

## Содержание

### Введение

#### Глава 1. Организационно-правовые основы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

##### 1.1 Законодательные основы статуса ЦИК России

##### 1.2 Формирование и структура ЦИК России

##### 1.3 Регламент ЦИК России

##### 1.4 Правовой статус руководителей и членов ЦИК России

##### 1.5 Аппарат ЦИК России, его структура и функции

#### Глава 2. Компетенция и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

##### 2.1 Основные полномочия и функции ЦИК России

##### 2.2 Правовые акты ЦИК России

#### Глава 3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в системе власти

##### 3.1 ЦИК России во главе избирательных комиссий

##### 3.2 ЦИК России в системе разделения властей

### Заключение

### Список использованной литературы

### Введение

Конституционные реформы конца 1980-х годов, затронули в первую очередь избирательную систему. В 1988 году была сформирована ЦИК по выборам народных депутатов СССР, а в 1989 году - ЦИК по выборам народных депутатов РСФСР с пятилетним сроком полномочий. Впоследствии на неё были возложены полномочия по проведению референдумов СССР и РСФСР в 1991 году, выборов Президента РСФСР в 1991 году, референдума РФ в 1993 году. В сентябре 1993 года Президент Российской Федерации распускает и упраздняет Съезд народных депутатов и Верховный Совет Российской Федерации и назначает на 12 декабря выборы в Государственную Думу. Вскоре Президент формирует Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу, а впоследствии возлагает на неё полномочия по проведению выборов в Совет Федерации и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» Указ Президента РФ от 20 декабря 1993 года № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в РФ» // СА ПП РФ, 1993, № 52, ст. 5060. Комиссия стала работать на постоянной основе, еще некоторое время и в прежнем составе. В 1994 году принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» (утратил силу) // СЗ РФ, 1994, № 33, ст.3406., закрепивший постоянный статус Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссий субъектов РФ, и установивший порядок их формирования, близкий к современному. В современных условиях ЦИК России принадлежит ведущая роль не только в

организации и проведении федеральных избирательных кампаний, референдума Российской Федерации, но и в совершенствовании в целом избирательной системы. Федеральным законодательством на нее возложена также важнейшая функция, связанная с контролем за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Будучи коллегиальным органом и занимая отдельную нишу в системе государственных органов, ЦИК России обладает существенными особенностями порядка формирования и деятельности. В настоящей работе предпринята попытка исследования ЦИК России как постоянно действующего коллегиального федерального государственного органа, ее статуса, порядка формирования и деятельности, а также месте в системе государственной власти.

## Глава 1 . Организационно-правовые основы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

### 1.1 Законодательные основы статуса ЦИК России

Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России) представляет собой юридически закрепленную систему её прав и обязанностей. Основные законодательные характеристики статуса ЦИК России, установленные Федеральным законом об основных гарантиях, следующие: это - независимый коллегиальный федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение федеральных выборов и референдумов, действующий на постоянной основе и являющийся юридическим лицом. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2011) ст.21, п.1, 2, 8; ст.20, п.12 Комиссия обладает всеми признаками, которыми теория государства и права характеризует государственный орган: она образована и действует в установленном законом порядке, выполняет государственные функции (реализация народовластия, защита прав граждан), наделена компетенцией и властными полномочиями, занимает место в системе органов государства (хотя и несколько неопределённое), финансируется государством. ЦИК России является коллегиальным органом, её численность - 15 членов с правом решающего голоса. Комиссия принимает решения по основным вопросам своей компетенции на заседаниях, большинством от установленной численности либо от числа присутствующих членов (в зависимости от характера вопроса), они, как правило, оформляются правовыми актами (постановлениями). Основные полномочия Комиссии не могут быть никому делегированы. ЦИК России в пределах своей компетенции независима от органов государственной власти (Президента, законодательных и исполнительных органов, судов, других государственных органов) и органов местного самоуправления, но при этом обязана соблюдать Конституцию Российской Федерации, исполнять федеральные законы, выполнять судебные решения. Комиссия не связана решениями политических партий и иных общественных объединений. Комиссия обладает организационной и функциональной самостоятельностью, подчиняется только федеральному закону, не подотчетна другим органам (за исключением финансовой отчётности), не несёт

перед ними политической ответственности. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе, она работает как в период федеральных избирательных кампаний (а также кампании референдума), так и в межвыборный период. Комиссия является юридическим лицом - федеральным государственным учреждением, некоммерческой организацией. Официальное сокращенное наименование - ЦИК России.

Действующая Конституция Российской Федерации не содержит раздела о выборах и референдумах, поэтому не приходится говорить о конституционно-правовом статусе ЦИК России. Отсутствие соответствующих положений в Конституции можно оценить как конституционно-правовой пробел. Однако с другой стороны отсутствие детальной конституционной регламентации институтов непосредственной демократии побуждает законодателя развивать избирательное законодательство.

