

Central election Commission of Russia: peculiarities of the legal status Chueva D.

ЦИК России: особенности правового статуса Чуева Д. И.

*Чуева Дарья Ивановна / Chueva Daria – магистрант,
юридический факультет,
Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, г. Москва*

Аннотация: в статье анализируются особенности правового статуса ЦИК России, выявлены пробелы правового регулирования и предложены пути их решения.

Abstract: the article analyzes the peculiarities of the legal status of the Central election Commission of Russia, identified gaps in the legal regulation and ways of their solution.

Ключевые слова: правовой статус избирательных комиссий, ЦИК России.

Keywords: the legal status of election commissions, Central election Commission of Russia.

ЦИК России является федеральным государственным органом, действует на постоянной основе и является юридическим лицом.

ЦИК России состоит из 15 членов, которые назначаются палатами Федерального Собрания и Президентом РФ на паритетной основе по 5 членов.

Опыт закрепления порядка формирования центральных избирательных органов посредством наделения полномочиями соответствующих органов государственной власти имеется в Конституциях государств - членов СНГ, например, п. 7 ст. 44 и п. 1 ст. 57 Конституции Республики Казахстан и п. 4 ст. 84 и п. 4 ст. 98 Конституции Республики Беларусь.

Однако в последнее время проявляется тенденция к изменению действующего порядка формирования ЦИК России. Так, например, предлагается порядок, при котором не менее 1/2 состава ЦИК формируется Государственной Думой на основе предложений политических партий, а другая часть назначается Президентом РФ на основе предложений Совета Федерации, законодательных (представительных) органов власти субъектов, высших должностных лиц субъектов РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Общественной палаты, а в ходе проведения в 2012 году реформы политической системы вносились предложения о переходе к формированию состава ЦИК России исключительно Советом Федерации [8, с. 14].

В зависимости от конституционной традиции формирование центральных избирательных органов может происходить по одной из следующих моделей:

- 1) исключительно на партийной основе с учетом последних парламентских выборов и предоставления квоты оппозиционным партиям - Македония;
- 2) на основе квоты государствообразующих народов - Босния и Герцеговина;
- 3) на смешанной основе – из представителей партий и судей (Хорватия), либо из представителей партий и МВД (Австрия).

В некоторых странах вопросами организации и проведения выборов занимаются два центральных избирательных органа, например, Национальный избирательный комитет и Национальное избирательное бюро в Венгрии.

Также в науке конституционного права выделяют способы «ответственного» и «совместного» назначения.

Способ «ответственного назначения», закрепленный в российском законодательстве, означает, что каждый из субъектов конституционных отношений самостоятельно подбирает кандидатуры и утверждает их. Данный способ также применяется в Республике Казахстан (Председатель и 2 члена назначаются Президентом, 2 - Сенатом и еще 2 - Мажилисом).

Способ «совместного назначения» членов центральных избирательных органов предполагает определение назначающего и представляющего органов. Так, назначающими органами могут быть:

- 1) парламент государства (например, в Республике Кыргызстан 4 члена назначаются по представлению Президента, 4 - от парламентского большинства, 4 - от парламентской оппозиции);
- 2) президент государства (например, в Республике Армения 3 члена представляет Защитник прав человека, 2 члена - председатель Кассационного Суда, 2 - председатель Палаты адвокатов) [6, с. 34].

Следовательно, универсальной модели формирования избирательных органов нет. Поэтому в целях стабильности действующего порядка формирования ЦИК России, который, на наш взгляд, является наиболее оптимальным, так как учитывает исторический опыт, соотношение политических сил и федеративное устройство России, есть необходимость закрепить его на конституционном уровне.

Срок полномочий ЦИК России - 5 лет. ЦИК России собирается на свое первое заседание не позднее чем на 15-й день после вынесения решения о назначении ее членов с правом решающего голоса, но не ранее дня истечения срока полномочий комиссии предыдущего состава. При этом в состав комиссии должно быть назначено не менее двух третей членов комиссии.

