

**Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации**

**Р.Т. БИКТАГИРОВ
О.Ю. ВЕЛЬШЕВ**

**Государственно-правовой статус
Центральной избирательной
комиссии
Российской федерации**

**МОСКВА
2006**

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006-2008 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4, и в соответствии с Программой исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказания научно-методической помощи участникам избирательного процесса на 2004-2006 годы, одобренной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации 1 июня 2006 года.

Биктагиров Р.Т., Вильяшев О.Ю.

Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — М.: РЦИОИТ, 2006. 128 с.

© Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1.	
ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ	8
§ 1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации – федеральный государственный орган с особым статусом	8
§ 2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в системе избирательных комиссий	14
ГЛАВА 2.	
ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕЕ АППАРАТА	26
§ 1. Законодательные основы порядка формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	27
§ 2. Правовой статус руководителей и членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	42
§ 3. Аппарат Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, его структура и функции	49

ГЛАВА 3.	
КОМПЕТЕНЦИЯ И ПОРЯДОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	62
§ 1. Основные полномочия и функции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	62
§ 2. Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	76
§ 3. Акты, издаваемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации	80
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	82
ИСТОЧНИКИ	84

ВВЕДЕНИЕ

Свободные, демократические и конкурентные выборы органов государственной власти и местного самоуправления в постсоветский период развития Российской Федерации стали постоянным фактором государственной и общественно-политической жизни страны. В этот процесс вовлекаются миллионы граждан, многочисленные государственные и общественные структуры, средства массовой информации.

В центре избирательного процесса, особенно с позиции обеспечения своевременного и законного проведения избирательных процедур, стоят избирательные комиссии, возглавляемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Именно эти государственно-общественные формирования ныне, в условиях демократических реформ, держат в своих руках все юридически и организационно значимые нити избирательного процесса, принимают решения, обязательные для исполнения всеми субъектами избирательного процесса. Официально не входя в единую систему государственной власти, систему органов местного самоуправления, они занимают значимое место среди властных структур, обеспечивая организационно-правовыми средствами легитимный процесс смены выборных органов и должностных лиц в установленные законодательством сроки снизу доверху. В связи с этим в последнее десятилетие, в условиях реформирующейся избирательной системы, роль и значение избирательных органов неуклонно растет.

Организационно-методическим и правовым центром действующих в Российской Федерации избирательных органов является ЦИК России, возглавляющая систему избирательных комиссий, прежде всего при подготовке и проведении федеральных выборов. В 2003 году ЦИК России и вся система избирательных комиссий Российской Федерации отметили свое десятилетие.

Как известно, 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 — одного из основных политико-правовых демократических институтов Российского государства. 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 самостоятельную нишу в системе государственных органов, ЦИК России обладает существенными особенностями правовой природы, порядка формирования и деятельности.

Между тем государственно-правовой статус ЦИК России — федерального государственного органа до сих пор в законодательном порядке остается недостаточно четко очерченным, а в политико-правовой литературе — слабо исследованным. Такое положение, естественно, стимулирует научный и практический интерес к юридической природе и фактическому положению ЦИК России в системе государственных органов.

С учетом этих обстоятельств, в настоящей книге предпринята попытка комплексного исследования процесса учреждения ЦИК России как постоянно действующего коллегиального федерального государственного органа, ее статуса, порядка формирования и деятельности. Значительное внимание уделяется формотворчеству ЦИК России, порядку принятия издаваемых ею актов, а также структуре, целям и задачам ее Аппарата.

Раскрывая вопросы темы, авторы опирались на нор-

мы Конституции Российской Федерации 1993 года, регламентирующие основы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, федеральные избирательные законы, определяющие компетенцию ЦИК России и иных избирательных ко-миссий, смежное законодательство, регулирующие отдельные вопросы, связанные с избирательным правом и процессом, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства России, а также на нормативные акты самой ЦИК России. В работе также использовались труды отечественных ученых о статусе государственных органов, различных аспектах избирательной системы и избирательного права, перечень которых приведен в прилагаемом списке использованных нормативных правовых актов и специальной литературы.

Книга адресуется организаторам выборов и референдумов, политическим партиям, общественным объединениям, иным участникам избирательных и референдумных процессов, представителям средств массовой информации, широкому кругу избирателей, интересующихся данной проблематикой.

Не исключается ее использование при реализации мероприятий, связанных с повышением профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов, правовым обучением избирателей, а также преподавателями, аспирантами и студентами вузов юридического и гуманитарного профиля.

По мнению авторов, первая попытка анализа широкого круга вопросов, связанных с формированием и деятельностью ЦИК России, может оказаться полезной и для политиков, работников властных структур государственного и муниципального уровней.

ГЛАВА 1

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

В настоящей главе рассматриваются малоисследованные вопросы, связанные с выяснением правовой природы ЦИК России, ее места и роли в системе избирательных комиссий, других государственных и общественных структур, то есть проблемы, которые представляют значительный научный и практический интерес.

§ 1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации — федеральный государственный орган с особым статусом

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила одно из крупных достижений мировой политической и правовой мысли и практики государственного строительства — концепцию разделения властей. В статье 10 Конституции подчеркивается, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Последующие статьи Конституции конкретизируют органы, представляющие соответствующие ветви власти и осуществляющие власт-

ные полномочия на федеральном уровне: Федеральное Собрание в составе двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (статья 95), Правительство Российской Федерации (включая федеральные министерства, ведомства) (статья 110), суды (статья 118).

Вместе с тем очевиден тот факт, что существует еще ряд государственных органов, осуществляющих государственно-властные полномочия, не укладывающихся в конституционную формулу разделения властей. Например, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не отнесены ни к одной из трех ветвей власти, поскольку занимают самостоятельную нишу в системе властных государственных органов, что характерно и для института Президента Российской Федерации, который согласно Конституции Российской Федерации, также не относится ни к одной из ветвей государственной власти.

Отмеченная особенность строения системы органов государственной власти присуща многим другим государствам. В этой связи доктрина трехчленного разделения единой государственной власти, созданная Дж. Локком, Ш. Монтескье, дополненная и развитая другими мыслителями, получившая широкое воплощение в практике государственного строительства целого ряда цивилизованных стран, с течением времени, исходя из государственно-правовых реалий, подвергается модификациям. Некоторыми учеными и конституциями ряда государств стали дополнительно выделяться четыре, пять, а в отдельных случаях и шесть ветвей власти*. Например, в конституциях Бразилии 1988 года, Колумбии 1991 года фиксируется

* См.: Чепунов О.И. Конституционное право Российской Федерации. Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во РАГС, 2002. С.153 — 158.

существование четвертой ветви власти — избирательной, которая нашла свое организационное выражение в создании специальных избирательных органов — трибуналов, судов, избирательного регистра.

В иных концепциях, например, предложенных французскими специалистами Ж. Блан, Ф.-М. Вирье, Ф. Ваге, избирательная власть выделяется в качестве учредительной власти, которая, по мнению указанных исследователей, исходит непосредственно из корпуса избирателей и выражается в виде результатов выборов, решений, принятых на референдумах*.

В конституциях Алжира, Никарагуа, Швеции говорится о контрольной власти, которую представляют государственные структуры под разными названиями: Генеральные контролеры, Генеральные аудиторы и др. Конституция Никарагуа выделяет шесть ветвей власти, в том числе контрольную и учредительную**.

Тезис о существовании избирательной власти поддерживают и некоторые российские ученые. Например, В.Е. Чиркин избирательную власть определяет как "право граждан, обладающих избирательными правами и составляющих избирательный корпус, решать все основные вопросы государственной жизни путем выборов, референдума, народной законодательной инициативы и другими способами"***. Ю.А. Веденеев пишет: "... теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную будет неполной, если в ее классических определениях не будет найдено место для избирательной власти... избирательная власть выражает фундаментальное

* См.: Чепунов О.И. Конституционное право Российской Федерации. Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во РАГС, 2002. С.155.

** Чепунов О.И. Указанное соч. С. 155; Васильев А.В. Теория права и государства. Учебник. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 284 — 287.

*** Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 246.

разделение функций политического господства и управления между обществом и государством..."*. Исследуя конституционные нормы, автор приходит к выводу: Конституция Российской Федерации, определяя в качестве структурообразующего принципа организации государственной власти свободные выборы и референдум, а в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации народ, по существу, ввела в юридический оборот новую для отечественной политико-правовой теории и практики категорию — избирательная власть"**. .

Фактически ту же мысль выражает В.И. Лысенко, считая, что введение в текст Конституции Российской Федерации 1993 года понятия власти народа означает косвенное признание существования избирательной власти, выражаемой им непосредственно в ходе организации и проведения свободных выборов и референдумов*** .

Вместе с тем следует заметить, что среди специалистов существует и другая точка зрения. Так, А.В. Иванченко определение избирательных комиссий как ветви власти считает весьма условным "...Более уместным, — полагает он, — говорить о функциях системы избирательных комиссий, которая состоит в оформлении воли народа, придании ей нормативного (обязательного) характера... Именно эта организующая, а вовсе не властная функция является сущностной прерогативой системы избира-

* *Политическая реформа и избирательный процесс в России. В книге: Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / РАН. Институт государства и права. — М., 1995. С. 81.*

** *Политическая реформа и избирательный процесс в России. В книге: Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. С. 82.*

*** *Новая избирательная политика, право и реформа системы выборов в России: опыт и перспективы. // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. С. 97, 109.*

тельных комиссий"*.

Соглашаясь с тезисом о существовании "избирательной власти в системе публичной власти, следует заметить, что избирательная власть в общесоциологической плане не является ветвью государственной власти, а представляет собою власть, опирающуюся на наибольшую социальную базу, а потому является непосредственной и единственной основой всех ветвей государственной власти. В государственно-правовом (организационном) аспекте эту власть, на наш взгляд, представляют существующие в государстве избирательные органы, в России — система избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, несмотря на то, что они формируются законодательными и исполнительными органами, а часть избирательных комиссий — вышестоящими избирательными комиссиями с участием политических партий и собраний граждан. Поскольку избирательные комиссии обеспечивают демократическое воспроизводство выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, именно на эти органы государством возложено проведение выборов и референдумов, юридическое оформление их результатов в соответствии с волеизъявлением избирателей, участников референдума. Место и роль избирательных комиссий в системе органов государственной власти определяется тем, что механизм легитимации избирательной власти, выраженной ~ избирателями и участниками референдума путем голосования, находится в руках избирательных комиссий, единственных органов, наделенных правом подводить итоги народного волеизъявления и обнародовать его результаты.

Такое положение избирательных комиссий позволяет рассматривать их как государственно-общественные органы особого рода со строго определенной узкоспециаль-

* Иванченко А.В. *Избирательные комиссии в Российской Федерации. История. Теория. Практика.* М.: Весь Мир, 1996. С.52.