### 1.2 Формирование и структура ЦИК России

ЦИК России состоит из 15 членов с правом решающего голоса и формируется на паритетной основе Президентом, Советом Федерации и Государственной Думой. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначены Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначены Президентом Российской Федерации. Устанавливая порядок формирования ЦИК России, законодатель стремится обеспечить политическую неоднородность Комиссии в целях достижения максимально возможной её независимости и беспристрастности. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе, срок ее полномочий - пять лет. Действующий состав Комиссии сформирован в 2011 году. В случае если срок полномочий Комиссии истекает в период федеральной избирательной кампании, либо кампании референдума, он автоматически продлевается до её завершения, поскольку формирование Комиссии в период избирательной кампании породило бы многочисленные проблемы. Теоретически возможен и переход Комиссии на ротационный порядок формирования, характерный для большинства коллегиальных органов, что увеличило бы преемственность в деятельности Комиссии, однако несколько усложнило бы обеспечение представительства различных политических сил в Комиссии. Комиссия может быть расформирована в исключительных случаях (срыв выборов или референдума, неисполнение судебного решения). Верховным Судом РФ по заявлению группы членов Совета Федерации либо депутатов Государственной Думы,

численностью не менее одной трети от состава палаты. Расформирование Комиссии - мера юридической, публично-правовой ответственности этого органа. Член ЦИК России с правом решающего голоса - федеральное должностное лицо категории «А». Законом установлены квалификационные требования к члену Комиссии (высшее юридическое образование либо учёная степень в области права), а также должностные и некоторые другие необходимые ограничения для всех членов Комиссий - членами ЦИК России с правом решающего голоса не могут быть депутаты, выборные должностные лица, судьи, прокуроры, кандидаты и некоторые иные лица. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2011) п.1 ст.29 Член Комиссии не связан императивным мандатом и не подотчетен ни назначившему его органу, ни выдвинувшему его объединению. Член Комиссии не может быть привлечён к уголовной ответственности, а также к административной ответственности в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации. Для освобождения члена Комиссии с правом решающего голоса от должности (от обязанностей) необходимо наличие соответствующих оснований. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2011) п. 6 ст. 29 Привлечение к юридической ответственности члена Комиссии возможна только по судебному решению - если суд назначит административное наказание за нарушение законодательства о выборах и референдумах, либо признает его по обращению Комиссии систематически не выполняющим свои обязанности, его полномочия прекращаются автоматически. Условно говоря, несменяемость и неприкосновенность - гарантии независимости и защиты от политического давления члена Комиссии. ЦИК России избирает из своего состава Председателя, заместителя Председателя и секретаря, их полномочия определены Регламентом Комиссии.

Статус членов Комиссии с правом совещательного голоса (по международной терминологии - долгосрочных наблюдателей) значительно отличается от статуса членов Комиссии с правом решающего голоса. Они назначаются и отзываются политическими партиями, зарегистрированными кандидатами, инициативными группами, обладают императивным мандатом и представляют их интересы. Аппарат Комиссии осуществляет организационное, информационно-аналитическое, финансовое, документационное, издательское, материально-техническое, социально-бытовое и иное обеспечение деятельности Комиссии. Вообще, аппарат - рабочий орган единоличного или коллегиального государственного органа (как правило, наделённого властными полномочиями), обеспечивающий его деятельность и укомплектованный государственными служащими. Контрольно-ревизионная служба - постоянно действующий орган финансового контроля при Комиссии, осуществляющая контроль за расходованием бюджетных средств избирательными комиссиями и за соблюдением законодательства при финансировании избирательных кампаний кандидатов, и возглавляемая заместителем Председателя

Комиссии. При Комиссии действуют совещательные и консультативные органы, не имеющие самостоятельного правового статуса: советы, комиссии, рабочие группы, состоящие из членов Комиссии, работников Аппарата, учёных, специалистов государственных и иных органов и учреждений. Научно-методический совет осуществляет научно-методическое обеспечение деятельности Комиссии, разрабатывает концепцию развития избирательной системы, программы научных исследований, меры по совершенствованию правовых механизмов, разрабатывает и оценивает законопроекты. Рабочие группы создаются для выполнения конкретных задач - проверки представляемых документов, рассмотрения обращений, контроля за соблюдением правил предвыборной агитации, контроля за работой ГАС «Выборы», разработки законопроектов. При ЦИК России действуют самостоятельные государственные учреждения, наделенные правами юридического лица: Федеральный центр информатизации (ФЦИ) и Российский центр обучения избирательным технологиям (РЦОИТ). Положения об этих учреждениях утверждаются Комиссией. Федеральный центр информатизации обеспечивает использование, эксплуатацию и развитие Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" и решение иных задач в соответствии с федеральным законодательством, Положением о ФЦИ при ЦИК России, постановлениями Комиссии, ее заданиями и поручениями, а также распоряжениями Председателя Комиссии. Российский центр обучения избирательным технологиям координирует исследования и разработки в сфере избирательного права и процесса, организует мероприятия, направленные на повышение правовой и профессиональной культуры избирателей, организаторов выборов и референдумов, других участников избирательного процесса, занимается изданием и распространением печатной продукции ЦИК России. Руководители этих учреждений назначаются и освобождаются от должности Председателем ЦИК России с согласия членов Комиссии. Структура, штатное расписание и смета расходов обоих учреждений утверждаются ЦИК России по представлению их руководителей.

