федерального законодательства, обращения и заявления, принимаемые Комиссией, утверждаются постановлением Комиссии (абзац 6 Статьи 44 Регламента ЦИК России). К иным актам комиссии можно отнести Положения (часть 11 Статьи 16 67-ФЗ), Соглашения (часть 16.2 Статьи 22 67-ФЗ), Заключения «о соответствии законов иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, регулиующему избирательные права граждан и право на участие в референдуме» (часть 14 Статьи 21 67-ФЗ), Протоколы об административном правона-

рушении, Определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования (часть 4 Статьи 28.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ), Разъяснения законодательства (Статья 58 ФКЗ О Референдуме, Статья 17 ФКЗ О выборах Президента РФ). Отдельно стоит упомянуть институт «Особого мнения», представляющий собой публичное определение членом комиссии своей позиции по рассматриваемому вопросу, и альтернативный источник доктринального толкования избирательного права и права референдума, способный влиять на последующее рассмотрение вопроса, правоприменительную и законодательную практику (часть 17 Статьи 28 67-ФЗ и др.).

Таким образом, избирательная комиссия издаёт следующие акты как нормативного, так и ненормативного характера, посредством которых она реализует свою компетенцию:

- по содержанию – Решения, Инструкции, Обращения, Заявления, Соглашения, Заключение, Разъяснения, Протоколы и Особые мнения;

- по форме – Постановления, Положения, Определения, Особые мнения.

Рассмотрим правовую природу перечисленных юридических актов ЦИК России ниже.

Природа нормативно-правовых актов избирательной комиссии обуславливает отношение субъектов избирательного процесса к реализации положений, регулируемое эти-

ми актами органа государственной власти. Нормативные правовые акты распространяют своё действие в отношении неопределенного круга лиц, в то время как правовые акты индивидуального характера действуют в отношении конкретных субъектов избирательного права. Нормативные акты иерархичны. Строгая упорядоченность от юридических документов высшей юридической силы к документам низшей юридической силы, обеспечивает устойчивость правовой конструкции и служит основанием законности. Правоведы полагают, что целью правовых актов является установление «правового режима, в том числе и специального, регулирующего конкретные общественные отношения, устанавливающего особый порядок правового воздействия. При этом правовой режим регулирует социальную ситуацию либо формирует благоприятную среду для управомоченных субъектов в целях вовлечения их в желаемую деятельность, либо устанавливает жесткие, неблагоприятные условия для возможных нарушителей правил, закрепленных в режиме»⁹⁵.

«Когда говорят о юридической природе акта, то прежде всего стремятся выделить вопрос о его нормативности. Но после того, как этот вопрос решен, немалое значение для определения правового характера акта имеют вопросы о его

⁹⁵ Малько Александр Васильевич, Лиманская Анна Петровна Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник СГЮА. 2013. № 6 (95).

юридической силе, сфере действия, форме, в которую он облечен. Все эти свойства мы относим к элементам юридической природы правовых актов»⁹⁶. Иными словами, качество нормативного регулирования прямо пропорционально правовой природе, которая тесно сопряжена с источником права. Следовательно, акты, издаваемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, обладают различной правовой природой.

Автору известны различные устоявшиеся классификации правовых актов в зависимости от нормативной природы⁹⁷. К примеру, некоторые конституционалисты выделяют такие нормативные правовые акты, как акты применения права, акты толкования права (интерпретационные акты), нетипичные (атипичные или смешанные) акты и прочие акты⁹⁸. Однако, учитывая то, что даже российские правоведы-конституционалисты, специализирующиеся на избирательном праве и праве референдума, допускают неточности⁹⁹ в опреде-

⁹⁶ Мицкевич А.В... Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010,– 304 с... 2010.

⁹⁷ Кашанина Т. В. Юридическая техника. – 2011.

⁹⁸ Алмиева, А. А. К вопросу о нормативной природе правовых актов избирательных комиссий / А. А. Алмиева // Социально-экономический и гуманитарный журнал. – 2018. – № 3(9). – С. 90–101. – EDN XZTHLF.

⁹⁹ Красинский В.В. О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации, [Электронный ресурс] // Российский общественный институт избирательного права, <http://www.roiip.ru/articles/1644.htm> (дата обращения: 23.02.2023).

лении нормативной природы актов ЦИК России, для ясности представим наглядную иллюстрацию источников избирательного права и права референдума, правовой природы и качества нормативного регулирования (в виде конченных актов) (см. Рисунок 5).

Сравнительный анализ нормативного содержания правовых актов ЦИК России по критериям, позволяющим разграничивать правовые акты по их нормативной природе, анализ правового содержания издаваемых правовых актов, закрепляемых в них ценностей – в первую очередь равенства и справедливости, – не позволяет структурировать их с первого раза либо отнести к какому-либо одному виду актов (см. выше – нетипичные, атипичные или смешанные акты), в отличие от государственных органов исполнительной власти. В пункте 2 Раздела 1 Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 (ред. от 07.11.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹⁰⁰ приведен закрытый перечень «нормативно-правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не до-

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 07.11.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

пускается».

