

П. Ю. Ермошин

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОЙ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Казань
Издательство «Бук»
2020

УДК 342.846(035.3)

ББК 67.400.8

Е74

Рецензенты:

Матненко Александр Сергеевич, доктор юридических наук, профессор
Никулин Виктор Васильевич, доктор исторических наук, профессор
Шелепанова Надежда Владимировна, кандидат психологических наук, доцент

Е74 **Ермошин, Павел Юрьевич.**

Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации : монография / П. Ю. Ермошин. — Текст : непосредственный. — Казань : Бук, 2020. — 202 с.

ISBN 978-5-00118-546-8.

В монографии рассматриваются конституционно-правовые и административно-правовые аспекты правового положения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, история её становления и перспективы развития. В работе исследуются общие и частные стороны правового регулирования в отношении избирательных комиссий в советский период, анализируется зарубежный опыт закрепления правового статуса избирательных комиссий в странах ближнего зарубежья на примере Белоруссии и Казахстана, изучаются вопросы взаимодействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с органами власти, иностранными государствами, международными организациями и институтами российского гражданского общества. Прогнозируются возможные трансформации правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Книга рекомендуется правоприменителям, членам избирательных комиссий, преподавателям, научным сотрудникам, аспирантам, студентам юридических факультетов и заинтересованным гражданам.

УДК 342.846(035.3)

ББК 67.400.8

ISBN 978-5-00118-546-8

© П. Ю. Ермошин, 2020
© Оформление. ООО «Бук», 2020

ВВЕДЕНИЕ

Политическая свобода есть, когда классы государства более или менее участвуют в действии власти законодательной и исполнительной — писал выдающий русский юрист и государственный деятель М. М. Сперанский¹. Лучшим инструментом для реализации политической свободы несомненно являются выборы, которые представляют собой многогранное правовое явление.

Выборы — это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами; конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации; уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица².

Выборы являются одним из основополагающих конституционно-правовых институтов, который включает в себя совокупность правовых норм, регламентирующих весь избирательный процесс от признания за гражданином права голосовать до объявления официальных итогов выборов и права их оспаривания в судебном порядке³. А. П. Любимов указывает, что институт выборов является развивающимся и находится в постоянной динамике⁴.

Некоторые исследователи и политики выделяют выборы в качестве основного института демократии, обеспечивающего подлинную власть народа, который через избранных свободным голосованием представи-

¹ Сперанский М. М. Избранное / М. М. Сперанский; [сост., автор вступ. ст. и коммент. В. С. Парсамов]. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. — 776 с.

² Барихин А. Б. Большая юридическая энциклопедия (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии») — М.: Книжный мир, 2010. — 960 с.

³ Занько Э. Н. Выборы как основополагающий конституционно-правовой институт // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 7–2. С. 265–270.

⁴ Любимов А. П. Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм. М.: Издание Института Европы, 1999, 58 с.

телей реализует свои политические и экономические интересы. Авраам Линкольн говорил: «избирательный бюллетень сильнее пули»⁵. При этом выборы могут быть высшим институтам демократии только если являются свободными, равными и состязательными⁶. Западные страны рассматривают свободные выборы главным критерием демократической трансформации в посткоммунистических странах⁷. Некоторые ученые считают демократию национальной идеей современной России⁸.

По мнению М. С. Новикова, «выборы представляют собой растянутую во времени избирательную кампанию, совокупность этапов избирательных действий и процедур, регламентированных законодательными и иными нормативными правовыми актами. При этом принципиальное отличие выборов от прямого назначения высокопоставленных чиновников исполнительной власти состоит в том, что выборы должны проводиться публично и открыто, без какого-либо принуждения и административного давления на избирателей со стороны государственных органов»⁹.