Официальный печатный орган и публикатор правовых актов Комиссии - журнал «Вестник Центральной избирательной комиссии РФ»

### 1.3 Регламент ЦИК России

Порядок и правила работы ЦИК России в пределах установленной для нее федеральными законами компетенции определяются Регламентом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее - Регламент), принятие которого предусмотрено Федеральным законом. Регламент утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 1995 года с последующими изменениями и дополнениями (от 23 июня 1998 года № 150/1046-II, от 14 апреля 1999 года № 3/10-III, от 21 мая 1999 года № 5/28-III, от 25 апреля 2000 года № 101/1131-3, от 1 ноября 2000 года № 114/1183-3, от 24 января 2001 года № 120/1205-3, от 14 апреля 2003 года № 3/14-4, от 23 июля 2003 года № 19/139-4, от 21 ноября 2005 года № 160/1054-4, от 6 апреля 2007 года № 2/15-5, от 28 декабря 2007 года № 83/668-5, от 24 апреля 2008 года № 110/830-5, от

10 декабря 2008 года № 140/1035-5, от 21 августа 2009 года № 168/1201-5, от 2 декабря 2009 года № 183/1257-5, от 26 января 2011 года № 239/1558-5, от 2 февраля 2011 года № 249/1561-5).

Работа Комиссии осуществляется на основе коллегиальности, свободного, открытого и гласного обсуждения решения вопросов, входящих в ее компетенцию. Основной формой коллегиальной работы Комиссии являются ее заседания. Они созываются Председателем или по его поручению заместителем Председателя Комиссии. Заседание должно быть созвано также по требованию не менее чем одной трети от установленного числа членов Комиссии, то есть не менее пяти ее членов. Заседание правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей (десять) членов Комиссии с правом решающего голоса.

Комиссия вправе рассмотреть и решить любой вопрос, входящий в ее компетенцию. Вместе с тем в статье 31 Регламента особо выделены вопросы, решаемые исключительно на заседаниях Комиссии. В частности:

- об избрании на должности и освобождении от должностей Председателя Комиссии, заместителя Председателя и секретаря Комиссии;
- о внесении предложений по кандидатурам в состав избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и о внесении предложений по кандидатурам председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;
- о регистрации кандидатов (федеральных списков кандидатов);
- об обращении в суд с заявлениями об отмене регистрации кандидатов (федеральных списков кандидатов);
- об аннулировании регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов;
- о внесении субъектами права законодательной инициативы предложений по проектам федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- о финансовом обеспечении подготовки и проведения федеральных выборов и референдума Российской Федерации;
- об определении результатов выборов и референдума Российской Федерации;
- об утверждении формы и текста избирательных документов, документов референдума и установлении степени их защиты;
- о регистрации избирательных блоков;
- об отмене решений нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в случае, предусмотренном пунктом 10 статьи 21 Федерального закона;
- об утверждении планов работы Комиссии;
- о распределении обязанностей между членами Комиссии;
- об утверждении инструкций, иных нормативных актов, а также принятии обращений и заявлений;
- о принятии Регламента Комиссии, внесении в него изменений и дополнений;
- об обращении в суд с заявлением о расформировании избирательных комиссий, комиссий референдума, о признании члена Комиссии с правом решающего голоса систематически не исполняющим свои обязанности;
- об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации, структуры и штатного расписания Аппарата Комиссии, квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей работниками Аппарата Комиссии, замещающими должности государственной гражданской службы, методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы;

о согласии на назначение на должность и освобождение от должности руководителя Аппарата Комиссии;

о внесении в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а в необходимых случаях и в федеральные органы государственной власти, иные государственные органы заключений о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Федеральному закону и иным федеральным законам, регулирующих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

об утверждении Положения о Контрольно-ревизионной службе при Комиссии и ее состава, внесении в них изменений и дополнений;

об определении размера и установлении порядка оплаты труда работников учреждений и организаций, созданных для обеспечения деятельности Комиссии, в пределах ассигнований, предусмотренных ей федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

об учреждении ведомственных знаков отличия в труде.