ной компетенцией*.

Анализ нормативной базы и фактической роли избирательных комиссий в Российской Федерации свидетельствует, что эти государственно-общественные органы на современном этапе приобретают новое политико-правовое, государственное звучание, становясь важнейшей гарантией обеспечения демократического развития, перехода к более открытой общественно-государственной модели обустройства Российской Федерации. Об этом также говорит более чем десятилетний опыт деятельности всей системы избирательных комиссий Российской Федерации во главе с ЦИК России.

Новейшая история России демонстрирует нам неоспоримые свидетельства ключевой роли института свободных выборов, которые являются важнейшим инструментом гражданского мира и согласия, гарантией цивилизованного развития государственных и общественных процессов. Действующая в стране избирательная система стала неотъемлемым государственно-правовым институтом**.

* Такая точка зрения уже высказывалась в специальной литературе. См., например, Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. 3-е изд. с изм. и доп. М.: Изд-во Норма, 2001. С. 353-356; Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Изд. группа ИНФРА-М — Норма, 1996. С.36-37.

** См.: Вешняков АА Становление института свободных выборов в Российской Федерации // Журнал о выборах. 2003. № 3. С. 3-7.

§ 2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в системе избирательных комиссий

Действующая в Российской Федерации система избирательных комиссий закреплена в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Согласно статье 20 названного Федерального закона в стране действует шестизвенная система избирательных комиссий, в которую, во главе с ЦИК России, входят: избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, муниципальные избирательные комиссии, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии.

В системе избирательных комиссий действуют отношения руководства и подчинения, правда, с некоторыми оговорками и особенностями. На содержание отношений внутри системы избирательных комиссий влияют, главным образом, два фактора: федеративное устройство Российского государства, а также уровень и вид проводимых выборов.

Федеративное устройство учитывается в наименовании и порядке формирования ЦИК России, с одной стороны, и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, — с другой. Так, эти государственные органы формируются соответственно федеральными и региональными законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти на паритетных началах с учетом принципа разделения властей, закреплённого в статье 10 Конституции Российской Федерации, а реализуют свои полномочия исходя из другого конституционного принципа — разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 5, 71-73 Конституции Российской Федерации).

По поводу влияния уровня и вида проводимых выборов на содержание взаимоотношений в системе избирательных комиссий следует подчеркнуть, что специфика

этой системы состоит в том, что она не является жестко централизованной. В частности, при организации и проведении каждых конкретных выборов действуют определенные системы избирательных комиссий. Так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации действуют: ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные*, территориальные и участковые избирательные комиссии; на выборах Президента Российской Федерации — такая же система комиссий, за исключением комиссий окружного звена. Наименьшее число избирательных комиссий действует при проведении выборов глав муниципальных образований: избирательная комиссия муниципального образования (возможно возложение полномочий этой комиссии на территориальную избирательную комиссию) и участковые избирательные комиссии. Независимо от количества звеньев в системе избирательных комиссий, задействованных на тех или иных выборах, между ними в полном объеме действуют установленные избирательным законодательством отношения руководства и подчинения.

ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех других избирательных комиссий только при проведении федеральных выборов. При проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и, тем более, в муниципальные органы ЦИК России не является руководящей инстанцией в полном объеме, однако, она вправе и обязана вмешиваться в избирательные отношения в тех случаях, когда имеют место нарушения прав участников избирательного процесса, путем рассмотрения поступивших жалоб и заявлений либо по собственной инициативе с принятием соответству-

* *В связи с переходом полностью на пропорциональную систему выборов депутатов Государственной Думы с 7 декабря 2006 года не будут образовываться одномандатные избирательные округа и формироваться соответствующие окружные избирательные комиссии.*

ющих решений, подготовкой рекомендаций и предложений. Такие же функции выполняет и региональная избирательная комиссия при проведении на территории соответствующего субъекта Российской Федерации муниципальных выборов.

Федеральные законы об основных гарантиях избирательных прав граждан 1994 и 1997 годов издания содержали прямую запись о том, что ЦИК России осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, а также комиссии по проведению референдума Российской Федерации. В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" 2002 года издания руководящие функции ЦИК России в отношении нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума органически вытекают из пункта 8 статьи 21 указанного Федерального закона, в соответствии с которым ЦИК России является избирательной комиссией, организующей выборы в федеральные органы государственной власти, а также комиссией референдума, организующей референдум Российской Федерации. Кроме того, руководящая роль ЦИК России непосредственно закреплена в специальных федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, в Федеральном конституционном законе "О референдуме Российской Федерации". Аналогичные полномочия ЦИК России предусмотрены в пункте 2 Указа Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 года "О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации, а также в Регламенте ЦИК России. В рамках действующего избирательного законодательства, кроме того, закреплено право ЦИК России на осуществление контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан при проведении выборов и референдумов любого уровня.

ЦИК России является инстанцией, уполномоченной рассматривать жалобы (заявления) на решения и действия

(бездействие) не только нижестоящих избирательных комиссий, но и региональных избирательных комиссий и их должностных лиц, и принимать по ним мотивированные решения вплоть до отмены обжалуемого решения и принятия нового решения по существу вопроса.

Одной из ключевых норм, обеспечивающих единство системы избирательных комиссий, является обязательность решений вышестоящей комиссии для нижестоящих комиссий. Этим качеством в полном объеме обладают решения ЦИК России.

Важным признаком, характеризующим место и роль ЦИК России в системе избирательных комиссий, является ее право и обязанность оказывать правовую, методическую, организационно-техническую и финансовую помощь избирательным комиссиям.

Следует обратить внимание и на то, что ЦИК России вправе обратиться в соответствующий суд с заявлением о расформировании любой избирательной комиссии при наличии указанных в законе оснований. И эти полномочия ею используются*.

Так, по заявлениям ЦИК России за не исполнение решения вышестоящей избирательной комиссии были расформированы Избирательная комиссия Красноярского края и избирательная комиссия муниципального образования "Город Климовск Московской области".

В частности, указанная муниципальная избирательная комиссия была расформирована при следующих обстоятельствах.

Решениями избирательной комиссии муниципального образования "Город Климовск Московской области" от 29 июля и 2 августа 2005 года было отказано в регистрации

* См., например, *Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2003 г. по гражданскому делу по заявлению ЦИК России о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 3. С. 96-99.*

кандидатами в депутаты Совета депутатов города Климовска 23 гражданам по мотивам недостаточности количества представленных достоверных и действительных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов.

Поступившие в ЦИК России в связи с этим жалобы в соответствии с Федеральным законом были направлены в Избирательную комиссию Московской области для рассмотрения и принятия решения. Избирательная комиссия Московской области 26 августа 2005 года отменила решение избирательной комиссии муниципального образования "Город Климовск Московской области" в отношении пяти граждан и обязала муниципальную избирательную комиссию повторно рассмотреть вопрос об их регистрации, в отношении остальных заявителей решения муниципальной избирательной комиссии были оставлены без изменения.

В ходе изучения материалов в ЦИК России в связи с поступившими жалобами кандидатов было установлено, что указанные решения муниципальной и областной избирательных комиссий в отношении большинства кандидатов были приняты без достаточных правовых и фактических оснований. В связи с этим ЦИК России постановлением от 2 сентября 2005 года № 151/1014-4 удовлетворила жалобы 18 граждан, отменила соответствующие решения муниципальной и областной избирательных комиссий и обязала избирательную комиссию муниципального образования "Город Климовск Московской области" не позднее 3 сентября 2005 года зарегистрировать кандидатами в депутаты Совета депутатов города Климовска 18 граждан-заявителей.

Однако 3 сентября 2005 года муниципальная избирательная комиссия не зарегистрировала заявителей в качестве кандидатов, чем не выполнила требование постановления ЦИК России, что в соответствии с подпунктом "б" пункта 1 статьи 31 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" является осно-

ванием для расформирования избирательной комиссии.

По данному факту ЦИК России обратилась в Климовский городской суд Московской области с заявлением о расформировании избирательной комиссии муниципального образования Город Климовск Московской области. Решением городского суда в удовлетворении заявления ЦИК России было отказано.

Московский городской суд 28 февраля 2005 года рассмотрел настоящее гражданское дело по кассационной жалобе ЦИК России, требования ЦИК России удовлетворил, решение суда первой инстанции отменил, избирательную комиссию муниципального образования Город Климовск Московской области" расформировал.

Завершая параграф, можно уверенно констатировать, что за истекшие десять лет ЦИК России фактически стала также организационно-методическим центром системы избирательных комиссий Российской Федерации. Ею систематически обобщается и распространяется опыт избирательных комиссий, ведется мониторинг правоприменительной практики, издаются многочисленные вспомогательные материалы по вопросам работы комиссий, готовятся научно-практические комментарии к избирательным законам, модельные законы, регулярно проводятся совещания, семинары, учебные мероприятия с руководителями избирательных комиссий, специалистами их аппаратов, оказывается любая иная помощь в пределах полномочий ЦИК России.

ЦИК России держит в центре внимания работу избирательных комиссий субъектов Российской Федерации — опорных звеньев в системе избирательных органов страны. Одним из первых документов, комплексно освещающих опыт работы конкретной комиссии, было постановление ЦИК России от 27 февраля 1997 года "О практике работы Избирательной комиссии Ульяновской области по

организации избирательных кампаний"* . Заслушав сообщение председателя комиссии Л.П. Фадеевой и рассмотрев материалы, подготовленные рабочей группой, ЦИК России одобрила практику работы Избирательной комиссии Ульяновской области по подготовке и проведению выборов в органы государственной власти федерального и регионального уровней и органов местного самоуправления. Направив постановление и соответствующую записку в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, ЦИК России предложила им проанализировать свою деятельность и принять меры по дальнейшему ее совершенствованию с учетом опыта Избирательной комиссии Ульяновской области.

В 2003-2005 годах ЦИК России принято 13 постановлений, касающихся практики работы избирательных комиссий 21 субъекта Российской Федерации по различным направлениям их деятельности. В частности, предметом изучения и последующего рассмотрения на заседании ЦИК России была работа избирательных комиссий Калининградской, Московской, Нижегородской, Новгородской областей, г. Санкт-Петербурга по организации и осуществлению регистрации (учета) избирателей, участников референдума** , Республики Саха (Якутия), Алтайского, Ставропольского краев, Ульяновской области — по подготовке и проведению выборов Президента Российской Федерации*** , Рязанской области, Ямало-Ненецкого автономного округа — по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти соответствующую

* *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 2. С. 25-29.*

** *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 4. С. 37-41; 2004.*

*** *Там же. 2004. № 7. С. 37-45, 69-77.*

щих субъектов Российской Федерации^{*}, Ульяновской и Читинской областей — по выполнению требований федерального законодательства в части формирования территориальных избирательных комиссий и информационных центров избирательных комиссий указанных субъектов Российской Федерации^{**}, города Санкт-Петербурга, Ростовской области — по осуществлению контроля за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов кандидатов при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов города и области^{***}, Архангельской, Калининградской, Камчатской и Мурманской областей — по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, а также на судах, находящихся в день голосования в плавании^{****}, Чеченской Республики — по подготовке к референдуму Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, по проектам законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики"^{*****}, а также по подготовке выборов в Парламент Чеченской Республики^{*****}.