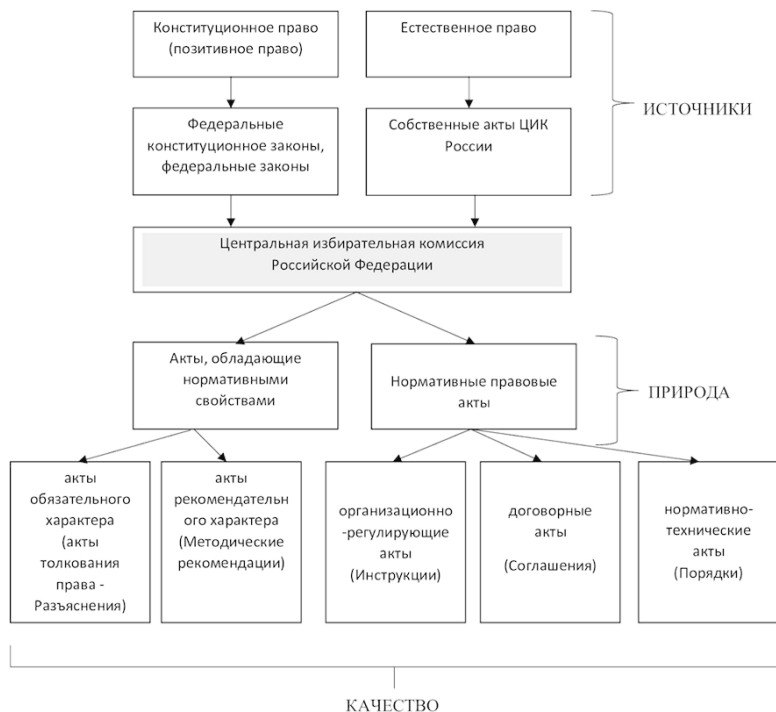


Рисунок 5. Правовая природа актов Центральной избирательной Комиссии Российской Федерации (составлено автором)

Консенсусным мнением является то, что правоприменительная деятельность избирательной комиссии подчине-

на задаче наиболее полной реализации избирательных прав граждан и права на участие в референдуме в процессе организации избирательного процесса. Однако, отсутствие в избирательном законодательстве и Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации перечня актов, которые может принимать ЦИК России, создаёт определенные проблемы правоприменительного и теоретического характера. Начиная с момента появления избирательной комиссии в 1993 году и по настоящий момент не прекращается поток научных публикаций в юридической литературе о природе и источниках актов комиссии. Рассмотрим их подробнее.

Акты ЦИК РФ, обладающие нормативными свойствами

1. Один из правоведов (Красинский В. В.) указывает, что правоприменительные акты избирательной комиссии России не создают новых норм права. «Их значение заключается в уточнении и разъяснении действующего права в целях его правильной и эффективной реализации. Примерами актов нормативного толкования служат: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 1999 года № 15/114–3 «О Разъяснениях порядка реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период подготовки и

проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 марта 2007 года № 203/1272–4 «О Разъяснении порядка применения пункта 1.1., подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 ноября 2007 года № 51/432–5 «О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» и ряд других актов-разъяснений. Разъяснения, не создавая новых норм права, вместе с тем, обеспечивают единообразное применение федеральных законов»¹⁰¹. При этом, Красинский В. В. производит смешение источников права, что безусловно влияет на их правовую природу и качество нормативного регулирования, так как такой вид нормативного правового акта как «Разъяснения» предусмотрен исключительно федеральными

¹⁰¹ Красинский В.В. О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации, [Электронный ресурс] // Российский общественный институт избирательного права, <http://www.roiip.ru/articles/1644.htm> (дата обращения: 23.02.2023).

ми конституционными законами «О Референдуме» (Статья 58) и «О выборах Президента» (Статья 17). Принципиальная разница между приведенными Красинским В. В. в качестве примеров «Разъяснениями о порядке применения части пятой статьи 51 Федерального конституционного закона «О выборах Президента Российской Федерации» (утв. Постановлением ЦИК России от 05 мая 1996 года № 93/762-II)¹⁰² и Разъяснениями порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации (утв. Постановлением ЦИК России от 9 января 2018 года № 124/1045-7)¹⁰³ в том, что первые имеют конституционно-правовой источник и прямо вытекают из федерального конституционного законодательства, а вторые Разъяснения имеют естественно-правовой источник и вытекают из собственных нормативно-правовых актов ЦИК России, что делает качество нормативного регулирования установленного правового режима небесспорным и, с позиций позитивистов, может быть оспорено в соответствующую судебную инстанцию.

2. Особую группу актов ЦИК РФ образуют акты рекомендательного характера – методические рекомендации, та-

¹⁰² «Разъяснения о порядке применения части пятой статьи 51 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» (утв. Постановлением ЦИК России от 05.05.1996 № 93/762-II).