Председатель, заместители Председателя и секретарь ЦИК работают на постоянной (штатной) основе. Иные члены Комиссии с правом решающего голоса вправе работать в Комиссии на постоянной (штатной) основе.

Члены ЦИК России должны иметь высшее образование, однако первоначальная редакция Закона об основных гарантиях предусматривала, что члены ЦИК должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права, что, на наш взгляд, представляется наиболее целесообразным.

ЦИК России является коллегиальным органом. В науке конституционного права выделяют две модели организации коллегиальных органов: централизованная и децентрализованная.

Централизованная модель распространена в коллективах, члены которых имеют общие интересы и которым свойственно идеологическое единство. Окончательные решения принимаются руководством, которое пользуется авторитетом, хотя вопросы и обсуждаются всем коллективом. Идея коллегиальности этой модели совмещена с единоличным распоряжением при решении вопросов оперативного управления и индивидуальной ответственности за исполнение решений.

Децентрализованная модель предполагает, что коллегиальный орган формируется от разных субъектов выдвижения. Все члены такого органа имеют равный правовой статус. Для этой модели характерен коллегиальный порядок принятия решений по ключевым вопросам деятельности публичного органа, но руководитель органа может одновременно выступать и как единоличный орган.

ЦИК России олицетворяет собой особую модель коллегиальности, которая заключается в сочетании комплекса признаков, характерных для обеих моделей коллективных органов.

Отличительными признаками коллегиальности являются: наличие специальных требований к члену коллегиального органа, позволяющих отбирать кандидатов, способных принимать обоснованные и авторитетные решения; персональная ответственность члена коллегиального органа за порученное направление в качестве элемента его статуса; равенство прав членов коллегиального органа [8, с. 4-8].

ЦИК России наделена обширным комплексом полномочий, которые нашли отражение в федеральном законодательстве и в Регламенте ЦИК России. Основным полномочием ЦИК России является организация подготовки и проведения выборов, референдумов, реализация которого связана с деятельностью Комиссии на всех стадиях избирательного процесса, а также в межвыборный период.

В целом, весь спектр полномочий ЦИК можно систематизировать на несколько групп: контрольные полномочия за соблюдением избирательных прав граждан и избирательного законодательства; полномочия: по взаимодействию с иными комиссиями, органами государственной власти и местного самоуправления; по информационному обеспечению выборов; по вопросам избирательной документации (включая утверждение форм избирательных документов) и оборудования, связанного с подготовкой и проведением выборов; по финансовому и бюджетному контролю; по регистрации участников избирательного процесса (кандидатов, избирателей и др.); по определению результатов выборов, назначению и организации повторного голосования, повторных выборов, дополнительных выборов; по рассмотрению жалоб; по использованию, эксплуатации и развитию ГАС «Выборы»; по международному сотрудничеству; по совершенствованию правовой базы подготовки и проведения выборов; развитию избирательной системы в целом.

В научной литературе активно обсуждается правовая природа актов ЦИК России. Так, возможность издания ЦИК России инструкций и иных нормативных актов по вопросам применения избирательного законодательства, обязательных для исполнения, ряд авторов характеризуют как правотворческую (нормотворческую) функцию [3, с. 37-41]; [10, с. 44-48]; [1, с. 41-45]. При этом указание на обязательность данных актов для исполнения содержится только в Законе об основных гарантиях. В проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [9] нормативные правовые акты ЦИК России рассматриваются в качестве вида нормативных правовых актов Российской Федерации.

Акты ЦИК России могут приниматься в форме инструкций, постановлений, решений, методик, положений, инструктивных писем, разъяснений, программ, концепций, методических рекомендаций, заключений и носят подзаконный характер. Однако ни в федеральных законах, ни в Регламенте ЦИК России нет ответа на вопрос о соотношении данных разнопорядковых форм. Поэтому существует потребность в проведении системного исследования форм и содержания актов избирательных комиссий (в частности ЦИК России), выполняемых ими функций в организации избирательного процесса [7, с. 28].