Кроме того, приняты постановления, касающиеся избирательных комиссий всех субъектов Российской Федерации по вопросам применения смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) орга-

^{*} См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2005. № 3. С. 4-6.

^{**} См.: *Там же*. 2003. № 1. С. 49-51

^{***} *Там же*. 2003. № 5, С. 12-15.

^{****} *Там же*. 2005. № 10. С. 99-114.

^{*****} *Там же*. 2003. № 2. С. 10-11.

^{*****} *Там же*. 2005. № 12. С. 19-21.

ны государственной власти субъектов Российской Федерации (дважды)^{*}, а также по вопросам выполнения требований федерального законодательства в части формирования территориальных избирательных комиссий

В указанных документах ЦИК России обобщен опыт избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на различных участках деятельности и на этой основе даны рекомендации по совершенствованию их работы. Они служат надежным ориентиром в работе избирательных комиссий^{**}.

Заслуживает быть отмеченной активная издательская деятельность ЦИК России, являющаяся важным рычагом углубления профессиональных знаний организаторов выборов и референдумов, а также повышения правовой культуры широкого круга избирателей и участников референдума. Выпускаются не только подписные издания "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации", "Журнал о выборах, официальные тексты федеральных законов, но и много другой литературы по избирательной и референдумной тематике.

В 1995-2005 годах выпущены 14 сборников серии "Электоральная статистика". В этих книгах представлен обобщенный опыт подготовки и проведения федеральных и региональных избирательных кампаний, сведения о том, кто и как в них участвовал, какие возникали проблемы и конфликты и как они были разрешены, излагаются конкретные результаты волеизъявления избирателей. Наряду с текстовой информацией книги снабжены богатым иллюстративным материалом — диаграммами, картами, статистическими таблицами, графиками, всесторонне и наглядно освещающими прошедшие избирательные кампании. Такие данные — хорошее подспорье для последующей сравнительно-аналитической работы организаторов и

^{*} *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2004. № 10. С. 12-38; 2005. № 7. С. 147-176.*

^{**} *Там же. 2003. № 1. С. 81.*

участников выборов, ученых и специалистов.

Коллективом ЦИК России в творческом сотрудничестве с учеными подготовлены и изданы несколько комментариев к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права неучастие в референдуме граждан Российской Федерации" (1995, 1999, 2003 гг.), комментарий к Федеральному закону "О выборах Президента Российской Федерации" (2000 г.). В настоящее время готовятся к выпуску очередное издание комментария к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также комментарий к Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

В ЦИК России подготовлены и выпущены в свет два одноименных учебника для вузов "Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации" (1999 и 2003 гг.).

Начиная с 1994 года, ЦИК России регулярно издает сборники законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам выборов и референдумов, которые в хронологическом порядке включают в себя официальные тексты федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации, акты Конституционного Суда Российской Федерации, документы ЦИК России, которые активно используются в правоприменительной деятельности избирательных комиссий, иных участников выборов и референдумов, судов, а также в учебных и научных целях.

Большую помощь в разрешении споров, возникающих в ходе избирательных кампаний и кампаний референдумов, оказывает регулярно издаваемый сборник "Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации". В сборнике судебные решения систематизированы по уровням и видам выборов и референдумов, а также по основным стадиям и этапам

избирательного и референдумного процессов, что облегчает пользование ими.

В соответствии с Программой исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах Российской Федерации и оказания научно-методической помощи участникам избирательного процесса на 2002-2003 гг., одобренной Научно-методическим советом при ЦИК России (протокол № 1 от 31 января 2002 года), в 2004 году вышла в свет объемная книга "Международные избирательные стандарты. Сборник документов", подготовленная коллективом авторов-составителей под руководством и редакцией Председателя ЦИК России. В сборник включено 142 международных акта и иных документов по вопросам избирательного права и процесса, представляющих международные избирательные стандарты по проведению демократических выборов. Книга имеет не только научно-познавательное, но и большое практическое значение в правоприменительной деятельности избирательных комиссий, судов и других государственных органов, ибо в соответствии с Конституцией Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российского государства.

Большое значение для расширения теоретического кругозора организаторов выборов и избирателей имеют такие издания ЦИК России, как "Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. (2001 г), "Институт выборов в истории России. Библиографический указатель" (2002 г), "Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX — XX вв. Хрестоматия" (2003 г), "Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII-начала XX века. Хрестоматия" (2003 г.), осуществленные в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правово-

му обучению избирателей в Российской Федерации на 2000 — 2005 годы, утвержденного постановлением ЦИК России от 20 октября 2000 года № 1 13/1 176-3*.

Российский центр обучения избирательным техно-логиям при ЦИК России в издательской серии Прикладная юриспруденция выпустил значительное число книг и брошюр, посвященных как общим проблемам, так и отдельным институтам избирательного права и процесса, авторами которых являются члены ЦИК России, ведущие работники ее Аппарата, члены Научно-методического совета при ЦИК России, ученые и специалисты в области конституционного и избирательного права.

Для специалистов и общественности ЦИК России регулярно проводит презентации выпускаемых ею изданий.

Постоянными пользователями издаваемых ЦИК России документов и материалов являются не только избирательные комиссии, но и политические партии, кандидаты в депутаты и на иные выборные должности, другие участники избирательных и референдумных процессов.

* *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 22. С. 16-29.*

ГЛАВА 2

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕЕ АППАРАТА

Порядок формирования, состав и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ее руководителей и членов с принятием Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее — Федеральный закон) и последующих нормативных правовых актов претерпели ряд существенных изменений. Эти изменения отражают возросшую роль и ответственность ЦИК России за выполнение возложенных на нее задач.

В параграфах настоящей главы исследуются учреждение ЦИК России как постоянно действующего федерального государственного органа, особенности компетенции Комиссии в начальный период ее деятельности, формирования первого состава членов Комиссии и порядка их работы. Особое внимание уделяется организационно-правовым вопросам, связанным с назначением членов ЦИК России, избранием ее руководителей, их статусом, а также с формированием, структурой и функциями Аппарата Комиссии в современный период.

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

Одним из важных направлений политико-правовой реформы, осуществленной в России в 90-х годах XX века, явились фундаментальные изменения в организации и деятельности органов государственной власти, в том числе избирательных комиссий и избирательной системы в целом. Краеугольный камень этим изменениям положил Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации"*, принятый в драматических условиях борьбы законодательной и исполнительной ветвей государственной власти.

В частности, Указом предусматривалось учреждение нового постоянно действующего парламента Федерального Собрания Российской Федерации, проведение выборов депутатов обеих его палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

В целях реализации этой задачи государственной важности Указом было постановлено образовать Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, которой совместно с нижестоящими избирательными комиссиями поручалось обеспечить соблюдение избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении указанных выборов. Всем государственным органам и должностным лицам предписывалось оказывать необходимое содействие избирательным комиссиям, пресекать любые действия, направленные на срыв выборов, от кого бы они ни исходили, а лиц, препятствующих осуществлению избирательных прав граждан, привлекать в установленном законом порядке к уголовной

* *Хрестоматия по российскому конституционному праву. М.: Изд-во "Норма", 2001. С. 6-15.*

ответственности.

Указ ввел в действие Положение о федеральных органах государственной власти на переходный период, а также Положение о выборах депутатов Государственной Думы, разработанное народными депутатами Российской Федерации и Конституционным совещанием.

На основании статей 4 и 13 Положения о выборах и в соответствии с предложениями субъектов Российской Федерации в лице их законодательных (представительных) органов власти и глав исполнительной власти Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 1993 года № 1505 был учрежден принципиально новый федеральный избирательный орган — Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году, утвержден ее персональный состав и Положение о Комиссии*.

Несколько позднее, 11 октября 1993 года, Указом Президента Российской Федерации выборы в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, также как и выборы депутатов Государственной Думы, были назначены на 12 декабря 1993 года, утверждено Положение о выборах депутатов Совета Федерации, а Центральная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году была преобразована в Центральную избирательную комиссию по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации**.

Через три дня, 15 октября 1993 года, был издан Указ Президента Российской Федерации о проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской

* *Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 декабрь 1994). М.: Известия, 1994. С. 29-37.*

** *См.: Там же. С. 67-80.*

Федерации^{*}, которое было назначено также на 12 декабря 1993 года. Этим же Указом было утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. Согласно статье 8 Положения на Центральную избирательную комиссию по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году и нижестоящие избирательные комиссии, образованные для проведения указанных федеральных выборов, возлагались функции соответственно Центральной, окружных и участковых комиссий по проведению всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации.

Свое ныне действующее наименование — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации — главный федеральный избирательный орган получил в Указе Президента Российской Федерации № 2227 "О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации"^{**}, изданном 20 декабря 1993 года по завершении первого и самого сложного цикла федеральных выборов и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации. Пунктом 1 этого Указа Центральная избирательная комиссия по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году была преобразована в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Это официальное наименование Комиссии воспроизводится всем последующим законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что ряд положений Указа Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 года № 2227 имеет важное значение для характеристики основ

^{*} *Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 — декабрь 1994). С. 134-135.*

^{**} *См.: Там же.*

правового положения ЦИК России и обеспечения ее деятельности.

Указ, в частности, провозгласил, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации возглавляет систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов в федеральные органы государственной власти, проведения референдума (всенародного голосования), выборов в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и действует на постоянной основе.

Указ вновь подтвердил принцип независимости ЦИК России от других государственных органов при подготовке и проведении выборов, установленный в ранее принятых законодательных актах. Ее решения, принятые в пределах прав, предоставленных законодательством, обязательны для всех государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и должностных лиц, которые обязаны оказывать ей содействие, создавать для ее работы условия и предоставлять сведения и материалы.

На обеспечение принципа независимости была направлена и норма, согласно которой Правительству Российской Федерации вменялось в обязанность предусматривать в республиканском бюджете Российской Федерации отдельной строкой денежные средства для ЦИК России на проведение выборов федеральных органов государственной власти, проведение референдума, а также выборов в представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Этим Указом были решены вопросы размещения ЦИК России и ее Аппарата, материально-технического обеспечения их деятельности, а также социально-бытового и медицинского обслуживания.