¹⁰³ О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации (утв. Постановлением ЦИК России от 9 января 2018 года № 124/1045-7).

кие как Постановление ЦИК России от 04 июня 2020 года № 251/1858–7 «О Методических рекомендациях по обеспечению права военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов на участие в общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»¹⁰⁴, Постановление ЦИК России от 09 июня 2021 года № 9/75–8 «О Методических рекомендациях по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения списков кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации»¹⁰⁵, Постановление ЦИК России от 08 августа 2018 года № 174/1414–7 (ред. от 13.07.2022) «О Методических рекомендациях по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации»¹⁰⁶. Как и все остальные решения и акты избиратель-

¹⁰⁴ Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1858-7 «О Методических рекомендациях по обеспечению права военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов на участие в общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

¹⁰⁵ Постановление ЦИК России от 09.06.2021 № 9/75-8 «О Методических рекомендациях по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения списков кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации».

¹⁰⁶ Постановление ЦИК России от 08.08.2018 № 174/1414-7 (ред. от 13.07.2022) «О Методических рекомендациях по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

ной комиссии, рекомендации утверждаются постановлением ЦИК России и, хотя они носят рекомендательный характер, дают официальное толкование избирательного законодательства и определяют ожидаемый, желаемый вариант поведения субъектов избирательного процесса с целью его правоприменительного единообразия.

Нормативные правовые акты ЦИК РФ

Существенную часть актов ЦИК России можно отнести к нормативным правовым актами. Так, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

– издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом,

– наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем, признание того или иного акта нормативным правовым зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации). В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы¹⁰⁷. Там же – «Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, ... наличие в них результатов толкования

¹⁰⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц».

3. К компетенции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в части издания нормативно-правовых актов относится принятие Инструкций. Указанные правомочия закреплены во всех четырех федеральных законах: пункт 8 часть 2 Статья 28 ФКЗ «О Референдуме», пункт 3 Статьи 19 ФКЗ «О выборах Президента», пункт 3 Статьи 27 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы» и часть 13 Статьи 21 67-ФЗ. Хотя большинство нормативно-правовых актов ЦИК России носят временный характер и относятся к конкретной избирательной кампании либо референдуму, Инструкции регулируют общественные отношения, связанные с выборами и референдумами, содержат общеобязательные правила (нормы права) и рассчитаны на множество типичных ситуаций, например: Постановление ЦИК России от 20 января 2016 года № 321/1832–6 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в избирательной комиссии субъекта Российской Федерации», Постановление ЦИК России от 08 февраля 2018 года № 139/1148–7 (ред. от 14.07.2021) «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2017 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации», Постановление ЦИК России от 02 июня 2021 года № 8/60–8

(ред. от 23.06.2021) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий, кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Постановление ЦИК России от 18 мая 2016 года № 7/59–7 (ред. от 28.04.2021) «Об Инструкции о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, другим избирательным комиссиям, комиссиям референдума», Постановление ЦИК России от 27 июля 2022 года № 91/748–8 «Об Инструкции по размещению данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и др.

4. Особым нормативным правовым актом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является «Соглашение». Учитывая периодичность и обязательность проведения выборов, установленные принципами права и законодательно, избирательная комиссия посредством Соглашений реализует свои полномочия по регулярному и обязательному взаимодействию ЦИК РФ с другими государственными органами в процессе организации и проведения выборов и референдумов. Их правовая природа обусловлена полномочиями комиссии, закреплёнными в части

13 Статьи 20 67-ФЗ, которая гласит о том, что решения и иные акты комиссии, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти. Этой же частью установлено, что решения и иные акты комиссии не подлежат государственной регистрации. При этом, Соглашения всё же подлежат государственной регистрации со стороны органов государственной власти, заключивших такое Соглашение в силу Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 23 апреля 2020 года № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Пунктом 3 части 9 раздела 3 Приказа установлено, что «Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, издавшего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно издавших) нормативный правовой акт». Частью 10 дополнительно определено: «В случае возникновения сомнений относительно необходимости государственной регистрации конкретного акта, такой акт также подлежит направлению на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации. Окончательное решение во-

проса о необходимости государственной регистрации акта принимает Министерство юстиции Российской Федерации после проведения правовой и антикоррупционной экспертиз». Примерами Соглашений могут быть «Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Заключено 01.09.2016 № 08/14295–2016, 02.09.2016 № 1/8913), Соглашение ЦИК России № 08/1846–2016, ФНС России N ММВ-23–11/2@ от 24.02.2016 «О взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Федеральной налоговой службы», «Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу» (утв. ЦИК России, Росфинмониторингом 19.04.2016).