По характеру предписаний акты ЦИК России делятся на нормативные и ненормативные (правоприменительные) [2, с. 80]. Также можно выделить «акты внутреннего действия» (Регламент, Инструкция по делопроизводству, календарные планы деятельности), которые обязательны для самой Комиссии, её Аппарата и учреждений.

А. В. Иванченко выделяет три группы нормативных актов избирательных комиссий: по степени определенности в федеральном избирательном законодательстве (прямо обозначенные в федеральном законе и не названные в нем, но издаваемые на его основе); по юридической силе (акты прямого действия; акты, содержащие поручения избирательным комиссиям субъектов РФ разработать и принять определенный нормативный акт; акты-рекомендации); по предмету правового регулирования (акты, регулирующие порядок выдвижения и регистрации кандидатов, деятельности избирательных объединений; акты, регулирующие порядок ведения предвыборной агитации и ее финансирования; акты, касающиеся организации подготовки, проведения и определения результатов выборов) [5, с. 162-163].

Нормативные правовые акты ЦИК России А. В. Иванченко относит к документам, содержащим разъяснения юридических норм, т. е. к интерпретационным актам. С. А. Иванов, напротив, не признает за комиссиями права заниматься интерпретационной деятельностью, поскольку «...толкование законов связано с изданием правил по единообразному и пониманию, и применению законодательных норм. В данном случае мы имеем дело только с правилами по единообразному применению законодательных предписаний» [4, с. 30]. Как отмечает В. В. Вискулова, «...разъяснения в форме легального толкования характерны для деятельности ЦИК России и избирательных комиссий субъектов РФ как компетентных правотворческих органов, поясняющих акты, изданные законодательными органами, поэтому интерпретационный характер актов избирательных комиссий не умаляет их возможной нормативной природы, хотя может быть присущ и ненормативным документам комиссий» [3, с. 39].

Нормативные акты ЦИК России имеют определенную специфику. Так, они: отменяются полностью или частично только в судебном порядке, в случае если их принятие повлекло либо может повлечь нарушение избирательных прав и права граждан на участие в референдуме; в отличие от актов органов исполнительной власти не могут быть отменены в административном порядке либо приостановлены Президентом РФ или Правительством РФ; не могут быть предметом прокурорского надзора; не регистрируются в Министерстве юстиции; публикуются в установленные сроки в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», а также передаются в средства массовой информации и размещаются на сайте ЦИК России; к ним не всегда применим общий критерий нормативных актов о непрерывности действия, предполагающий неоднократность, бессрочность исполнения [3, с. 37-41]; [2]; [10, с. 44-48]; [1, с. 41-45].

К числу правоприменительных актов ЦИК относятся, например, постановления об определении результатов выборов и референдумов, постановления, определяющие статус участников избирательного процесса, постановления по вопросам финансирования, организационным и иным вопросам.

Сравнительно недавно в современной науке произошло признание наличия правовых позиций в актах ЦИК России.

Правовая позиция - это системная устойчивая мотивационно-правовая аргументация, осуществляемая в целях устранения правовой неопределенности, являющаяся результатом коллегиальной деятельности и выявления конституционно-правового смысла нормативных правовых актов, которая служит юридическим основанием для деятельности нижестоящих избирательных комиссий, иных субъектов избирательного процесса, действует непосредственно и служит источником конституционного права [7, с. 43-48]. Правовые позиции избирательных комиссий (в первую очередь ЦИК России) являются разновидностью нормотворческих и правоприменительных правовых позиций и представляют собой документально оформленную официальную систему суждений (обладающую свойствами устойчивости и обязательности) коллегиального органа (избирательной комиссии) об обоснованности применения законодательных положений в сфере реализации и защиты избирательных прав граждан, организации и проведения выборов, а также иной деятельности по реализации компетенции избирательных комиссий [7, с. 395].