Переходя к формированию Центральной избирательной комиссии Российской Федерации первого состава, следует отметить, что оно проходило в экстремальных условиях политического кризиса, вызванного противосто-

янием в центре органов законодательной и исполнительной власти. Намеченная Президентом Российской Федерации реконструкция государственной власти, предусматривающая избрание нового парламента — Федерального Собрания Российской Федерации, проведение всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, потребовала динамичных и решительных действий центральных и региональных властей по поиску и выдвижению кандидатур в состав нового федерального избирательного органа из числа лиц, обладающих хорошей теоретической подготовкой, опытом практической государственной работы, способных юридически грамотно и оперативно решать задачи государственной важности. И такая работа была проделана.

Уже через семь дней после объявления о поэтапной конституционной реформе Президент Российской Федерации Указом от 29 сентября 1993 года утвердил первый состав Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в количестве 21 человека, в том числе Председателя, заместителя Председателя, и 19 членов. При этом десять членов ЦИК России, включая заместителя Председателя Ко-миссии, были утверждены из числа кандидатов, представленных законодательными (представительными) органами и еще десять членов Комиссии — из числа кандидатов, представленных главами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует заметить одну существенную деталь: в то время не предусматривалась должность секретаря ЦИК России. Его обязанности исполнялись руководителем Аппарата ЦИК России, назначаемым Председателем Комиссии.

В Центральную избирательную комиссию Российской Федерации первого состава вошли представители 20 субъектов Российской Федерации, в том числе Республики Татарстан, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Бурятия, Чувашской Республики, Республики Тыва, Красноярского и Ставропольского краев, Тюменской,

Владимирской, Архангельской, Воронежской, Омской, Челябинской, Астраханской, Саратовской, Магаданской, Ленинградской областей, Ко-ми-Пермяцкого автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Учрежденная в 1993 году ЦИК России действовала на постоянной основе, однако на штатной основе в ней работали в начале только Председатель, его заместитель и два члена, остальные члены Комиссии исполняли свои обязанности без отрыва от основной работы, по вызову на заседания ЦИК России и для участия в других проводимых ею мероприятиях.

Относительно сроков полномочий ЦИК России действовали противоречивые нормы. Так, статья 4 Положения о Центральной избирательной комиссии срок ее полномочий определяла в 4 года, а статья 2 указанного акта, не содержащая определенного срока, устанавливала — до образования нового состава ЦИК России в соответствии с новым законом о выборах. Фактически первый состав ЦИК России работал с сентября 1993 года по март 1995 года, то есть полтора года, исчерпав свои полномочия 21 марта 1995 года — в день проведения первого организационного заседания ЦИК России, сформированной в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" 1994 года.

Правовой статус ЦИК России первого состава устанавливался не только в положениях о выборах депутатов Совета Федерации, Государственной Думы и о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, но и в Положении о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году (далее — Положение о Комиссии), утвержденном Указом Президента Российской Федерации

от 29 сентября 1993 г. № 1505*. Основные нормы этого документа сводились к следующему.

Задачами Комиссии провозглашались: обеспечение единообразного исполнения законодательства о выборах депутатов Государственной Думы; руководство деятельностью избирательных комиссий; обеспечение избирательных прав граждан, общественных объединений; контроль за подготовкой и проведением выборов. В последующем эти задачи были дополнены в связи с возложением на Комиссию обязанностей по проведению выборов депутатов Совета Федерации и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации.

В Положении о Комиссии закреплялись демократические принципы деятельности Комиссии: открытость, гласность, коллегиальность, свободное обсуждение и решение вопросов, отнесенных законодательством к ее ведению, и инициатива членов Комиссии.

Были оговорены порядок и условия досрочного освобождения от должности руководителей и членов Комиссии. Так, Председатель ЦИК России мог быть освобожден от своих обязанностей Президентом Российской Федерации по личному заявлению или по мотивированному представлению Верховного Суда Российской Федерации. Заместитель Председателя Комиссии, а также члены Комиссии могли быть освобождены от своих обязанностей Президентом Российской Федерации по личному заявлению либо по представлению Председателя Комиссии, в том числе за систематическое невыполнение своих обязанностей.

Положение о Комиссии достаточно подробно регламентировало полномочия ЦИК России по направлениям ее деятельности. В частности, Комиссия обеспечивала:

контроль за законностью проведения выборов;

* См.: *Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 декабрь 1994)*. С. 29-37.

единообразное исполнение норм Положения о выборах, в том числе путем издания инструкций, разъяснений и других нормативных актов и методических материалов;

совершенствование законодательства о выборах, в том числе путем внесения в законодательные органы и Президенту Российской Федерации предложений об изменениях и дополнениях законодательства о выборах;

формирование окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Совета Федерации и Государственной Думы, назначение их председателей и руководство работой этих комиссий;

распределение денежных средств, выделенных из бюджета Российской Федерации на проведение выборов и всенародного голосования, контроль за целевым расходованием избирательными комиссиями, комиссиями референдума указанных средств, а также контроль за правильным использованием кандидатами и избирательными объединениями средств своих избирательных фондов;

установление форм избирательных документов, порядок их транспортировки, использования и хранения;

установление результатов выборов и всенародного голосования в целом по Российской Федерации и публикацию их в печати.

В Положении о Комиссии регламентировались вопросы организации работы Комиссии, созыва и проведения ее заседаний, порядок принятия постановлений Комиссии, определялись функции Председателя Комиссии, его заместителя, секретаря и членов Комиссии, разрешались вопросы, связанные с утверждением штатного расписания Аппарата Комиссии, с оплатой труда и социально-бытовым обслуживанием его работников. Определялся порядок составления и утверждения сметы расходов, связанных с деятельностью ЦИК России. Комиссия как самостоятельный орган наделялась правами юридического лица.

ЦИК России осуществляла и другие полномочия в соответствии с федеральным законодательством и Положением о Комиссии.

Положение о Комиссии сыграло важную роль в становлении нового федерального избирательного органа, а в совокупности с законодательством о выборах и референдумах — и избирательной системы Российской Федерации в целом. С принятием Федерального закона от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации оно утратило силу.

Таким образом, учреждение ЦИК России, формирование первого состава и правовая регламентация ее деятельности отличались значительным своеобразием, вызванным наличием элементов кризиса условий развития Российского государства начала 90-х годов XX века. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации первого состава внесла заметный вклад в реализацию конституционной реформы, в формирование новой структуры органов государственной власти в Российской Федерации. Главная ее заслуга на данном временном этапе — организационно-правовое обеспечение первых выборов в федеральный парламент и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, открывших период демократического развития Российского государства.

Действующий порядок формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации определен в статье 21 Федерального закона и отличается существенными особенностями. Пожалуй, это единственный федеральный государственный орган, который формируется на паритетных началах тремя субъектами, представляющими фактически две ветви государственной власти. Этим в значительной мере обеспечивается членство в ЦИК России представителей различных политических сил, их сбалансированность, достигается принятие объективных, беспристрастных решений, выражающих общегосударственные, общенародные интересы.

Состав Комиссии установлен в количестве пятнадцати членов. При этом пять членов Комиссии назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями политических партий, иными депутатскими объединениями, депутатами. Причем от депутат-

ского объединения назначается не более одного члена Комиссии. Пять членов Комиссии назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных субъектами Российской Федерации в лице их законодательных (представительных) органов и руководителей высших исполнительных органов государственной власти. Пять членов Комиссии назначаются Президентом Российской Федерации.

Процедуры представления, рассмотрения и назначения выдвинутых кандидатур в состав ЦИК России определяются регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации*. Порядок назначения членов ЦИК России Президентом Российской Федерации нормативно не установлен и оформляется указом.

Действующий (четвертый) состав ЦИК России сформирован актами названных выше государственных органов в феврале — марте 2003 года**, а ее первое (организационное) заседание состоялось 26 марта 2003 года.

Некоторыми специалистами выдвигаются различные предложения по совершенствованию законодательства, касающегося формирования избирательных комиссий, в том числе и ЦИК России***, которые представляются до-

* См.: главу 23 Регламента Совета Федерации и главу 24 Регламента Государственной Думы // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №7. Ст. 55; 1998. № 7. Ст. 81.

** См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 3617-IIIД "О назначении членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации"; постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 февраля 2003 г. № 40-44СФ; Указ Президента Российской Федерации от 14 марта 2003 года № 28! "О членах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 2. С. 5 — 9.

*** См. по этому вопросу: *Выборы. Законодательство и технологии*. 2001. № 4. С. 8.

статочны спорными, а потому требующими взвешенного и, вместе с тем, критического рассмотрения. Реальная же практика показывает, что ныне действующий порядок формирования ЦИК России является наиболее оптимальным, обеспечивающим надлежащее представительство и высокую эффективность работы.

Федеральный закон установил некоторые ограничения на занятие должности члена ЦИК России с правом решающего голоса. К примеру, им не может быть депутат, выборное должностное лицо, а также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава местной администрации, судья, прокурор, лица, выведенные из состава избирательных комиссий по решению суда, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые судом административному наказанию за нарушения законодательства о выборах и референдумах - в течение одного года со дня вступления в силу постановления суда о назначении административного наказания, утратившие свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате расформирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), — в течение пяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда. Федеральным законом установлены также и квалификационные требования к члену ЦИК России: он должен иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права.

Члены ЦИК России с правом решающего голоса вправе работать в Комиссии на постоянной (штатной) основе. Согласно Регламенту Центральной избирательной комиссии Российской Федерации* (далее — Регламент Комиссии) основаниями для работы на штатной основе является личное заявление члена Комиссии и распоряже-

* См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2003. № 3. С. 14-35.

ние Председателя ЦИК России.

Члены Комиссии практически несменяемы в течение срока полномочий ЦИК России и не могут быть освобождены от должности (от обязанностей) досрочно иначе как по основаниям, установленным Федеральным законом. Эти основания четко оговорены в пунктах 6 — 8 статьи 29 Федерального закона. Особым случаем досрочного прекращения полномочий членов ЦИК России определен факт расформирования Комиссии решением Верховного Суда Российской Федерации в установленном законом порядке, за исключением тех ее членов, которые не виновны по установлению суда в допущенных Комиссией нарушениях.

Срок полномочий ЦИК России составляет четыре года. Федеральный закон предусматривает продление полномочий до окончания избирательной кампании, кампании референдума, если этот срок истекает в период избирательной кампании либо в период со дня назначения референдума Российской Федерации и до окончания кампании референдума, которые организует и проводит ЦИК России. При проведении повторных выборов и дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в одномандатных избирательных округах такое продление полномочий не предусмотрено.