5. К нормативно-техническим актам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации можно отнести различные «Порядки». А именно – Постановление ЦИК России от 28 февраля 2020 года № 240/1781–7 (ред. от 02.06.2020) «О порядке использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», Постановление ЦИК России от 10 июня 2009 года № 163/1157–5 (ред. от 24.12.2014) «О Порядке организации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расхо-

довании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчетов политических партий», Постановление ЦИК России от 05 октября 2011 года № 41/353–6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума». Подпунктом 1 пункта 2 Статьи 6 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» избирательная комиссия также устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума в части, не урегулированной федеральными законами.

Законодателем закреплены полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по:

- 1) установлению порядка использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума в части, не урегулированной федеральными законами;
- 2) принятию мер по организации единого порядка использования и эксплуатации ГАС «Выборы» избирательными комиссиями, комиссиями референдума, утверждению регламента перевода ГАС «Выборы» в режим подготовки и проведения выборов и референдума;
- 3) установлению порядка использования ГАС «Выборы»

для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в соответствии с федеральными законами;

4) установлению порядка обеспечения безопасности информации в ГАС «Выборы»;

5) организации и осуществлению контроля за соблюдением единого порядка использования и эксплуатации ГАС «Выборы», а также за соблюдением требований безопасности информации в ГАС «Выборы».

Дополнительно в исследуемую группу нормативно-технических актов необходимо добавить нетипичные (атипичные или смешанные) нормативные предписания технического характера – нормативы технологического оборудования, образов печатей, формы списков избирателей, технологий защиты избирательных документов и пр.

Исходя из вышеизложенного, отсутствие исчерпывающего перечня издаваемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации актов в избирательном законодательстве Российской Федерации, а также их источников и правовой природы, позволяющих правоприменителю иметь чёткое понимание о юридической силе издаваемых актов, их иерархии и устанавливаемом правовом режиме, создаёт определенные проблемы правоприменительного и теоретического характера, а именно с качеством правового регулирования и предсказуемостью избирательного законодательства.

Кроме того, учитывая особенный статус ЦИК России в

механизме государства, обозначенная проблема актуализирует вопрос принятия поправок в Конституцию РФ с целью конституционного закрепления статуса ЦИК РФ, после чего принятия Федерального конституционного закона «О Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» с целью ограничения её полномочий и установления конституционного надзора над её деятельностью.

Выводы

В первой главе мы рассмотрели историко-правовые основания особого статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, её место и роль в структуре государственных органов избирательной системы. Был глубоко исследован феномен появления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и доказано, что избирательная комиссия изначально задумывалась и создавалась как временный, созданный по случаю, федеральный государственный орган, стоящий выше органов государственной власти, имеющий право, в случае необходимости, ставить себя выше Конституции и считать источником права исключительно базовые демократические принципы. Дополнительно было изучено и подтверждено фактологически, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, получив свою первоначальную легитимность от парламентов субъектов федерации, несмотря на принятие федераль-

ных конституционных законов и федеральных законов, продолжает получать легитимность из двух источников – права естественного и права конституционного, что и определяет её место и роль в системе государственных органов России. Между тем, исторически, при самопроизвольном образовании форм права, как это произошло с формированием ЦИК России, в первую очередь образуется иск и процесс. Содержание права разделяется с процессом позднее. Автором было наглядно показано, что этот процесс, проявляющийся во всех примитивных правах, сегодня ярко выражен в российском избирательном праве и праве референдума, которые также являются примитивным правом, в котором еще не произошло разделение объективного процессуального права и субъективного элемента материальных норм.

Вторая глава позволила выявить проблемы первоначальной зависимости избирательной комиссии от международных институтов и порядка её формирования. Ещё раз доказана авторская гипотеза о том, что в России, начиная с 1993 года, сложилась и существует независимая четвертая (формирующая) ветвь власти, существующая в виде квазисудебного государственного органа – электоральной юстиции. Был сделан обоснованный вывод о том, что полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации простираются далеко за пределы организации выборов и референдумов, а сама Комиссия представляет собой классический пример электоральной юстиции, обладающей полной

независимостью от иных ветвей власти, собственной легитимизацией для самостоятельного назначения выборов и референдумов, в случае если иные органы власти нелегитимны либо бездействуют, всей полнотой верховной власти; являющейся юрисдикционным органом, имеющим внутри себя институт привлечения к административной ответственности и проведения административного расследования, а также обладающей гипотетической возможностью влиять на ход уголовного процесса через процедуру обеспечения уголовного судопроизводства через назначение присяжных.

В третьей главе были указаны нетипичные положения федерального конституционного законодательства в части расширенных полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которые могут приводить к злоупотреблению властью, а также произведен интеллектуальный эксперимент, доказавший гипотетическую возможность таких злоупотреблений, на основании чего были сделаны предложения об усовершенствовании законодательства путём конституционного ограничения полномочий избирательной комиссии и функций аппарата ЦИК России путем их закрепления в специальном федеральном конституционном законе.

В свою очередь был исследован Регламент Центральной избирательной комиссии, представляющий собой не только локальный нормативный акт избирательной комиссии, но и нормативно-правовой акт, непосредственно регулирующий

общественные правоотношения, вытекающие из конституционного права граждан на управление государством, и сделано заключение о его несоответствии требованиям времени и необходимости его глубокой переработки либо разработки нового нормативно-правового акта.