Выборы можно рассматривать как эффективный институт цивилизованной политической конкуренции и государственного управления в демократических государствах. Как справедливо указывает И. А. Алебастрова: «отсутствие конкуренции почти однозначно повышает вероятность замедления развития, стагнации и в конечном счете ведет к гибели социальной системы, перекрывая многие пути к обогащению ее свежими идеями и силами»¹⁰. Президент Российской Федерации В. В. Путин сказал следующее о политической конкуренции: «Политическая конкуренция — это нерв демократии, ее движущая сила. Если такая конкуренция отражает реальные интересы социаль-

⁵ Кодекс вождей и политиков всех времен и народов. И. Н. Кузнецов // Ростов-на-Дону. Феникс. 2008. 443 с.

⁶ Гуманизм, демократия, творчество как матрицы идентификации: монография / А. Ф. Поломошнов, П. А. Поломошнов-Персиановский: Донской ГАУ, 2019.— 225 с.

⁷ Партии и выборы: Хрестоматия / РАН.ИНИОН. Центр социальных научно-информационных исследований. Отдел политической науки. Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ; Отв. ред. и сост. Н. В. Анохина, Е. Ю. Мелешкина. — Ч. 1. — М.: ИНИОН, 2004.— 150 с.

⁸ Иванов Г. И. Национальная идея России: системный подход. М.: Перо. 2018. 168 с.

⁹ Новиков М. С. Понятие выборов, их значение в механизме народовластия // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 1. С. 33–36.

¹⁰ Алебастрова И. А. Оппозиция: политическая тень как средство от политического мрака // Сравнительное конституционное обозрение, 2011. № 1. С. 63–66.

ных групп, она многократно усиливает «мощность» государства»¹¹. В рамках политической конкуренции достигается баланс между интересами лично и интересами общества¹². Учитывая изложенное выше, не выглядит удивительным, что доверие россиян к выборам как к политическому институту традиционно является довольно высоким¹³.

Социальная ценность выборов состоит еще и в том, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти¹⁴. Бывший председатель Конституционного суда Российской Федерации М. В. Баглай охарактеризовал выборы как «своеобразный праздник всех людей, если они верят в демократию и стремятся обрести справедливое правление»¹⁵.

Выборы — это также процедура, с помощью которой формируются органы государственной и муниципальной власти в современных демократических государствах¹⁶. Вопросы процедурной деятельности органов власти регулируются нормами административного права¹⁷. В то же время органы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан, можно отнести к органам, имеющим конституционно-правовой статус¹⁸.

¹¹ Путин В. В. Демократия и качество государства // Вестник Российской нации. 2012. № 2–3 (22–23). С. 44–50.

¹² Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States / Н. J. Abraham.— 5th ed. — New York; Oxford: Oxford University Press, 1988.— 587 p.

¹³ Киселев В. О. Доверие к политическим институтам в России: опыт социологического мониторинга // Мониторинг общественного мнения. 2014. Декабрь. № 6 (124). С. 51–64.

¹⁴ Жилиев А. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. — Омск: Омская академия МВД России, 2016.— 89 с.

¹⁵ Винокуров В. А. Государственное право Российской Федерации. Курс лекций в конспективном изложении: учебное пособие. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2017.— 460 с.

¹⁶ Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. М.: Издательство Юрайт, 2014. 444 с.

¹⁷ Административный процесс Российской Федерации: учебник [Э. П. Андрухина, Н. Н. Бакурова, М. В. Галкина, С. И. Гридин, С. М. Зубарев, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, А. В. Сладкова, Л. В. Стандзонь, С. А. Старостин, М. С. Студеникина, Т. О. Шилюк, Е. А. Лебедева, О. А. Степанова, А. В. Мартынов]; отв. Ред. Л. Л. Попов. М.: Оригинал-макет, 2017. 352 с.

¹⁸ Рыбкина М. В. Конституционно-правовой статус органов государственной власти. Социология и право. № 2. 2013. С. 85–94.

Выборы проходят не в вакууме. Существуют различные избирательные системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная), избирательные цензы (условия для реализации избирательных прав), уровни выборов (федеральные, выборы в органы власти субъектов федерации и муниципальные), множество актов (законы и подзаконные акты) и соглашений, регулирующих проведение выборов в России. Все это многообразие существует с единственной целью — реализовать право граждан на управление делами государства. Ведь взаимоотношения общества и государства являются важнейшими вопросами в истории человечества, что отмечали многие выдающиеся мыслители, например, Дени Дидро¹⁹. Однако важно не только какими характеристиками наделена процедура выборов, но и то, какой орган организует данную процедуру.