Представляется, что установленная законом смена состава ЦИК России, происходящая перед каждым циклом федеральных выборов, не обеспечивает в полной мере независимый статус Комиссии, не способствует развитию самостоятельности и профессионализма ее членов. В этой связи обращает на себя внимание, высказанное в специальной литературе, предложение об увеличении срока полномочий действующих на постоянной основе избирательных комиссий, как минимум, на двойной срок обычной легислатуры законодательных (представительных) органов государственной власти с тем, чтобы минимизи-

ровать имеющую место расширяющуюся, к сожалению, практику политизации комиссий*.

Формирование ЦИК России предусматривает назначение членов Комиссии с правом совещательного голоса. Институт члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса впервые был введен в практику Положением о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году.

В избирательных законах, начиная с 2002 года, этот институт получил дальнейшее развитие. Если по ранее действовавшему законодательству члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса назначались только зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, то теперь это право получили все кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие список кандидатов, со дня представления документов для регистрации в ЦИК России. Политическая партия, кандидат на должность Президента Российской Федерации вправе назначать по одному члену ЦИК России с правом совещательного голоса. За избирательными объединениями, представленными в Государственной Думе, и действующим Президентом Российской Федерации это право сохраняется в течение всего срока их полномочий.

Правом назначения члена ЦИК России с правом совещательного голоса наделена также инициативная группа по проведению референдума Российской Федерации.

Следует отметить возрастающую роль члена ЦИК России с правом совещательного голоса как в проведении избирательной кампании представляемым им кандидатом, политической партией, так и в работе избирательной комиссии в целом. Регулярно участвуя в заседаниях Комис-

* В.И. Лысенко. *Новая избирательная политика, право и реформа системы выборов в России: опыт и перспективы // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. С. 116.*

сии, проводимых ею мероприятиях, обладая значительными правами, в том числе и на ознакомление с документами и материалами избирательной комиссии, связанными с выборами, член Комиссии с правом совещательного голоса получает необходимую ему информацию, что называется, из первых рук, имеет возможность оказывать кандидату, политической партии необходимую помощь, со знанием дела представлять и защищать их интересы в ходе избирательной кампании. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, занимающие активную позицию, вносят существенный вклад в укрепление законности в работе комиссий, защиту прав участников избирательных и референдумных кампаний.

Так, в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва в ЦИК России поступило письменное обращение члена Комиссии с правом совещательного голоса В.Г. Соловьева, в котором он указывал на нарушение прав избирателей решением Московской городской избирательной комиссии от 4 декабря 2003 года № 18/1 и просил отменить это решение. Указанным решением участковым избирательным комиссиям города Москвы было предложено в случаях обращения граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, находящихся в Москве и не имеющих по уважительной причине открепительного удостоверения, а также граждан, не имеющих в паспорте отметки о регистрации, направлять этих граждан в Московскую городскую избирательную комиссию для рассмотрения их обращений и проверки соответствующих документов на предмет установления наличия у них активного избирательного права, с последующей выдачей этим гражданам справки за подписью членов Московской городской избирательной комиссии, уполномоченных на такого рода действия.

Такая справка, согласно вышеназванному решению Московской городской избирательной комиссии, являлась основанием для дополнительного включения в список

избирателей граждан этой категории на соответствующих избирательных участках.

Однако включение граждан в списки избирателей на основании каких-либо справок, тем более выдаваемых по усмотрению отдельных членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, не предусмотрено федеральным законодательством.

С учетом всех обстоятельств ЦИК России нашла доводы, изложенные заявителем — членом ЦИК России с правом совещательного голоса В.Г. Соловьевым, обоснованными и решение Московской городской избирательной комиссии от 4 декабря 2003 года № 18/1 "О Рекомендациях участковым избирательным комиссиям по обеспечению конституционного права избирать в органы государственной власти" отменила*.

* *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 22. С. 149-150.*

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

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, Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года "О государственных должностях Российской Федерации" и последующим законодательством 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.

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 соответству-

ющем 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 и референдумного процессов.

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 на-званные 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, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях ЦИК России и нижестоящих избирательных комиссий, и получать копии этих материалов и документов (за исключением некоторых документов, перечисленных в Федеральном законе); требовать заверения копий указанных документов; удостовериться в правильности сортировки избирательных бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям; 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: группы контроля за

соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации^{*}, за использованием государственной автоматизированной информационной системы^{**}, отдельных ее фрагментов и некоторых других. При этом члены указанных групп имеют равные права, участвуя в работе на равных основаниях.

Важно, что член ЦИК России с правом совещательного голоса в период своих полномочий обладает в полном объеме правами, закрепленными за ним законом, в рамках всех выборов и референдумов, проводимых Комиссией, независимо от того в связи с какой избирательной кампанией, кампанией референдума он был назначен в Комиссию.

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

^{*} См.: постановление ЦИК России от 9 апреля 1996 г. № 89/734-II. Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997. С. 688-695.

^{**} См.: пункт 3 статьи 74 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

опубликования результатов этих выборов^{*}. Полномочия члена ЦИК России с правом совещательного голоса, назначенного инициативной группой по проведению референдума Российской Федерации, прекращаются через 10 дней после официального опубликования результатов референдума либо со дня прекращения процедур по реализации инициативы проведения референдума, а если по фактам нарушения ЦИК России порядка голосования и подсчета голосов участников референдума ведется судебное разбирательство — со дня вступления в законную силу решения Верховного Суда Российской Федерации по жалобе (заявлению).

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.

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов либо отмена их регистрации влечет прекращение полномочий назначенного этим кандидатом, избирательным объединением, члена ЦИК России с правом совещательного голоса.

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

^{*} Данная норма Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ не соответствует положению пункта 24 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях, согласно которому полномочия члена Комиссии с правом совещательного голоса прекращаются в день окончания соответствующей избирательной кампании.

России с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, а с правом совещательного голосов 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

* См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2003. № 3. С. 14-35.

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.

§ 3. Аппарат Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 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 образованы 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: в 1999, 2003 и 2006 годах*. Обновленные положения отражали те

* См.: *Положение об Аппарате Центральной избирательной комиссии по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации // Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 — декабрь 1994). С. 197-204; Вестник*

изменения, которые происходили в законодательстве о выборах и референдумах, и о государственной гражданской службе. В соответствии с ними расширялись и уточнялись задачи и функции Apparata по обеспечению многогранной деятельности ЦИК России.

Изучение текстов этих документов свидетельствует об укреплении статуса Apparata. Так, Положение 1993 года, определяя статус Apparata, 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 контроль-но-ревизионное, организационно-методическое и документационное, издательское, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение, а Apparat объявляется "рабочим органом" ЦИК России. В 2003 году Apparat провозглашается "органом" ЦИК России без определения "рабочий" с дополнительной функцией кадрового обеспечения. При этом в рамках обеспечения деятельности ЦИК России, Apparatu предоставляется право непосредственно взаимодействовать с федеральными государственными органами, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, комиссиями референдума всех уровней.

Apparat ЦИК России, как и аппарат любого другого коллегиального государственного органа, — это вспомогательное образование при этом органе или лице, обладающем государственно-властными полномочиями и являющемся юридическим лицом. Отсюда — Apparat не может во вне выступать от собственного лица и от имени ЦИК России, работая под ее началом и проводя в жизнь ее волю и решения. В этом проявляется подчинение Apparata закону и сформировавшему его федеральному государственному органу — ЦИК России.

В соответствии с действующим Положением об Ап-

*Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.
1999. № 5. С. 7-15; 2003. № 10. С. 105-114. 2006. № 2. С. 283-291.*

парате от 31 января 2006 года Аппарат Комиссии осуществляет правовое, организационное, методическое, информационно-аналитическое, финансовое, документационное, издательское, материально-техническое, социально-бытовое, кадровое и иное обеспечение деятельности Комиссии в соответствии с определенными Федеральным законом и Регламентом Комиссии конкретными направлениями ее деятельности, закрепленными за членами Комиссии с правом решающего голоса.

В этих целях Положение закрепляет за Аппаратом 29 функций. Однако и 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.

Структура и штатное расписание Аппарата включают в себя руководителя Аппарата, его заместителя, помощника Председателя ЦИК России, управления, отделы в составе управлений, а также перечень должностей и количество штатных единиц в структурных подразделениях и в Аппарате в целом.

Организация работы Аппарата осуществляется в соответствии с Регламентом ЦИК России, Положением об Аппарате, Служебным распорядком Аппарата, Инструкцией по делопроизводству в Комиссии, а также положениями об управлениях, должностными регламентами, поручениями руководителей Комиссии, руководителя Аппарата и его заместителя.

Управления осуществляют свою деятельность во взаимодействии друг с другом, с Федеральным центром информатизации, Российским центром обучения избирательным технологиям, Контрольно-ревизионной службой и Научно-методическим советом при ЦИК России.

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 поряд-

ке должностными регламентами.

В структуру и штатное расписание Аппарата по мере необходимости вносятся изменения с учетом объема и сложности решаемых Комиссией задач. В настоящее время в Аппарате Комиссии занято около 200 работников. В период федеральных избирательных кампаний, Аппарат пополняется в среднем на 100-150 человек за счет лиц, привлекаемых на временной договорной основе для обеспечения возросшего объема работы.

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*.

* Следует заметить, что РЦОИТ при ЦИК России создан Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в ноябре 1994 года во исполнение распоряжения Президента РФ от 1 ноября 1994 года № 558-рп "О Федеральной программе повышения правовой культуры избирателей — граждан Российской Федерации, организаторов избирательного процесса и представителей общественных объединений". Первоначально Комиссия утвердила Положение о РЦОИТ, а 21 февраля 2001 г. — Устав Центра. См. подробнее: Сборник законодательных и иных нормативных актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации. 2001. М., 2002. С. 130-133.

ФЦИ при ЦИК России образован в соответствии с Указом Президента РФ от 18 августа 1995 года № 861 "Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы". Этим же Указом было утверждено Положение о Центре. В дальнейшем во исполнение Федерального закона О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы" от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ ЦИК России утвердила Положение о Федеральном центре информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в новой редакции. См. подробнее: Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 5. С. 72-77.

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 (РЦОИТ) 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 и референдумного процессов, 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.

Для предварительной проработки и экспертизы вопросов, входящих в предметы ведения ЦИК России, ею образуются совещательные, консультативные, экспертные и иные внутренние вспомогательные подразделения с консультативно-рекомендательными полномочиями: службы, советы, рабочие группы. Они действуют на общественных началах и не являются юридическими лицами, как правило, функционируют под руководством членов ЦИК с правом решающего голоса, работающих в Комиссии на постоянной основе, хотя рабочие группы создаются также и для разрешения конкретных разовых задач. В их состав, наряду с членами ЦИК России и работниками ее Аппарата, входят специалисты государственных органов, организаций и учреждений, ученые.