Было отдельно подчеркнуто отсутствие исчерпывающего перечня актов, издаваемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в избирательном законодательстве Российской Федерации, а также их источников и правовой природы, позволяющих правоприменителю иметь чёткое понимание о юридической силе издаваемых актов, их иерархии и устанавливаемом правовом режиме, и указано на вызванные этим проблемы правоприменительного и теоретического характера, а именно с качеством правового регулирования и предсказуемостью избирательного законодательства. Вместе с тем была дополнительно актуализирована проблема особенного статуса Избирательной комиссии в механизме государства, и предложено ограничение полномочий Комиссии путем установление конституционного надзора за её деятельностью.

В ходе работы над настоящей книгой некоторые положения были апробированы в судебных процессах по защите избирательных прав граждан. Итогом апробации стало получение судебного толкования, которое также легло в основу настоящего исследования.

В заключении стоит отметить, что Конституция четырёх

властей не является чем-либо необычным. Юристам известны подобные конституционные конструкции, такие как Конституция пяти властей, разработанная Сунь Ятсеном в Китайской Народной Республике, конституции четырех властей, используемые в странах Латинской Америки. Фактически в Российской Федерации уже сегодня реализуется указанный принцип, но, по мнению автора, реализация в полную силу требует существенной юридической и законодательной доработки. Вдумчивый анализ вышесказанного приводит к логическому выводу о том, что никто не может быть судьей в собственном деле – это основополагающий принцип права. Наделение судов общей юрисдикции полномочиями рассматривать избирательные споры и вопросы соответствия избирательного законодательства (законодательства о референдумах) Конституции РФ противоречит этому принципу. Очевидно, что, если результаты голосования могут затрагивать саму основу существования политической системы, принципов конституционного строя, системы права и, как следствие, судебной системы, то такая государственная судебная система превращается в одну из сторон, что недопустимо. Автор не акцентирует внимание, а лишь желает упомянуть вскользь, что даже беглый сравнительный анализ конституционно-правового статуса избирательной комиссии и такого специфического явления советской политико-административной системы революционной эпохи как «институт троек» находит очень много точек соприкосновения, что

ставит под сомнение легитимность существования ЦИК России как таковой, исходя из смысла статьи 118 Конституции Российской Федерации.

Такая постановка вопроса требует иного способа мирного, ненасильственного, разрешения возникающих противоречий между народом и государством. На настоящем этапе развития общественных отношений назрел вопрос о создании в полной мере независимого от государства третейского органа, получающего свои полномочия напрямую от народа и находящегося вне контроля от превалирующей политической силы и установленных ею правил социальных игр. Таким третейским судебным органом могла бы стать законодательно закреплённая, в том числе в Конституции РФ, электоральная юстиция в виде системы электоральных судов и судей во главе с высшим электоральным трибуналом, в который будет трансформирована Центральная избирательная комиссия РФ, а члены избирательной комиссии будут наделены статусом судей. По мнению автора, электоральная юстиция (в широком смысле этого понятия) должна стать единственным организатором выборов на всех уровнях, то есть реальной четвертой формирующей ветвью власти, тем более, как это было исследовано в настоящей работе, все историко-правовые предпосылки для этого возникли. К компетенции электоральной юстиции должны быть отнесены не только вопросы организации выборов и референдумов, но и вопросы утверждения тем референдума, разработки процедур

регистрации кандидатов и партий на выборах, их выдвижения, а также вопросы дознания, следствия, административного расследования и судебного производства по проблемам нарушения избирательных прав, вопросы регистрации граждан по месту пребывания и проживания (регистрации избирателей) и проч. Решения высшего электорального трибунала по своей правовой природе должны быть приравнены к международным договорам РФ, призваны формировать новое правовое пространство и устанавливать новый правовой режим высшей юридической силы и приоритета над любыми другими правовыми актами, включая Конституцию, а также иметь преюдициальный характер для всей системы судов, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации.

Заключение

Если рассматривать электоральную юстицию (в широком понимании) извне, а не изнутри, то она предстанет нам в качестве объективной индивидуальности, аналогичной ЦИК России. Но её объективное обоснование, объективная организация, объективное устройство позволяют рассмотреть её как конструкцию идей, воли и силы, её внутреннего суверенитета. Рассмотрение её с позиций внутреннего суверенитета позволяет увидеть в ней «гомункулуса» правового порядка, копируя который, произрастает конституционный строй государства. В результате проведенной исследовательской работы, именно с позиций внутреннего суверенитета, нами были сделаны следующие теоретические заключения.