Указанный перечень не является исчерпывающим и может дополняться вопросами, отнесенными к компетенции Комиссии федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Решения Комиссии об избрании либо освобождении от должности Председателя, заместителя Председателя и секретаря Комиссии, о внесении предложений по кандидатурам на должности председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов и референдума Российской Федерации, о регистрации кандидатов (списков кандидатов), об обращении в суд с заявлениями об отмене регистрации кандидатов (списков кандидатов), о результатах выборов и референдума, о признании выборов, референдума несостоявшимися или недействительными, о проведении повторного голосования или повторных выборов, об отмене решений нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, а также об отмене решений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных пунктом 10 статьи 21 Федерального закона, об обращении в суд с заявлением о признании члена Комиссии с правом решающего голоса систематически не исполняющим свои обязанности, об утверждении заключения Комиссии в соответствии с частью 16 статьи 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации", о принятии Регламента Комиссии, изменений и дополнений к нему принимаются большинством голосов от установленного числа членов Комиссии, а по иным вопросам -- большинством голосов от числа присутствующих членов Комиссии. Регламент Центральной

избирательной комиссии Российской Федерации. Утвержден Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 1995 г. № 7/46-II ст. 43 В случае равенств голосов "за" и "против" голос Председателя Комиссии (председательствующего на заседании) является решающим. Закреплено право члена Комиссии с правом решающего голоса, не согласного с принятым Комиссией решением, на особое мнение, подлежащее отражению в протоколе заседания, приложению в письменной форме к соответствующему решению Комиссии, а также публикации (обнародованию) в порядке, предусмотренном для публикации (обнародования) решения Комиссии.

#### 1.4 Правовой статус руководителей и членов ЦИК России

Члены ЦИК России, кроме Председателя Комиссии, его заместителя и секретаря Комиссии, вправе работать в Комиссии на постоянной (штатной) основе либо выполнять обязанности члена Комиссии, не порывая с основной работой.

Должности Председателя Комиссии, его заместителя и секретаря Комиссии, а также ее членов, работающих на постоянной (штатной) основе, отнесены к государственным должностям Российской Федерации, включены в Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации наряду с должностями Президента Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Председателя Правительства, его заместителей, федеральных министров, федеральных судей, Генерального прокурора Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и некоторыми другими важнейшими должностями Российской Федерации, что свидетельствует о достаточно высоком статусе члена ЦИК России. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. N 32 "О государственных должностях Российской Федерации" (с изменениями от 20 декабря 1996 г., 23 октября 1998 г., 20 марта 2006 г., 31 мая 2007 г., 12 мая, 21 октября, 1 декабря 2008 г., 14 января 2011 г.)

Члены ЦИК России с правом решающего голоса, работающие на постоянной (штатной) основе, не могут замещать другие государственные и муниципальные должности, заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской и иной творческой деятельности, входить в руководящие и контрольно-ревизионные органы политических партий, иных общественных объединений, участвующих в выборах.

Полномочия членов ЦИК России в целом определены в соответствующих статьях Федерального закона, конкретизированы -- в Регламенте ЦИК России и соответствующем ее постановлении, согласно которым за членами Комиссии распределены 14 основных направлений работы с персональной их ответственностью за ее результаты.

Организуя и ведя работу по этим направлениям, члены ЦИК России осуществляют взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, различными учреждениями и организациями, региональными, территориальными и муниципальными избирательными комиссиями, политическими партиями и иными общественными объединениями, другими

участниками избирательного процесса.

Согласно Регламенту ЦИК России члены Комиссии с правом решающего голоса наделены целым рядом полномочий. Среди них: голосование на заседаниях Комиссии; в установленных законами случаях подписание документов, выступление на заседании с особым мнением, если таковое имеется; образование, при наличии оснований, действия (бездействия) Комиссии в суд; контроль за реализацией решений Комиссии; взаимодействие с Аппаратом Комиссии по направлениям работы. Приведенный перечень полномочий не является закрытым. Член ЦИК России с правом решающего голоса осуществляет и иные полномочия в соответствии с действующим законодательством и решениями Комиссии, поручениями ее руководителей.

Обязанностями члена ЦИК России с правом решающего голоса являются: участие в подготовке вопросов, вносимых на рассмотрение Комиссии; присутствие на заседаниях Комиссии; выполнение поручений Комиссии и ее руководителей, а также требований законодательства, нормативных актов ЦИК России, правил трудового распорядка.

Для члена ЦИК России с правом совещательного голоса Федеральным законом установлены определенные ограничения его права. К примеру, он не может составлять протоколы о результатах выборов, референдума и подписывать их, участвовать в голосовании при принятии решения Комиссии и подписывать решения Комиссии, составлять протоколы об административных правонарушениях. Статус членов ЦИК России с правом совещательного голоса существенно отличается от статуса членов Комиссии с правом решающего голоса -- они обладают императивным мандатом и фактически представляют интересы кандидатов, избирательных объединений, их назначивших.

Вместе с тем член ЦИК России с правом совещательного голоса наделен значительными полномочиями, которые позволяют достойно осуществлять названные выше представительство, защищать интересы представляемого субъекта. В частности, он вправе: участвовать в заседаниях ЦИК России, выступать, задавать вопросы другим участникам заседания в рамках повестки дня и получать на них ответы; вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции ЦИК России, и требовать по ним голосования; знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами, обжаловать решения, действия (бездействие) ЦИК России в суде.