Таким образом, ЦИК России обладает весьма обширными полномочиями, однако, на наш взгляд, их перечень стоит дополнить правом законодательной инициативы. Соответственно, необходимо внести изменения в часть 1 статьи 104 Конституции РФ.

Предоставление ЦИК России как профессиональному участнику избирательного процесса права законодательной инициативы необходимо для повышения качества федерального избирательного законодательства, а выбор модели, согласно которой право законодательной инициативы ЦИК России ограничено вопросами ее ведения, обусловлен функциональным назначением избирательных комиссий, а также учитывает региональный опыт правового регулирования.

В настоящее время на основе п. 14 ст. 21 Закона об основных гарантиях ЦИК России вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ данному федеральному закону, а также иным федеральным законам, регуливающим избирательные права и право на участие в референдуме граждан. Однако на практике ЦИК России дает заключения не только на законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, но и на их проекты. Кроме того, ЦИК России дает заключения и отзывы на проекты федеральных законов. Так, в период с 2009 по 2010 год ЦИК России дала 45 заключений на проекты федеральных законов, а в период с 2013 по 2014 год было дано

уже 68 заключений на федеральные законопроекты. Такая динамика свидетельствует о востребованности квалифицированного мнения ЦИК России по вопросам избирательного права. Однако выступая в качестве эксперта, ЦИК принимает лишь опосредованное участие в федеральном законодательном процессе, что негативно сказывается на качестве и своевременности внесения изменений в законодательство о выборах.

С учетом возврата к смешанной системе на выборах депутатов Государственной Думы на основе Федерального закона 2014 года «О выборах депутатов...» актуализировалось такое полномочие ЦИК России, как разработка и представление на рассмотрение Думы схемы одномандатных округов, которая утверждается федеральным законом. При этом ни один субъект права законодательной инициативы не уполномочен на предоставление данной схемы, а Государственная Дума обязана ее рассмотреть.

Имеется и исторический опыт. Так, согласно Положению о выборах в Учредительное собрание, Всероссийская по делам о выборах в Учредительное Собрание комиссия обладала правом законодательной инициативы.

Также ЦИК России имеет опыт разработки проектов международных Конвенций, выступая при этом субъектом правотворческой инициативы. Например, по предложению и при непосредственном участии ЦИК России в рамках Перспективного плана модельного законодательства и сближения национального законодательства в СНГ была разработана Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ, подписанная в октябре 2002 года и вступившая в силу в 2003 году, а в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы также по инициативе и при участии ЦИК России в 2002 году был разработан проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод.

Таким образом, правовой статус ЦИК России урегулирован не в полной мере. Внесение предлагаемых поправок дополнит конституционные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме, улучшит качество принимаемых законов в этой сфере, придаст стабильность избирательной системе в целом.

Литература

1. *Артемова О. Е.* Нормотворческие полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // *Российская юстиция*, 2015. № 3.
2. *Биктагиров Р. Т., Вельяшев О. Ю.* Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2006.
3. *Вискулова В. В.* Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // *Государственная власть и местное самоуправление*, 2012. № 12.
4. *Иванов С. А.* Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // *Журнал российского права*, 2006. № 7.
5. *Иванченко А. В.* Избирательные комиссии в Российской Федерации. История. Теория. Практика. М., 1996.
6. *Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко, А. Г. Головин.* Под общей ред. В. Е. Чурова. М.: Медиа-Прес, 2009.
7. *Правовые позиции избирательных комиссий в России / под ред. С. В. Кабышева.* М.: Формула права, 2016.
8. *Сабаева С. В., Коновалов В. В.* Особенности коллегиальности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в системе институтов публичной власти // *Журнал о выборах*, 2014.
9. *Черепанов В. А.* О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // *Журнал российского права*, 2014. № 3.
10. *Шугрина Е. С.* Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*, 2014. № 1.