Корпус избирателей – это толпа (социальная среда), которая, благодаря появлению цели¹⁰⁸, с необходимостью превращается в социальную организацию, приводящую к персонализации в виде юридической личности (института). Возникновение статута, формализующего превосходство интеллекта над интуицией, является феноменом реализма идей. Превалирующая идея материализуется через толпу путем наделения её правосубъектностью в виде превращения в народ через социальную солидарность в определенное время

¹⁰⁸ Избранию на выборную должность, отрешение от выборной должности, одобрение либо неодобрение вопроса, вынесенного на референдум.

и в определенном месте. Юридическая личность (институт), основной идеей которой является обеспечение правосубъектности толпы, представляет собой орган, то есть человеческий агент или совокупность дифференцированных человеческих агентов (исполнительный орган народа как совокупность исполнительных должностей, поскольку последние замещены агентами). Руководитель такого органа *de facto* является главой российского народа (не путать с главой государства), который в случае отмены Конституции и отсутствия главы государства приобретает соответствующие властные полномочия. В Российской Федерации такой юридической личностью является Федеральное государственное казенное учреждение «Федеральный центр информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»¹⁰⁹, а объективную индивидуальность российского народа представляет никем избранный и никому неизвестный руководитель, обеспечивающий его правосубъектность благодаря примитивной юридической технике. Отсюда очевидно, что глава исполнительного органа народа это не тех-

¹⁰⁹ Федеральный центр информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является государственным казенным учреждением, обеспечивающим использование, эксплуатацию и развитие ГАС «Выборы». Федеральный центр информатизации является юридическим лицом и действует в соответствии с уставом Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (с изменениями и дополнениями) Глава II. Статус ГАС «Выборы», Статья 9).

ническая, а политическая исполнительная должность «собираателя людей» на плебисцит, и человеческий агент, её замещающий, должен получать свою легитимность исключительно через выборы. Также автор отмечал в своих работах ранее¹¹⁰, что, как теоретически, так и с практической точки зрения, в России необходимо передать полномочия по регистрации граждан по месту временного пребывания и постоянного проживания указанному выше органу во избежание дублирования полномочий и систематических конфликтов, выражающихся в несовпадении списков внесенных в ГАС «Выборы» избирателей и зарегистрированных по месту постоянного проживания граждан по данным МВД.

Организаторы выборов – это «технические исполнители», осуществляющие материально-техническое обеспечение процесса назначения на исполнительные должности (отзыва с исполнительных должностей) человеческих агентов либо принятия решения. Здесь основной идеей (статутом) юридической личности (исполнительного органа), персонифицирующейся в его человеческом агенте, является препятствование войне либо революции посредством регулярных испытаний («ордалий») политических сил, претендующих на главенство. Иными словами – обеспечение реализации естественного и неотчуждаемого права людей и социальных

¹¹⁰ Шидловский А. В. Конституционно-правовые основания передачи полномочий регистратора граждан по месту проживания от органов полиции территориальным избирательным комиссиям (на примере штата Северная Каролина, США) //International Scientific Review of the Problems of Law. – 2018. – С. 15–20.

групп на самосохранение, иначе говоря – обеспечение своевременной и регулярной проверки профессиональной пригодности (компетентности) политических субъектов и идей. Такой исполнительный орган выступает с предохранительной функцией установленного правового порядка, по своей сути вытекающего из философской теории спиритуализма в части преобладания интеллекта над волей, а в теории концептуализма – интеллекта над интуицией, материализуя идеи (цели). Иначе говоря, посредством данного органа Разум обеспечивает недопущение гуманитарных конфликтов, канализируя их в политические. При столь подробном исследовании также становится очевидно, что глава исполнительного органа организации выборов это не техническая, а политическая исполнительная должность, и замещающий её человеческий агент должен получать свою легитимность исключительно через выборы.

Электоральный суд (электоральная юстиция в узком понимании этого определения) – это социальная организация, персонифицированная в юридическую личность с целью осуществления судебного надзора и судебного контроля регулярных испытаний («ордалий») политических субъектов, претендующих на главенство, т. е. с целью нахождения баланса между суверенитетом народа (персонифицированного в виде избирательного корпуса) и суверенитетом исполнительной власти (персонифицированной в виде «технических организаторов»). В суверенитете существуют власти

двух порядков, а именно, политические и юридические: политическими властями являются власть законодательная и власть исполнительная, а суд является одной из юридических властей. Нет ничего менее политического, чем судебная власть – считал Шарль де Монтескье¹¹¹, признавая её равной нулю с политической точки зрения. Морис Ориу¹¹² также относил судей к «царству Плутона», полагая, что суд не является участником политической жизни, а только руководствуется мертвыми актами. Перефразируя сказанное, электоральный суд – это специальный орган охраны избирательного права (закона) и права референдума, т. е. независимый суд, состоящий из судей выборов и референдумов.

Сформулированы три основных принципа электоральной юстиции, в широком понимании этого термина, как четвертой формирующей ветви власти:

1. Разделение содержания права и процесса;
2. Разделение порядков властей;
3. Разделение политических субъектов и самой электоральной юстиции.