В России существует система избирательных комиссий²⁰, во главе которой стоит Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее — ЦИК России), именно о таком органе и пойдет речь в нашей работе.

Целями настоящего исследования являются: определение конституционно-правовых и административно-правовых характеристик статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации²¹, установление роли избирательной комиссии в государственном управлении²², изучение полномочия по обеспечению избирательных прав граждан, выявление коллизии и противоречия в правовом регулировании статуса комиссии и практике применения выборного законодательства, для того, чтобы сформировать рекомендации по их разрешению. Под статусом органа в данном случае понимается совокупность прав и обязанностей органа власти²³.

¹⁹ Власть и общество в России глазами Дени Дидро. Мезин С. А. История и историческая память. Том 13–14. 2016. С. 59–68.

²⁰ Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. Авторы-составители: Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой. Под общей редакцией кандидата юридических наук А. А. Вешнякова М.: Норма, 2001. 784 с.

²¹ Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: государственный орган или орган государственной власти? Артемова О.Е. г. Челябинск. Вестник Челябинского государственного университета № 5 (296) / 2013.

²² Административное право Российской Федерации. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.М.: Зерцало–М, 2003. –608 с.

²³ Большой юридический словарь. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. М.: Инфра-М. 2003.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, регулируемые нормативно-правовыми актами Российской Федерации²⁴ и соглашениями, связанные с правами и обязанностями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как субъекта административного и конституционного права.

Задачи исследования обширны и многоаспектны. Проведение анализа законодательства зарубежных государств в сфере правового регулирования схожих по статусу избирательных комиссий, что позволит выявить общие и различные черты в выбранной сфере исследования, а также проследить влияние глобализации на данные органы публичной власти. Изучение взглядов видных ученых и экспертов на поставленную проблему, поиск различий и совпадений в их позициях, рассмотрение аргументации по преодолению коллизий и противоречий в отечественном законодательстве о публично-правовом статусе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Выработка на основе полученной информации собственного подхода к проблемам в сфере конституционно-правового и административно-правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Реализация вышеизложенных действий позволит достичь поставленных целей исследования.

Под актуальностью исследования понимают общественную и научную значимость темы исследования для науки и практики. Актуальность нашего исследования состоит в следующем.

Во-первых, российское законодательство, регулирующее вопросы реализации избирательных прав граждан и объединений очень динамичное²⁵, следовательно, важно установить, какие в этой связи перспективы изменения административно-правового и конституционно-правового статуса ЦИК России. Это особенно актуально, учитывая инициативы Президента Российской Федерации, высказанные в послании Федеральному Собранию Российской Федерации в начале 2020 года²⁶ по внесению изменений в основной закон страны.

²⁴ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. редактор А. В. Иванченко М.: Норма, 1999. 856 с.

²⁵ Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право. Учебник. М.: «ЗАО Юстицинформ», 2008.

²⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15.01.2020 // РГ. 2000. № 7.

Во-вторых, наличие большого практического материала в выбранной проблематике, который нуждается в существенной систематизации и анализе для определения фактического состояния общественных отношений в сфере реализации прав и обязанностей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Осуществление подобной систематизации позволит лучше понять природу такого правового института, как ЦИК России.

В-третьих, выявление пробелов и проблем в области полномочий ЦИК России по организации и проведению выборов поможет выработать практические рекомендации по их преодолению и устранению, что может оказаться весьма полезным для непосредственных организаторов и участников избирательного процесса.

В-четвертых, наличие значительного исторического базиса в виде нормативных правовых актов советского периода, которые на протяжении долгого времени регулировали отношения в деятельности Центральной избирательной комиссии по выборам в Верховный Совет РСФСР, Центральной избирательной комиссии по выборам в Верховный Совет СССР, Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РСФСР, а также в отношении центральных избирательных комиссий союзных республик. Данные органы во многом являлись предтечей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации²⁷. Опыт и правовая практика, сформированная названными органами, оказали значительное влияние на становление рассматриваемого нами органа публичной власти по организации и проведению выборного процесса.