Так, постоянно действующим специализированным органом финансового контроля, возглавляемым заместителем Председателя ЦИК России, является Контрольно-ревизионная служба при Центральной избирательной ко-

миссии Российской Федерации (КРС при ЦИК России). Порядок формирования КРС при ЦИК России, основы ее правового статуса, функции и полномочия определены федеральными избирательными законами, а более подробно — Положением о КРС при ЦИК России*. Решения, принимаемые КРС, для ЦИК России носят рекомендательный характер. Окончательное решение по материалам и документам КРС, внесенным в ЦИК России, принимает Комиссия. При официальной переписке КРС использует бланки ЦИК России.

Другим важным постоянно действующим формированием является Научно-методический совет при ЦИК России. Положение о Совете, его персональный состав утверждаются постановлением ЦИК России**.

Согласно Положению Совет образован "для научно-методического и экспертного обеспечения деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по развитию избирательной системы, законодательства о выборах и референдумах, отзыве в Российской Федерации, оказанию научно-методической помощи избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, комиссиям референдумов... а также по осуществлению взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными объединениями и другими участниками избирательных кампаний, референдумов в целях обеспечения гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"***.

* См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2003. № 4. С. 22-30.

** См.: *Там же*. 2006. № 3. С. 173.

*** *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2006. № 3. С. 174.

Структура Совета включает в себя президиум Совета и пять секций с общей численностью 55 человек, утверждаемых из числа членов ЦИК России, представителей отдельных региональных избирательных комиссий, федеральных государственных органов и учреждений, а также ученых и практиков в области конституционного права, применения законодательства о выборах и референдумах.

Председателем Совета является по должности Председатель ЦИК России, а секции возглавляют члены ЦИК России с правом решающего голоса.

Президиум Совета образуется для оперативного рассмотрения вопросов деятельности Совета. В его состав входят по должности председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь и руководители секций Совета. Президиум Совета возглавляет председатель Совета.

Совет осуществляет свою деятельность руководствуясь Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством, актами ЦИК России, распоряжениями Председателя ЦИК России, а также в соответствии с Программой исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказания научно-методической помощи участникам избирательного процесса, иными программами, а также планами Совета.

Решения Совета, его президиума или секции принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих, оформляются в виде протокола и носят рекомендательный характер.

Положением определены задачи и функции Совета, организация работы Совета, регламентированы другие вопросы деятельности Совета и его секций.

Еще одним важным постоянно действующим формированием ЦИК России, несущим основную нагрузку по рассмотрению избирательных споров (конфликтов), является Рабочая группа по предварительному рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их

должностных лиц, нарушающие избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации (далее — Рабочая группа). Рабочая группа образована ЦИК России 23 июля 2003 года в составе руководителя Рабочей группы, его заместителя, секретаря и десяти членов. В группу входят 8 членов ЦИК России и 5 работников Аппарата Комиссии, возглавляет ее заместитель Председателя ЦИК России. Предметы ведения, полномочия и порядок деятельности Рабочей группы определены Положением, утвержденным постановлением ЦИК России от 23 июля 2003 года № 19/141-4*.

О большой и ответственной работе, проводимой Рабочей группой ЦИК России, свидетельствуют следующие данные. В период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва (сентябрь — декабрь 2003 года) на заседаниях Рабочей группы было рассмотрено 30 обращений. Рассмотрение шести заявлений Рабочая группа приостановила, поскольку аналогичные заявления этих же заявителей были приняты к производству судами соответствующих субъектов Российской Федерации. Из оставшихся 24 жалоб по предложению Рабочей группы ЦИК России удовлетворила 13, а в 11 случаях решения окружных избирательных комиссий оставила без изменения, а жалобы — без удовлетворения**.

В период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2004 году в ЦИК России поступило около 40 жалоб и заявлений (против 300 обращений, поступивших в предыдущей избирательной кампании). Почти половину из них составили жалобы и заяв-

* См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2003. № 9. С. 54-58.

** См.: *Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*. 2003. *Электоральная статистика*. М.: *Весь Мир*, 2004. С.298—299.

ления о нарушениях участниками выборов, в том числе и средствами массовой информации, правил ведения предвыборной агитации и информирования избирателей. Жалобы предварительно рассматривались Рабочей группой, подготовленные ею проекты постановлений и ответов заявителям выносились на утверждение ЦИК России*.

Следует отметить, что существенное снижение числа поступивших в ЦИК России жалоб на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц по сравнению с прошлыми федеральными выборами связано прежде всего с мерами, принятыми ЦИК России совместно с законодателем при разработке и принятии обновленных федеральных законов о выборах, а также с осуществлением Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 годы, утвержденного постановлением ЦИК России от 20 октября 2000 года № 113/1176-3**.

Значительной остается нагрузка на Рабочую группу и в период между федеральными выборами. В 2004-2005 годы она рассмотрела 28 жалоб и заявлений участников избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также дополнительным выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам. В основном жалобы касались решений и действий (бездействия) соответствующих избирательных комиссий по вопросам отказа в регистрации кандидатов и списков кандидатов, нарушением правил ведения предвыборной агитации. По результатам их рас-

* См.: *Выборы Президента Российской Федерации. 2004. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2004. С. 179.*

** См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 22. С. 16 - 29.*

смотрения Рабочая группа ЦИК России 13алоб удовлетворила полностью, 2 жалобы — частично, а 13 жалоб были оставлены без удовлетворения.

Таким образом, статистические данные за последние два года показывают достаточно высокий уровень удовлетворяемости жалоб (заявлений), который в целом равен 50 процентам, что свидетельствует о недостаточной профессиональной подготовке в ряде региональных избирательных комиссий.

При ЦИК России также создаются рабочие группы: по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов^{*}; по приему и проверке документов, представляемых политическими партиями, избирательными блоками в ЦИК России в период федеральных избирательных кампаний^{**}; группы контроля за использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы"^{***} при проведении федеральных выборов и некоторые другие вспомогательные формирования, действующие на общественных началах и руководимые членами ЦИК России с правом решающего голоса. Положения о названных рабочих группах и их персональный состав утверждаются также постановлениями ЦИК России.

30 июня 2005 года в докладе на семинаре-совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по вопросам совершенствования правоприменительной практики при проведении выборов и референдумов, повышения эффективности использования ИАС "Выборы" Председатель ЦИК России внес предложение об образовании нового совещательного органа при ЦИК России — Совета председателей избирательных

^{*} См.: Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 12. С. 116-124.

^{**} См.: Там же. 2003. № 11. С. 125-129; № 23. С. 157-161.

^{***} См.: Там же. 2003. № 22. С. 75-76; 2003. № 6. С.197-198.

комиссий субъектов Российской Федерации* (далее — Совет). Предложение мотивировалось необходимостью использования новых форм взаимодействия ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в условиях возрастающих требований к организации избирательного процесса, внедрения новых норм в федеральное и региональное законодательство о выборах и референдумах, повышения эффективности финансового контроля и применения ГАС "Выборы".

13 октября 2005 года ЦИК России утвердила Положение о Совете (далее — Положение) и первый его состав**.

Положение определяет Совет как совещательный (консультативный) орган при ЦИК России, образованный в целях содействия в реализации установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума всех уровней. В своей деятельности Совет руководствуется Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством, нормативными правовыми актами ЦИК России и Положением о Совете.

В качестве основных задач Совета определены семь направлений деятельности, в том числе:

изучение и обобщение практики подготовки и проведения выборов и референдумов всех уровней;

рассмотрение проектов законов, нормативных правовых актов, иных вопросов, связанных с совершенствованием законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, внесение по итогам рассмотрения пред-

* Совершенствование правоприменительной практики при подготовке и проведении выборов и референдумов. Повышение эффективности использования ГАС "Выборы". Материалы семинара-совещания / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации — М., 2005. С. 15.

** Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2005. № 11. С. 162-165.

ложений и рекомендаций ЦИК России избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации;

выработка предложений и рекомендаций по вопросам применения законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации в ходе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, референдума Российской Федерации, региональных и местных референдумов, а также по вопросам осуществления контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, регистрации (учета) граждан, обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, правового обучения избирателей и профессиональной подготовки организаторов выборов;

обсуждение вопросов, связанных с развитием ГАС "Выборы", использованием в избирательном и референдумом процессах новых информационных технологий, иных вопросов, относящихся к компетенции избирательных комиссий, комиссий референдума.

Совет формируется в составе Председателя Совета и семи членов Совета, по одному председателю избирательной комиссии субъекта Российской Федерации от федерального округа. Председатель и члены Совета участвуют в работе Совета на общественных началах.

Председателем Совета по должности является Председатель ЦИК России. В случае временного отсутствия Председателя ЦИК России на заседании Совета полномочия Председателя Совета исполняет один из членов Совета, определяемый решением Совета действующего состава.

Персональный состав Совета, за исключением Председателя и ответственного секретаря Совета, утверждается постановлением ЦИК России. Предложения по кандидатурам в члены Совета могут вносить члены ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, Совет действующего состава. Положение предусматривает ротацию членов Совета не реже одного раза в полгода. Член Совета может входить в состав Совета не более

двух полугодических сроков подряд. Срок полномочий членов Совета первого состава установлен до одного года.

23 декабря 2005 года состоялось первое заседание Совета, на котором был рассмотрен вопрос о территориальных избирательных комиссиях, имеющих статус юридического лица, как генерирующих и координирующих центров подготовки и проведения выборов на территории городов и районов.

Совет, как орган, объединяющий сведущих людей, экспертов, имеющих многолетний опыт подготовки и проведения избирательных кампаний и референдумов, призван внести реальный вклад в дело дальнейшего совершенствования избирательной системы Российской Федерации.

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

ГЛАВА 3

КОМПЕТЕНЦИЯ И ПОРЯДОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Настоящая глава посвящается рассмотрению компетенции ЦИК России, тенденциям расширения и углубления ее функций и полномочий с момента учреждения и по настоящее время. Кроме того, раскрываются основные формы реализации полномочий Комиссии, анализируется правовая природа нормативных и иных ее актов.

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

Правовой статус государственного органа выражается в его полномочиях (правах и обязанностях) применительно к определенным областям (сферам) государственной деятельности — предметам ведения*.

ЦИК России как федеральный государственный орган создана для обеспечения подготовки и проведения федеральных выборов и референдумов, а также для осуществления государственного контроля за соблюдением

* См.: Шеремет К.Ф. *Компетенция местных Советов*. М.: Изд-во МГУ, 1968. С. 16. Правда, не все исследователи такой правовой категории, как компетенция, включают в нее предметы ведения. См. подробнее: Лазарев Б.М. *Компетенция органов управления*. М.: Изд-во "Юридическая литература", 1972. С. 10-102.

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации независимо от уровня проводимых выборов и референдумов. Исходя из этих задач и функций определены и ее полномочия.