Даны следующие рекомендации:

1. Кандидаты на государственные и муниципальные должности должны быть выведены за рамки электоральной юстиции. Они образуют иную социальную организацию, которая здесь не рассматривается. Избирательный кодекс, о

¹¹¹ Монтескье Ш. Л. О духе законов //М.: Мысль. – 1999. – Т. 674.

¹¹² Морис О. Основы публичного права: моногр //М.: ИНФРА-М. – 2013.

необходимости которого уже несколько лет говорят правове- ды и политические субъекты, возможен исключительно как кодекс содержания права, то есть норм материального пра- ва с перечислением всех государственных и муниципаль- ных должностей, с указанием на способ их замещения че- ловеческими агентами – избрания на выборах или комис- сией. Какие-либо должности замещаются путём избрания человеческих агентов одним иным человеческим агентом, иные должности замещаются путём избрания человеческих агентов коллегиальным человеческим агентом (комиссией), а какие-то должности замещаются путём избрания челове- ческих агентов посредством регулярных испытаний («орда- лий»), иначе – выборов.

2. Избирательное право и право референдума являются в чистом виде процессуальным правом, в котором не проявля- ется никакой материальной нормы, а, следовательно, только процесс регулярных испытаний («ордалий») – выборов и ре- ферендумов – может быть кодифицирован, но исключительно как Избирательный процессуальный кодекс. Без разделе- ния содержания права и процесса, порядков властей и их су- веренитетов российское избирательное право и право рефе- рендума обречено оставаться на сегодняшнем уровне при- митивного права.

Литература

1. Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Париж, 27 августа 1928 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. – М., 1930. – Вып. V. – С. 5–8.

2. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

3. Конституция РСФСР 1978 г. (чрезвычайная сессия Верховного Совета РСФСР). Москва: Ведомости ВС РСФСР.

4. «Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик» (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936).

5. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. №3-2 (1993) «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1400 и Обращение к гражданам России от 21 сентября 1993 г.».

6. Постановление Конституционного суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности

Закона Московской области от 28.04.1995 «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ // Российская газета. 1997. 14 янв. № 7.

7. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О референдуме Российской Федерации».

8. Федеральный конституционный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ.

9. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.02.2023).

10. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022).

11. Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

12. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

13. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. (от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ).

14. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от

05.12.2022) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

15. Постановление Верховного Совета Российской Федерации о прекращении полномочий Президента Российской Федерации Ельцина Б. Н. 1993 г. (№ 5780-І от 22 сентября 1993 г.). Москва: Не опубликовано.

16. Постановление Верховного Совета Российской Федерации об исполнении полномочий Президента Российской Федерации вице-президентом Российской Федерации Руцким А. В. 1993 г. (№ 5781-І от 22 сентября 1993 г.). Москва: Не опубликовано.

17. Указ, П. Р., 1993. от 21:09. 1993 г. № 1400 О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, (39).

18. Указ, П. Р., 1993. 29:09. 1993 г. № 1505 О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания России в 1993 г.

19. Указ Президента РФ от 24 сентября 1993 г. № 1438 «О формировании Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации».

20. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содер-

жащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

21. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 07.11.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

22. Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-П (ред. от 15.12.2021) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

23. Постановление ЦИК России от 31.01.2006 № 169/1100–4 (ред. от 03.10.2022) «Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

24. Постановление ЦИК России от 28.11.2018 № 191/1476–7 (ред. от 02.12.2022) «О структуре Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

25. «Разъяснения о порядке применения части пятой статьи 51 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» (утв. Постановлением ЦИК России от 05.05.1996 № 93/762-П).

26. О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации (утв. Постановлением ЦИК России от 9 января 2018 года № 124/1045–7).

27. Постановление ЦИК России от 04.06.2020

№ 251/1858–7 «О Методических рекомендациях по обеспечению права военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов на участие в общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

28. Постановление ЦИК России от 09.06.2021 № 9/75–8 «О Методических рекомендациях по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения списков кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации».

29. Постановление ЦИК России от 08.08.2018 № 174/1414–7 (ред. от 13.07.2022) «О Методических рекомендациях по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

30. Об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 года (Из сообщения Центральной комиссии референдума СССР) // Известия. – 1991. – 27 марта.

31. The 1983 Code of Canon Law (Codex Iuris Canonici).

32. The Lieber Code of April 24, 1863, General Order No. 100.

33. Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418.