На члена ЦИК России с правом совещательного голоса распространяются требования избирательного законодательства и Регламента Комиссии. Он должен заблаговременно извещаться о заседаниях Комиссии, с его согласия может привлекаться к подготовке вопросов, входящих в компетенцию ЦИК России, включаться в состав образуемых ЦИК России вспомогательных формирований по отдельным направлениям работы. При этом члены указанных формирований имеют равные права, участвуя в работе на равных основаниях. Член ЦИК России с правом совещательного голоса в период своих полномочий обладает в полном объеме правами, закрепленными за ним законом.

Своеобразно решен вопрос и о сроках полномочий членов ЦИК России с правом совещательного голоса: в случае избрания кандидата (участия избирательного объединения в распределении депутатских мандатов), их полномочия продолжают действовать вплоть до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность. В противном случае эти полномочия прекращаются в день окончания избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации, а при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации -- через 30 дней после дня официального опубликования результатов этих выборов.

Полномочия члена ЦИК России с правом совещательного голоса могут быть прекращены в любое время и переданы другому лицу по решению органа или лица, назначившего данного члена Комиссии.

Возвращаясь к статусу членов ЦИК России с правом решающего голоса, работающих в Комиссии на постоянной (штатной) основе, следует отметить, что в соответствии с федеральным законодательством уровень их материального и социального обеспечения (в том числе размер и виды денежного содержания, иных выплат) должен быть не ниже уровня, установленного для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти. Член ЦИК России с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, а с правом совещательного голоса период избирательной кампании, кампании референдума не могут быть уволены с работы по инициативе работодателя или без их согласия переведены на другую работу.

Член ЦИК России с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут мерам административного наказания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации. Срок его полномочий истекает одновременно с прекращением полномочий Комиссии, то есть в день первого заседания нового состава ЦИК России. Возможно досрочное прекращение полномочий члена Комиссии с правом решающего голоса, но лишь строго в соответствии с определенными Федеральным законом основаниями и по решению органа, его назначившего. Назначение же нового члена ЦИК России вместо досрочного прекратившего полномочия осуществляется тем же органом в течение месяца, а в период избирательной кампании, кампании референдумов течение десяти дней.

Определяющую роль в деятельности ЦИК России играют ее руководители -- Председатель, заместитель Председателя и секретарь, избираемые тайным голосованием с использованием бюллетеней для голосования из состава Комиссии. Порядок избрания и освобождения от должности, а также полномочия каждого из них достаточно полно урегулированы в Регламенте ЦИК России.

В случае временного отсутствия Председателя ЦИК России его замещает заместитель Председателя, отсутствие заместителя Председателя и секретаря Комиссии может быть восполнено возложением их обязанностей на других членов Комиссии с правом решающего голоса на срок не более трех месяцев.

В условиях отсутствия одновременно Председателя и его заместителя Комиссия

своим решением может возложить обязанности Председателя на секретаря Комиссии (или члена Комиссии с правом решающего голоса), а обязанности секретаря -- на члена Комиссии с правом решающего голоса.

Председатель ЦИК России, его заместитель и секретарь Комиссии могут быть досрочно освобождены от занимаемых должностей исключительно по решению Комиссии, принимаемому тайным голосованием большинством голосов от установленного числа членов Комиссии с правом решающего голоса.

#### 1.5 Аппарат ЦИК России, его структура и функции

Аппарат ЦИК России (далее -- Аппарат) представляет собой коллектив федеральных государственных гражданских служащих, структурированный по функциональным управлениям и отделам в составе управлений. Его правовой статус определяется соответствующим Положением, которое, наряду со структурой и штатным расписанием, утверждается Комиссией.

В настоящее время в составе Аппарата образована и действуют управления: правовое; по работе с территориями; планово-финансовое; финансового контроля; международное; по связям с политическими партиями и федеральными государственными органами; административно-хозяйственное; пресс-службы и информации; документационного и кадрового обеспечения.

Общее руководство деятельностью Аппарата, назначение на должности, освобождение от должностей и увольнение с государственной гражданской службы осуществляет Председатель ЦИК России в соответствии с федеральным законодательством о государственной гражданской службе.

Возглавляет Аппарат руководитель Аппарата, назначаемый и освобождаемый от должности Председателем ЦИК России с согласия Комиссии. Он организует и координирует работу Аппарата, несет ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на Аппарат.

Положение об Аппарате, впервые принятое в 1993 году, в последующем изменялось и дополнялось. Обновленные положения отражали те изменения, которые происходили в законодательстве о выборах и референдумах, и о государственной гражданской службе.

Изучение текстов этих документов свидетельствует об укреплении статуса Аппарата. Так, Положение 1993 года, определяя статус Аппарата, указывало только на то, что он осуществляет организационно-техническое, правовое, информационное и финансово-хозяйственное обеспечение деятельности ЦИК России. В 1999 году к этим функциям добавляется контрольно-ревизионное, организационно-методическое и документационное, издательское, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение, а Аппарат объявляется "рабочим органом" ЦИК России. В 2003 году Аппарат провозглашается "органом" ЦИК России без определения "рабочий" с дополнительной функцией кадрового обеспечения. При этом в рамках обеспечения деятельности ЦИК России, Аппарату предоставляется право непосредственно взаимодействовать с федеральными государственными органами, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, комиссиями референдума всех

уровней.