В-пятых, изучение зарубежного опыта регулирования конституционно-правового и административно-правового статуса центральных избирательных комиссий на примере таких стран, как Республика Казахстан и Республика Беларусь²⁸. Названные страны имели в конце 80-х в начале 90-х годов прошлого века схожую норматив-

²⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов Ответственный редактор кандидат юридических наук А. А. Вешняков М.: Норма, 2003. 816 с

²⁸ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы. Отв. ред. доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации В. И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. 528 с.

ную правовую базу в рассматриваемом нами вопросе и проделали большой путь по трансформации избирательного законодательства. Интерес представляет поиск общих черт и закономерностей в регулировании правового положения избирательных комиссий, названных выше государств, а также различий, закономерностей и причин, которые их повлекли.

Кроме того, участие граждан в выборах всех уровней является реализацией конституционного права граждан Российской Федерации на управление государством и характеризует Российскую Федерацию как демократическое государство, способствуя укреплению законности и суверенитета²⁹, что крайне важно в мире, где одной из всеобщих тенденций становится хаотизация и дезорганизация государственного управления³⁰. Наиболее наглядной иллюстрацией организации выборного процесса является деятельность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Методологическая основа исследования состоит в применении совокупности следующих исследовательских методов при изучении проблематики исследования: аналогия, анализ, компаративный анализ, синтез, индукция, дедукция, моделирование, герменевтика на основе принципов системности, диалектики, исторический метод, психологический метод и междисциплинарный подход. Использование указанных методов необходимо для эффективного и всестороннего рассмотрения сущности правового статуса ЦИК России.

Научная новизна исследования заключается, с одной стороны, в недостаточной разработанности вопросов о сущности статуса ЦИК России и наличия целого комплекса пробелов и коллизий, возникшей необходимости поиска актуальных подходов для их решения, а с другой — в большем количестве новелл, которые затрагивают общественные отношения регулирующие права и обязанности избирательной комиссии. До сих пор незначительное количество ученых рассматривало ЦИК России как субъекта административно-правового регулирования с властными полномочиями и участника адми-

²⁹ Цивилизационный суверенитет России: проблемы и дискуссии: монография. Изд. 2-е, перераб. и доп. / С. Р. Аблеев, А. Л. Золкин, С. И. Кузьминская, П. П. Марченя. — 2-е из. перераб. и доп. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. — 213 с.

³⁰ Зорькин, Д. В. Право против хаоса. М.: Российской газета, 2016. 176 с.

нистративного процесса. В то же время наличие ряда специфических функций, свойственных органам исполнительной власти, может явиться основанием для изменения устоявшегося в науке взгляда на правовую природу ЦИК России. Кроме того, деятельность ЦИК России является всеобъемлющей для защиты избирательных прав граждан³¹ и выборного процесса в целом. А выборы являются процедурой, с помощью которой осуществляется управление государством.

В рамках настоящей работы рассматриваются следующие гипотезы:

1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации имеет ряд полномочий, свойственных федеральным органам исполнительной власти, но при этом не может быть причислена к таким органам.
2. Правовое регулирование положения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации основывается на правовой базе, заложенной в СССР и РСФСР. На этой основе радикальное изменение правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не представляется возможным в ближайшей перспективе.
3. Правовое положение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации имеет общие черты с правовым положением аналогичных избирательных комиссий в Республике Казахстан и Республике Беларусь. Парадигмы правового регулирования указанных стран могут быть заимствованы Российской Федерацией.
4. Необходимо суплементарное нормативное регулирование по вопросу взаимодействия Центральной избирательной комиссии и органов государственной власти Российской Федерации.
5. В полномочия избирательной комиссии входят вопросы организации и проведения выборов — важнейшего инструмента демократии, таким образом ЦИК России является субъектом конституционно-правовых отношений.