34. ДЕЛО № 66а-4666/2020, Первый апелляционный суд общей юрисдикции, 2020 год.
35. Madison M. US Supreme Court. – 1803.
36. Judgement and Order of the Chief Court of Sind at Karachi, 9 February 1955, PLD 1955 Sind 96.
37. Аквинский Ф. Сумма теологии. – Litres, 2019.
38. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. С. 278.
39. Алмиева, А. А. К вопросу о нормативной природе правовых актов избирательных комиссий / А. А. Алмиева // Социально-экономический и гуманитарный журнал. – 2018. – № 3(9). – С. 90–101. – EDN XZTHLF.
40. Аль-Джуз Аль-Авваль Мин Шарх Мухтасар Аль-Викая. الجزء الأول من شرح مختصر الوقاية
41. Аристотель. Политика: Сочинения: В 4 т //М.: Мысль. – 1983. – Т. 4. – С. 376–644.
42. Блаженный А. Творения: в 4 т //СПб.: Алетейя. – 1998. – Т. 2000.
43. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – Инфра-М, 2011.
44. Бэкон Ф. и др. Новый органон. – 1935.
45. Валерия и Горация Закон (448 год до н. э.).
46. Душакова Л. А. Исполнение государственных функций как элемент системы государственного регулирования предпринимательской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 306–311.

47. Иеринг, Р. Юридическая техника / Р. Иеринг. – СПб.: Типолит. А. Г. Розена, 1905.
48. Кант И. Критика чистого разума/пер. с нем //Н. Лосского. М.: Мысль. – 1994. – С. 49.
49. Кашанина Т. В. Логика права как элемент юридической техники //Журнал российского права. – 2008. – №.2 (134).
50. Кашанина Т. В. Юридическая техника. – 2011.
51. Кельзен Г. Чистая теория права. – 2006.
52. Кесарийский Е. П. Церковная история. – Мультимедийное издательство Стрельбицкого, 2018.
53. Красинский В. В. О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации, [Электронный ресурс] // Российский общественный институт избирательного права, <http://www.roiip.ru/articles/1644.htm> (дата обращения: 23.02.2023).
54. Лассаль Ф. О сущности конституции. – издание В. Врублевского, 1906.
55. Левкина Е. В. Микроэкономика [Электронный ресурс] // Институт экономики и права Ивана Кушнера— Режим доступа к изд.: <http://www.be5.biz/ekonomika/mlev/toc.htm> (дата обращения: 23.02.2023).
56. Ленин В. И. Государство и революция. – Directmedia, 2014.
57. Малько Александр Васильевич, Лиманская Анна Петровна Специальный правовой режим как особое средство

правового регулирования // Вестник СГЮА. 2013. № 6 (95).

58. Малый Александр Федорович Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. № 4.

59. Ману З. Перевод СД Эльмановича, проверенный и исправленный ГФ Ильиным // М.: Ладомир. – 1992.

60. Мицкевич А. В... Избранное / Сост. и авт. предисловия Е. А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010, – 304 с... 2010.

61. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. – М.: ИГ «НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 552 с.

62. Петражицкий Л. И. Очерки философии права. Выпуск первый. Основы психологической теории права. Обзор и критика современных воззрений на существо права. СПб., 1900.

63. Русский журнал, 1997. Октябрь 1993. Хроника революции. 30 сентября. День десятый. [онлайн] Режим доступа: <http://old.russ.ru/antolog/1993/chron102.htm> (дата обращения: 23.02.2023).

64. Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. Монография. – М.: Криминологическая ассоциация. 1997. – 263 с.

65. Спиридонов Л. И. Теория государства и права: курс лекций. – М., 1995. – 301 с.

66. Цицерон М. Т. О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях. Речи. Письма // М.: Мысль. – 1999. – С. 165.

67. Черданцев А. Ф. Интегративное недопонимание права // Журнал российского права. – 2016. – № 10 (238).

68. Шидловский, А. В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска / А. В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2019. – № 3. – С. 82–104.

69. Шидловский Алексей Валерьевич Организаторы выборов в штатах США. Луизиана, Калифорния, Гавайи // БГЖ. 2019. № 3(28).

70. Шидловский, А. В. Правовая природа рабочей группы избирательной комиссии / А. В. Шидловский // Электоральная политика. – 2020. – № 2(4). – С. 3. – EDN ARZGLJ.

71. Шидловский А. В. Электоральная коррупция в контексте конституционного права. Некоторые и частичные аспекты в законодательстве России и США // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 3. С. 59–69. DOI: 10.22394/2074–7306–2018–1–3–59–69.

72. Шидловский Алексей Валерьевич ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ БРАЗИЛИИ // Legal Concept. 2021. № 4.

73. Эмих В. В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – Вып. 10. – С. 378–393.

74. Энгельс Ф. Анти-дюринг. – Litres, 2019.

75. De Bracton H. Bracton De legibus et consuetudinibus Angliæ. – Yale University Press, 1915. – Т. 1.

76. JOHN W. Rawls's Theory of Justice. – 1971.

77. Grotius H. De jure belli ac pacis, libri tres. – G. Van der Water, 1700. – Т. 2.

78. Yun-hu, Z. A. N.G., 2007. The Evolution of Sun Yat-sen's Thoughts on Five-Power Constitution [J]. Journal of Historical Science, 8, p.008.

79. LawBook [Электронный ресурс] // Электронная библиотека – Режим доступа к изд.: <https://lawbook.online/sistema-struktura-istochniki/ponyatie-znachenie-vyiborov-11055.html> (дата обращения: 23.02.2023).