В соответствии с действующим Положением об Аппарате - Аппарат Комиссии осуществляет правовое, организационное, методическое, информационно-аналитическое, финансовое, документационное, издательское, материально-техническое, социально-бытовое, кадровое и иное обеспечение деятельности Комиссии. Постановление ЦИК России от 31 января 2006 г. N 169/1100-4 (в ред. Постановлений от 10.12.2008 № 140/1030-5, от 21.08.2009 № 168/1203-5, от 28.07.2011 № 22/229-6)

Однако этот перечень не является исчерпывающим. Аппарат осуществляет и другие функции в соответствии с решениями Комиссии, поручениями руководителей и членов Комиссии с правом решающего голоса, положениями об управлениях Аппарата.

В Положении об Аппарате закреплены полномочия руководителя Аппарата, руководителей управлений, порядок их назначения и освобождения от должности. Заместители начальников управлений выполняют обязанности в соответствии с утвержденными в установленном порядке должностными регламентами.

Таковы основные правовые нормы и многолетняя практика, лежащие в основе формирования и деятельности ЦИК России -- специфичного коллегиального федерального государственного органа, не входящего в систему конституционного разделения власти, а также обеспечивающего деятельность ее Аппарата.

Глава 2 . Компетенция и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

### 2.1 Полномочия и функции ЦИК России

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации создана и предназначена для проведения выборов в федеральные органы государственной власти, предусмотренных Конституцией и избираемых гражданами (федеральных выборов). В настоящее время такими органами являются Президент Российской Федерации и Государственная Дума. Ввиду организационного сходства избирательного процесса на Комиссию возложены также полномочия по организации референдума Российской Федерации. Однако сфера компетенции ЦИК России не ограничена только организацией федеральных выборов и референдумов. Ее контрольные полномочия распространяются на все выборы, проводимые в России. На ЦИК России возложены также некоторые полномочия по развитию избирательной системы. В общем виде полномочия Комиссии определены в статье 21 Федерального закона «Об основных гарантиях», а конкретизируются федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации» Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 25.07.2011) ст. 19 и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Федеральный закон от 18 мая 2005 года N 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 25.07.2011) ст. 25. Полномочия Комиссии по выборам Президента и по выборам в Государственную Думу и практика их реализации во многом сходны, хотя

определённые отличия определяются особенностями избирательной системы. Эти полномочия можно условно разбить на восемь групп: 1) по руководству нижестоящими комиссиями, 2) по контролю за соблюдением избирательных прав граждан и избирательного законодательства, 3) по регистрации избирательных блоков, инициативных групп, кандидатов, списков кандидатов, уполномоченных представителей, доверенных лиц, 4) по информированию избирателей и по обеспечению условий предвыборной агитации, 5) по вопросам избирательной документации (включая утверждение форм избирательных документов), 6) по распределению бюджетных средств и финансовому контролю, 7) по определению результатов федеральных выборов, 8) по назначению повторного голосования, повторных выборов, дополнительных выборов (а также по назначению выборов, если они не будут назначены уполномоченным органом).

ЦИК России является комиссией, организующей референдум Российской Федерации, при проведении которого она действует в качестве Центральной комиссии референдума и возглавляет четырехуровневую систему комиссий референдума. Еще до назначения референдума Комиссия обладает полномочиями по проверке собранных инициативной группой подписей и других поступивших документов. Основные полномочия Центральной комиссии референдума установлены Федеральным конституционным законом «О референдуме РФ» Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 24.04.2008) ст.30: она издает нормативные акты, руководит деятельностью комиссий референдума, осуществляет контроль, рассматривает жалобы, распределяет бюджетные средства, устанавливает порядок подведения итогов голосования, определяет и обнародует результаты референдума, решает другие организационные, информационные, технические и иные вопросы, связанные с проведением референдума. При этом следует отметить, что в соответствии с этим законом референдумы не проводились, и практика его полномасштабного применения отсутствует, поэтому опыт проведенных в 1991 и 1993 годах референдумов, а также всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, следует оценивать с учётом изменений в законодательстве. ЦИК России контролирует соблюдение избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, рассматривает в административном порядке жалобы граждан, избирательных объединений и блоков, инициативных групп на решения, действия, бездействие избирательных комиссий.

На ЦИК России возложены также некоторые полномочия по развитию избирательной системы Российской Федерации, не связанные с конкретными выборами и референдумами. Комиссия обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правового обучения избирателей, профессиональной подготовкой организаторов выборов, а также изданием печатной продукции. Федеральные целевые программы, связанные с развитием ГАС «Выборы», обучением избирателей и организаторов выборов, в настоящее время превратились в постоянные направления ее деятельности. ЦИК России совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ, органами

исполнительной власти и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учёта) избирателей, участников референдума. Комиссия осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем.