Основы полномочий ЦИК России установлены Федеральным законом. Их исследование свидетельствует о том, что они не являются застывшими со дня учреждения Комиссии, а имеют весьма высокую динамику развития как по объему, так и по содержанию сообразно развитию законов о выборах и референдумах, иного федерального законодательства.

Изучение этого процесса позволяет выделить следующие характерные черты развития компетенции ЦИК России. С 1994 года по 2005 год общее количество сгруппированных по пунктам и подпунктам соответствующих статей Федерального закона полномочий Комиссии увеличилось более чем в два раза. Так, если Федеральный закон 1994 года издания предусматривал полномочия ЦИК России всего по 7 позициям, то в 1997 году их стало 12, в 1999 году - 13, в 2002 году - 15, а в 2005 году - 16 позиций.

Обращает внимание также следующее обстоятельство. Первоначально (1994 и 1997 годы) основной перечень полномочий ЦИК России Федеральный закон рассматривал как осуществляемые совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Начиная с 2002 года законодатель отказался от концепции исключительно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации совместных полномочий, закрепляя значительную их часть однозначно за ЦИК России.

Кроме того, относительно объема полномочий важное значение имеет и тот факт, что в соответствии со статьей 12 Федерального закона 1994 года перечень полномочий ЦИК России имел закрытый (исчерпывающий) характер, но уже с 1997 года указанный перечень представлен в открытом виде, то есть Комиссия приобрела право осуществлять и иные полномочия в соответствии с нормами действующего законодательства Российской

Федерации, что существенно укрепило ее организационные, правовые и иные возможности.

Согласно ныне действующей редакции Федерального закона Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ЦИК России осуществляет следующие полномочия:

обеспечивает контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по ним мотивированные решения;

организует разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует размещение заказа на производство этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации;

обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

принимает меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования

(обнародования) итогов голосования, результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования "Интернет";

организует финансирование подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;

ведет международное сотрудничество в области избирательных систем;

заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;

устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, референдумов субъектов Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов и принимает по ним мотивированные решения в соответствии с пунктом 7 статьи 75 Федерального закона;

определяет размер и устанавливает порядок оплаты труда работников учреждений и организаций, созданных для обеспечения ее деятельности в пределах ассигнова-

ний, предусмотренных ей федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в том числе формирует и ведет регистр избирателей, участников референдума;

проводит проверку сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контролирует источники и размеры имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информирует граждан о результатах этих проверок;

дает заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регуливающим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

издает инструкции по вопросам единообразного применения Федерального закона.

Перечисленные полномочия ЦИК России реализует самостоятельно, за исключением полномочий, связанных с организацией регистрации (учета) избирателей, участников референдума, а также с проверкой сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, которые осуществляются соответственно совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и во взаимодействии с другими уполномоченными федеральными органами.

Важную сферу деятельности ЦИК России представляет международное сотрудничество в области избирательных систем, развития международных избирательных стандартов, обеспечения прав граждан в избирательном и референдумом процессах. Данная функция ЦИК России впервые нашла свое правовое закрепление в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рендуме граждан Российской Федерации" (подп. "ж" п. 9, ст. 21).

В соответствии с Регламентом ЦИК России это направление деятельности Комиссии ведет непосредственно Председатель ЦИК России. Он представляет Комиссию во взаимоотношениях с иностранными и международными организациями, осуществляет аккредитацию иностранных (международных) наблюдателей на выборах в Российской Федерации, координирует международное сотрудничество Комиссии в области избирательных систем. В этой деятельности активное участие принимают члены Комиссии, а организационное и иное обеспечение возложено на Международное управление Аппарата ЦИК России, в составе которого работают отдел международного сотрудничества и связей с международными организациями, а также отдел по связям с зарубежными избирательными органами и мониторингу международных избирательных стандартов.

Основная цель международных связей ЦИК России состоит в пропаганде отечественного опыта проведения избирательных кампаний, подтверждении соответствия законодательства и избирательных процедур общепризнанным международным критериям, изучении зарубежного опыта в целях совершенствования избирательной системы России.

Начало международным связям ЦИК России было положено в октябре — декабре 1993 года в период подготовки и проведения выборов в Федеральное Собрание и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации. Тогда по приглашению органов государственной власти в Российскую Федерацию впервые прибыли многочисленные наблюдатели из зарубежных государств и ведущих международных организаций. С тех пор предписанная федеральным законодательством задача обеспечения деятельности иностранных (международных) наблюдателей успешно решалась в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1995-

1996, 1999-2000 и 2003—2004 годов, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а в марте 2003 года — при проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции и проектам законов этого субъекта Российской Федерации "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики". Например, за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2003 года осуществляли наблюдение около 1200 иностранных (международных) наблюдателей из 49 государств, а Президента Российской Федерации в марте 2004 года — около 800 наблюдателей из 50 государств.

ЦИК России активно сотрудничает как на двусторонней основе с избирательными органами зарубежных государств, так и развивает отношения на много-сторонней основе в рамках международных организаций, занимающихся проблематикой выборов и референдумов, вопросами обеспечения прав граждан в избирательном и референдумом процессах. Установлены прочные деловые связи с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ), Международным фондом избирательных систем, рядом зарубежных неправительственных организаций, видными экспертами в области избирательного права, избирательных технологий и процедур.

В сентябре 1998 года в Москве была проведена международная конференция "Избирательная система Российской Федерации и ее роль в становлении многопартийности и укреплении демократических основ государственности. На этом форуме участвовали представители Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Международного фонда избирательных систем (МФИС), Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), Международного института демократии и содействия выборам, Со-

дружества Независимых Государств (СНГ), специалисты и эксперты по выборам из США, Японии, Индии, Швеции, Венгрии, других стран, которые дали высокую оценку достижениям России в области избирательного законодательства и организации демократичных выборов.

Эффективной организационной формой международного сотрудничества избирательных органов государств восточноевропейского региона является Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ). ЦИК России является членом Ассоциации и играет заметную роль в деятельности этой региональной международной организации. В октябре 1999 года Председатель ЦИК России А.Я. Вешняков избран в состав Исполнительного Совета АОВЦВЕ, с апреля 2002 года по апрель 2004 года был его Председателем.

26 - 28 сентября 2002 года в ЦИК России прошла очередная Конференция АОВЦВЕ (впервые в столице России Ассоциация собралась в сентябре 1997 года). В Москву прибыли делегации 35 государств мира, включая 20 государств, входящих в АОВЦВЕ, а также представители международных организаций, в том числе ОБСЕ, Совета Европы, Европейского союза. На конференции был единогласно одобрен проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, подготовленный ЦИК России в рамках АОВЦВЕ. 27 ноября 2002 года Председатель Исполнительного Совета АОВЦВЕ, Председатель ЦИК России А.Я. Вешняков официально передал проект Конвенции Председателю Парламентской Ассамблеи Совета Европы П. Шидеру. Сессия ПАСЕ, состоявшаяся 27 — 31 января 2003 года, рекомендовала Комитету Министров Совета Европы учесть его при подготовке общего международно-правового документа. В марте 2004 года проект был поддержан Европейской комиссией За демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы). Тем не менее Конвенция пока не принята, поскольку Комитет Министров Совета Европы признал на данном этапе преждевременным начинать работу по преобразованию ее в юридически обяза-

вающий документ, сославшись на наличие существенных различий в системе проведения выборов в государствах — членах Совета Европы.

По инициативе и при непосредственном участии ЦИК России в рамках перспективного плана модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств был разработан проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (руководитель временного творческого коллектива В.И. Лысенко — член Научно-методического совета при ЦИК России, доктор юридических наук, с марта 2003 года член ЦИК России). В апреле и в ноябре 2001 года проект Конвенции обсуждался в ходе встреч руководителей центральных избирательных комиссий десяти государств — участников СНГ, состоявшихся в Москве по инициативе ЦИК России.

24 ноября 2001 года проект Конвенции был одобрен на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, а 7 октября 2002 года Конвенцию подписали президенты семи государств — участников СНГ в Кишиневе (Республика Молдова). В 2003 году Конвенция ратифицирована парламентами пяти государств, подписавших этот международный документ, в том числе Российской Федерации, и вступила в силу.

На основе Конвенции Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ утвердила Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами, а Совет министров иностранных дел государств — участников СНГ — Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ является весомым подтверждением стремления стран

Содружества к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию справедливой и объективной международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, совершенствованию международных избирательных стандартов.

По предложению Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ 22-23 ноября 2005 года в ЦИК России состоялось международное совещание экспертов по вопросам методологии наблюдения за выборами и их оценки. Председатель ЦИК России АА. Вешняков представил на этой встрече ряд рекомендаций и конструктивных предложений, направленных на улучшение мониторинговой деятельности ОБСЕ.

22-23 мая 2006 года в ЦИК России прошла 3-я Европейская конференция центральных избирательных органов по теме "Развитие и кодификация международных избирательных стандартов". Конференция была подготовлена и проведена совместно с Венецианской комиссией Совета Европы в рамках мероприятий, связанных с председательством России в Комитете Министров Совета Европы (май — ноябрь 2006 года). В ней приняли участие представители 23 государств и 15 международных организаций, занимающихся избирательной проблематикой.

Международные связи ЦИК России развиваются и на основе соглашений с избирательными органами зарубежных стран. Успешно реализуются соглашения и протоколы о сотрудничестве, планы связей с партнерами из Азербайджана, Армении, Белоруссии, Венгрии, Индии, Казахстана, Киргизии, Мексики, Польши, США, Таджикистана, Узбекистана, Украины и других государств.

Представители ЦИК России выезжают в зарубежные государства в целях изучения опыта организации выборов и референдумов и наблюдения за избирательными кампаниями, кампаниями референдумов как самостоятельно, так и в составе международных миссий по наблюдению, организуемых Исполнительным комитетом СНГ, БДИПЧ ОБСЕ, АОВЦВЕ и другими международными организа-

циями.

В ЦИК России были приняты представители избирательных органов около 30 государств из различных континентов и международных организаций, в том числе шесть раз в связи с проведением международных конференций и встреч в рамках СНГ, Совета Европы, ОБСЕ, АО ВЦВЕ.

За годы функционирования ЦИК России как постоянно действующего федерального государственного органа ее представители в качестве наблюдателей более 70 раз выезжали на выборы и референдумы в зарубежные государства практически всех континентов, при этом нередко работали в сложных условиях внутрипартийного и межгосударственного переустройства, внося определенный вклад в дело обеспечения избирательных и референдумных прав граждан, совершенствования и унификации соответствующих им процессов.