Практическая значимость исследования заключается в том, что будут получены ответы на следующие актуальные вопросы: каковы права и обязанности Центральной избирательной комиссии Россий-

³¹ Деятельность избирательных комиссий по защите прав граждан в Российской Федерации. Ионина С. М. Вестник Гуманитарного университета. 2016. № 3. С. 28–39.

ской Федерации; как складывается практика реализации норм, определяющих статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; обобщение позиции научного сообщества относительно статуса главной избирательной комиссии России; какие были выявлены проблемы в сфере регулирования правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, будут предложены пути решения и преодоления выявленных противоречий и пробелов.

Степень научной разработанности по исследуемому вопросу весьма обширна, многие ученые, специализирующиеся в административном, конституционном и избирательном праве, занимались рассматриваемой проблематикой, например: С. А. Авакьян, О. Е. Артемова, А. С. Автономов, К. В. Арановский, А. П. Алехин, М. В. Баглай, И. Б. Борисов., К. С. Бельский, В. Н. Белановский, Ю. А. Бокков, П. А. Борисова, М. В. Варлен, Ю. А. Веденеев, О. Ю. Вельяшев, Н. В. Витрук, Е. Ю. Грачева, А. Г. Головин, Л. А. Гречина, Э. П. Григонис, А. А. Демин, А. Б. Досакаев, Е. Н. Дорошенко, Е. А. Ефименко, С. А. Зенин, Д. В. Зорькин, С. М. Зырянов, А. В. Иванченко, А. А. Кармолицкий, В. В. Красинский, А. Н. Кокотов, В. В. Комарова, О. Е. Кутафин, С. В. Кабышев, Н. Б. Крысенкова, С. Д. Князев, Ю. К. Краснов, Ю. И. Лейбо, О. В. Лучин, Е. Б. Лупарев, А. В. Мартынов, Н. В. Макарейко, Н. А. Мельникова, И. В. Панова, Л. Л. Попов, Г. Д. Садовникова, А. Н. Сиваченко, С. А. Старостин, Л. В. Стандзень, О. А. Степанова, А. С. Ткач, А. Ю. Тихомиров, В. И. Фадеев., А. В. Цихоцкий, Чумакова О.В., С. А. Шатов., Р.Н Шпакова., А. П. Шергин и многие другие. При этом в работах, указанных выше представителей научного сообщества, вопросам статуса ЦИК России не уделяется первостепенная роль.

Кроме того, учитывая очень динамично изменяющуюся нормативную правовую базу, регулиующую статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, стоит внимательней рассмотреть нормы права регулирующие вопросы организации и проведения выборов в России.

пественными отношениями, а именно избирательно-правовыми отношениями»³⁸. Таким образом, избирательные комиссии характеризуются следующими признаками: особый порядок формирования, независимость, коллегиальность, отнесения к особым органам государственной власти или к специфическим органам управления, построение административной вертикали на период проведения выборов, основная цель деятельности таких органов — проведение и организация выборов.

Главным назначением избирательных комиссий является обеспечение основных стадий избирательного процесса: назначение выборов; образование избирательных округов и избирательных участков; образование нижестоящих избирательных комиссий; составление списков избирателей; регистрация кандидатов; осуществление контроля за ходом предвыборной агитации; контроль за финансированием выборов; проведение голосования; установление результатов выборов. Главной задачей всех избирательных комиссий является обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации, а также осуществление подготовки и проведения выборов в России.

На данный момент главной избирательной комиссией в стране является Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, но так было далеко не всегда. Рассмотрим некоторые исторические аспекты генезиса и развития избирательных комиссий в России и в зарубежных странах.

1.2. Статус Центральных избирательных комиссий в российском государстве и СССР

Специализированные органы по организации и проведению выборов существуют столько же, сколько существуют демократические государства. Можно разделить указанные органы по следующему признаку: существующие на временной основе и существующие на постоянной основе.

³⁸ Упоров И. В. Статус избирательных комиссий в новейшей истории России // Проблемы современной науки и инновации. 2017. № 5. С. 25–31.