Исходя из полномочий ЦИК России можно определить следующие её функции: 1) организация федеральных выборов, 2) организация референдума РФ, 3) контроль за соблюдением избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, 4) содействие развитию избирательной системы России.

## 2.2 Правовые акты ЦИК России

Правовые акты ЦИК России (за некоторым исключением) являются формой, в которой принимаются решения Комиссии по вопросам её компетенции.

Большинство актов Комиссии именуется постановлениями. Комиссия, как и другие федеральные государственные органы, принимает подзаконные акты. Акты ЦИК России имеют некоторое сходство с ведомственными актами, однако она не является органом исполнительной власти. Решения и акты, принимаемые Комиссией в пределах её компетенции, обязательны для других участников избирательного процесса (ст. 20 п.13 Федерального закона об основных гарантиях), то есть фактически, в пределах регулируемых ими правоотношений, связанных с выборами и референдумами, являются общеобязательными. Правовые акты Комиссии не могут быть отменены или приостановлены в административном порядке либо опротестованы прокурором, они могут быть отменены полностью или частично только в судебном порядке.

По характеру предписаний правовые акты Комиссии подразделяются на нормативные и ненормативные (правоприменительные). По сфере регулирования и характеру регулируемых правоотношений их можно подразделить на три группы 1) акты, принимаемые в рамках избирательного процесса, 2) акты по вопросам подготовки и проведения референдума, 3) иные акты, а акты избирательного процесса классифицировать по стадиям избирательного процесса и регулируемым правоотношениям, по наличию прямого указания (отсылки) в федеральном законе, по полномочиям Комиссии, лежащим в основе их принятия, по процедуре принятия и по другим основаниям.

Избирательное законодательство уполномочивает ЦИК России издавать инструкции по вопросам его применения. Комиссия, руководствуясь своими организационными и нормотворческими полномочиями одновременно, принимает также нормативные постановления, разъяснения, положения, рекомендации, порядки, формы документов. Инструкции и иные объемные акты утверждаются постановлениями в виде приложений («двойное утверждение»). Нормативные акты Комиссии имеют сходство с нормативными актами министерств и ведомств, однако в Министерстве юстиции Российской Федерации не регистрируются. Особого внимания заслуживают нормативные акты, издаваемые совместно (межведомственные акты) или по согласованию с федеральными министерствами и ведомствами, а также с Банком России. Нормативные акты Комиссии публикуются в «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», что вполне согласуется со ст. 15

Конституции РФ. Комиссия также разъясняет отдельные нормы федерального избирательного законодательства.

По сложившейся практике нормативные акты избирательного процесса принимаются ЦИК России после назначения выборов и распространяются только на соответствующую избирательную кампанию. Избирательное законодательство динамично развивается (каждые выборы проводятся по новым законам), и соответственно должен обновляться нормативно-правовой материал Комиссии. Нормативные акты, принимаемые в рамках избирательного процесса, могут относиться к различным стадиям и аспектам избирательного процесса и принимать различные формы.

Некоторые нормативные акты Комиссии (Регламент ЦИК России, Инструкция по делопроизводству, календарные планы деятельности) обязательны для самой Комиссии, её Аппарата и учреждений. «Нормативные акты внутреннего действия» не содержат обязательных для других лиц предписаний, хотя косвенно могут затрагивать их права и интересы. Такие акты принимаются Комиссией, как и другими органами, без особого указания на то в законе. Регламент следует определить как нормативный правовой акт коллегиального органа, устанавливающий порядок его деятельности. Регламент ЦИК России определяет порядок и правила работы Комиссии по реализации установленным федеральным законодательством функций и полномочий Комиссии.

Среди правоприменительных актов Комиссии наибольшее значение имеют акты, выражающие волеизъявление избирательного корпуса - постановления об определении результатов выборов Постановление ЦИК РФ О результатах выборов Президента Российской Федерации 07 марта 2012 г. №112/893-6 и референдумов, принимаемые в соответствии с протоколами о результатах выборов, референдумов. Протоколы Комиссии и сводные таблицы являются правовыми актами информационного характера, они основываются на протоколах нижестоящих комиссий и в свою очередь, являются информационно-правовой основой постановлений об определении результатов. Эти акты интерпретируют через призму избирательного законодательства, оформляют и легитимируют волеизъявление избирательного корпуса и являются правовым выражением особой, избирательной власти. Они официально публикуются и являются общеобязательными в отношении избрания на должность, распределения мандатов, определения результатов референдума. Судебная отмена таких актов может повлечь признание результатов выборов или референдума недействительными, если невозможно установить волеизъявление (либо действительную волю) избирателей. ЦИК России в пределах своей компетенции принимает постановления, определяющие статус участников избирательного процесса (индивидуальные акты). Правоприменительные постановления могут также приниматься по вопросам проведения мероприятий, финансирования, по другим текущим вопросам. Некоторые постановления и их отдельные положения носят рекомендательный и оценочный характер, имеют место акты-обращения, отдельные акты имеют внутриведомственный характер. Комиссия принимает решения по жалобам на

решения, действия, бездействия нижестоящих комиссий, она также вправе давать заключения о соответствии законов субъектов Российской Федерации федеральному избирательному законодательству. Такие акты сходны с судебными решениями. Некоторые решения ЦИК России правоприменительного, а иногда и нормативного характера постановлениями не оформляются, а публикуются в форме выписок из протоколов заседаний Комиссии либо приложений к ним. Вряд ли такая практика является обоснованной и целесообразной.

Глава 3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в системе власти

### 3.1 ЦИК России во главе системы избирательных комиссий

ЦИК России возглавляет систему избирательных комиссий в Российской Федерации при проведении федеральных выборов (а при проведении референдума Российской Федерации - систему комиссий референдума). Однако широкие нормотворческие, контрольные и кадровые полномочия ЦИК России и других комиссий, работающих на постоянной основе, дают основание утверждать о становлении единой системы избирательных комиссий в Российской Федерации во главе с ЦИК России.

Система избирательных комиссий является сложной и многоуровневой, её можно условно подразделить на две части. ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации действуют на постоянной основе и представляют собой устойчивую, структурированную подсистему. Окружные избирательные и участковые избирательные комиссии формируются к конкретным выборам, при этом формирование окружных комиссий зависит от избирательной системы и схемы округов.

ЦИК России как вышестоящая комиссия руководит деятельностью всех нижестоящих избирательных комиссий, контролирует соблюдение избирательных прав граждан и права на участие в референдуме.

ЦИК России участвует в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Она представляет по две кандидатуры для назначения в каждую комиссию, предлагает кандидатуры Председателей. При этом ЦИК России включена в систему федеральных государственных органов, региональные и территориальные избирательные комиссии - в систему региональных государственных органов, комиссии муниципальных образований - в систему органов местного самоуправления, статус окружных и участковых комиссий вообще не определён.

### 3.2 ЦИК России в системе разделения властей

центральная избирательная комиссия российская

Поскольку ЦИК России обладает государственным статусом и значительными властными полномочиями, организационной и функциональной самостоятельностью, неизбежно встает вопрос о месте ЦИК России в системе разделения властей. Ни законодательство, ни теория однозначного ответа на этот вопрос не дают.

Вопрос о месте Комиссии в системе разделения властей не имеет общепризнанного ответа, поскольку не укладывается в традиционную триаду «ветвей власти». В

России действуют и другие органы, не отнесенные ни к одной из трех основных ветвей власти - Центральный банк, Генеральная прокуратура, Счётная палата, Уполномоченный по правам человека. ЦИК не включена в систему исполнительной власти, возглавляемую Правительством, не является комиссией при Президенте или при представительных органах и не связана с судебной системой. Она обладает организационной и функциональной самостоятельностью. На мой взгляд, следует согласиться с М.В. Баглаем, который относит Центральную избирательную комиссию, а также Генеральную прокуратуру, Счетную палату, Уполномоченного по правам человека, Центральный банк к числу «органов государственной власти с особым статусом» Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - 6-е изд., изм. и доп. - М.: Издательство НОРМА, 2007. С. 399-402, то есть государственным органам, не относящимся ни к одной из основных ветвей власти, и признать, что классификация государственных органов на законодательные, исполнительные и судебные является неполной. А учитывая распространение органов, не относящихся к трём основным «ветвям власти» и несоответствие общепризнанных теоретических конструкций развивающейся реальности, необходимо разработать и представить такую теоретическую модель разделения властей, которая охватила бы всю систему публичной власти и определила бы место всех государственных органов, включая избирательные комиссии, в системе разделения властей.

#### Заключение

Исследование в представленной работе государственно-правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации свидетельствует о наличии в системе федеральных государственных органов такой структуры, которая организационными и правовыми средствами обеспечивает реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем, необходимо сделать ряд конкретных шагов в сторону дальнейшего укрепления статуса ЦИК России, создания условий, способствующих более высокому уровню ее правоприменительной и нормотворческой деятельности и прежде всего обеспечения ее реальной независимости от политической конъюнктуры, повышения компетентности, профессионализма и ответственности, как руководителей, так и членов Комиссии.

ЦИК России, являясь государственным органом, обладая властными полномочиями и занимая существенное место в системе публичной власти, не относится тем не менее к законодательной, исполнительной либо судебной «ветвям власти». Такое несоответствие не является чем-то уникальным, множество органов с особым статусом действуют в России и других государствах. Конституционная практика зачастую расходится с классической концепцией разделения властей, существующей более двухсот лет. ЦИК России неразрывно связана с Конституцией Российской Федерации 1993 года. Однако Конституция Российской Федерации не содержит главы об избирательной системе и не упоминает избирательные комиссии, что следует оценивать как конституционно-правовой пробел. Полагал бы

целесообразным включение в Конституцию главы о Центральной избирательной комиссии. Представляется, что одновременно следует наделить правом законодательной инициативы ЦИК России.