Возвращаясь к полномочиям ЦИК России, следует подчеркнуть, что они не исчерпываются нормами Федерального закона. Права и обязанности Комиссии по подготовке и проведению выборов в федеральные органы государственной власти сформулированы в статье 19 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" и в статье 25 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", а ее полного; чия, связанные с подготовкой и проведением референдума Российской Федерации, установлены статьей 30 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации". Некоторая конкретизация полномочий Комиссии, связанных с осуществлением контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также с реализацией законов о выборах и референдуме, содержится в Регламенте ЦИК России.

Анализ законов в части полномочий ЦИК России' свидетельствует, что они более обстоятельно и последовательно определены в специальных законах о федеральных

выборах и о референдуме Российской Федерации. Так, если полномочия Комиссии в Федеральном законе установлены по 16 позициям, то в Федеральном конституционном законе "О референдуме Российской Федерации" - по 20, в Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы 2005 года — по 27, в Федеральном законе о выборах Президента Российской Федерации — по 29, а в про-должающем действовать Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ — по 32 позициям.

Кроме того, следует отметить, что на практике ЦИК России издает не только инструкции, но и иные акты нормативного характера: положения, уставы, правила, разъяснения и некоторые другие, хотя это прямо не предусмотрено Федеральным законом. Для этого имеется правовая основа в виде соответствующих норм специальных федеральных законов о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, являющихся необходимым условием юридического обеспечения возложенных на Комиссию функций.

Таким образом, полное представление о полномочиях и о правовом статусе ЦИК России можно получить лишь посредством обращения к различным источникам в виде законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, затрагивающих вопросы формирования и деятельности ЦИК России.

Подобный разброс в законодательном регулировании не способствует лучшему его пониманию и правоприменению. По этому поводу, в качестве одной из точек зрения, является мнение о необходимости принятия федерального закона о ЦИК России, впервые публично озвученное Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 26 марта 2003 года.

Существуют предложения, в том числе в виде публикаций, о закреплении статуса ЦИК России в рамках феде-

рального конституционного закона*.

Вместе с тем более реальным путем устранения данного недостатка федерального избирательного законодательства (в законодательстве значительного числа субъектов Российской Федерации этот вопрос успешно решен) представляется разработка и принятие избирательного кодекса, прописывающего, в том числе, государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, с закреплением в нем следующих главных особенностей.

Во-первых, содержание деятельности ЦИК России составляет фундаментальная, конституционная по своей сути функция — обеспечение в установленные законом сроки демократической смены состава выборных органов государственной власти, включая главу государства - Президента Российской Федерации. Во-вторых, ЦИК России не относится ни к одной из ветвей государственной власти, а занимает самостоятельную нишу в системе федеральных государственных органов. В-третьих, что особенно важно, ЦИК России независима от государственных и общественных органов, должностных лиц в осуществлении возложенных на нее законом полномочий. Без реального, юридически гарантированного обеспечения принципа независимости ЦИК России в пределах имеющихся полномочий будет все сложнее добиваться в полном объеме и в строгом соответствии с законом осуществления всех избирательных действий, исчерпывающим образом отстаивать и защищать избирательные права граждан, обеспечивать легальность передачи государственной власти победившей на выборах политической силе.

Изложенное выше свидетельствует о наличии оснований для использования новых подходов в законодатель-

* См.: Биктагиров Р.Т. *Некоторые теоретические и практические проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 11. С. 74.*

ном урегулировании правового положения ЦИК России и ее членов.

§ 2. Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

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 от 28 июня 1995 года с последующими изменениями и дополнениями, в том числе внесенными постановлением ЦИК России от 21 ноября 2005 года № 160/1054-4 опубликован отдельным изданием*.

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

* *Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2005.*

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, регуливающим 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 конституционным законами и федеральными законами.

По наиболее важным вопросам, входящим в компетенцию Комиссии (часть вторая статьи 43 Регламента), решения принимаются большинством голосов от установленного числа членов Комиссии, то есть не менее чем восьмью голосами, а по иным вопросам — большинством голосов от числа присутствующих членов Комиссии, то

есть не менее чем шестью голосами. 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.

§ 3. Акты, издаваемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации

Воля ЦИК России как федерального государственного органа выражается и оформляется в принимаемых ею решениях. Статьей 43 Регламента предусмотрено два вида оформления этих решений — постановление и выписка из протокола заседания Комиссии, подписываемые Председателем и секретарем Комиссии.

Постановлениями Комиссии регулируются вопросы подготовки и проведения выборов и референдумов, даются разъяснения порядка применения соответствующих законов, регламентируются организация работы Комиссии и ее Аппарата, а также утверждаются инструкции, положения, уставы, правила, методические рекомендации, обращения и заявления, оформляются иные вопросы, решаемые Комиссией.

Решения, оформляемые выписками из протоколов заседаний Комиссии, касаются урегулирования менее значимых вопросов, как правило, не нормативного характера, что говорит об их более низком, по сравнению с постановлениями Комиссии, статусе.

Имеет место практика принятия совместных или по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, учреждениями и организациями нормативных актов.

Переходя к характеристике правовой природы актов ЦИК России, следует отметить, что они прежде всего имеют подзаконный характер, принимаются (утверждаются) во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов. Они могут быть нормативными, исключительно правоприменительными, одновременно отвечать этим требованиям.

Не являясь актами властными, решения Комиссии, принятые в пределах ее компетенции, тем не менее обязательны для исполнения органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными

учреждениями, должностными лицами, избирательными комиссиями и комиссиями референдумов, иными коллективными и индивидуальными субъектами (участниками) избирательных кампаний, кампаний референдумов.

Акты ЦИК России, в отличие от актов министерств и ведомств, не подлежат регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, за исключением утверждаемых Комиссией уставов и положений об учреждениях и организациях, создаваемых при ЦИК России, например, Устав Российского центра обучения избирательным технологиям и Положение о Федеральном центре информатизации. На акты Комиссии не распространяется прокурорский надзор.

Нормативные акты Комиссии, в отличие от актов органов исполнительной власти, не могут быть отменены в административном порядке либо приостановлены Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Они могут быть отменены 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.

Таким образом, решения ЦИК России занимают особое место в системе актов, издаваемых федеральными государственными органами, в силу особой правовой природы и специфики регулируемых (утверждаемых) ими вопросов.

Решения Комиссии публикуются в официальном печатном органе ЦИК России — журнале Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации", размещаются на интернет-сайте Комиссии, а в установленных законом случаях публикуются также в средствах массовой информации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование в рамках настоящей книги 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, легитимную и цивилизованную смену состава выборных органов и должностных лиц в соответствии с волей избирателей в установленные законами сроки, а также право на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Указанная деятельность имеет огромное значение для нормального функционирования государственного механизма, реализации конституционных принципов народовластия, формирования и укрепления правового государства и гражданского общества, развития демократии.

Более чем десятилетняя деятельность ЦИК России показала жизнеспособность и необходимость этого института федеральной государственности, действующего на постоянной основе. За указанный срок с участием ЦИК России был преодолен острый политический кризис, разразившийся в начале 90-х годов прошлого столетия, сформирован новый двухпалатный парламент Российской Федерации — Федеральное Собрание, принята всенародным голосованием Конституция Российской Федерации 1993 года. Под ее руководством успешно проведены все федеральные избирательные кампании. Комиссией осуществ-

ляется постоянный и эффективный контроль за ходом региональных и местных выборов и референдумов на территориях субъектов Российской Федерации.

ЦИК России занимает лидирующее место в системе государственных органов, обеспечивающих законность и легитимность противоборства политических партий на электоральном поле, вносит весомый вклад в совершенствование федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах, в дело утверждения принципов плюралистической демократии, реализации конституционного механизма народовластия, правового обучения избирателей.

Вместе с тем, по мнению авторов, в недалекой перспективе потребуется сделать ряд конкретных шагов в сторону дальнейшего укрепления статуса ЦИК России, создания условий, способствующих более качественному уровню ее правоприменительной и нормотворческой деятельности.

Не исключается необходимость некоторой корректировки как правовых норм, так и самой практики, касающихся прежде всего обеспечения ее реальной независимости от политической конъюнктуры, повышения компетентности, профессионализма и ответственности как руководителей, так и членов Комиссии.

Этому способствовала бы, как отмечено выше, подготовка и принятие кодифицированного закона, комплексно регулирующего, в том числе организационные, финансовые, материальные, социальные и иные вопросы деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

ИСТОЧНИКИ

1. Законодательные акты

Конституция Российской Федерации 1993 года.
М., 2003.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации". М., 2004.

Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". М., 1996.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". М., 1997.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" с изм. и доп. М., 2005.

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", М., 2003.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации" с изм. и доп. М., 2005.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации". М., 2003.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" с изм. и доп. М., 2005.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы". М., 2003.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации". Российская газета. 2005. 26 июля.

2. Указы Президента Российской Федерации, нормативные и правовые акты федеральных законодательных и исполнительных органов государственной власти

Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации (с Положением о федеральных органах власти на переходный период и Положением о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 35, 97.

Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 1993 года № 1595 "О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году" (с Положением о ЦИК России 1993 года) / Сборник

законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 — декабрь 1994), М.: Известия, 1994. С. 29-37.

Указ Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года № 1626 "О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СА ПП РФ 1993 № 42. Ст. 3994.

Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации" (вместе с Положением о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации) // СА ПП РФ. № 42. Ст. 3995.

Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 года № 2227 "О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации" / Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1994 — декабрь 1994). М., 1994, С. 134-135.

Указ Президента Российской Федерации от 14 марта 2003 года № 281 "О членах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 2. С. 5.

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 6 февраля 1996 года № 42-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996 № 7. Ст. 55; 1999 № 6. Ст. 782; 2000. № 24. Ст. 2462.

Постановление Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года М0 2134-И ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст.801; 1999. № 39. ст. 4588; № 43. Ст. 5176.

Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 февраля 2003 года № 40-44-СФ "О назначении на должность членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 2. С. 6-8.

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 февраля 2003 года № 3617-Ш ГД "О назначении членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 2. С. 9.

3. Нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Постановление ЦИК России от 14 апреля 1993 года № 3/14-4 "О внесении изменений и дополнений в Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" (с приложением Регламента в новой редакции) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. №3. С. 14-35.

Постановление ЦИК России от 21 ноября 2005 года № 160/1054-4 "О внесении изменений в Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2005. №12. С. 24-27.

Регламент Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2005.

Постановление ЦИК России от 18 ноября 1993 года № 66 "Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации" / Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 — декабрь 1994). М., 1994. С. 197-204.

Постановление ЦИК России от 27 февраля 1997 года № 123/905-П "О практике работы Избирательной комиссии Ульяновской области по организации избирательных кампаний" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997 № 2. С. 25-29.

Постановление ЦИК России от 21 мая 1999 года № 5/30-3 "Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 5.

Постановление ЦИК России от 20 октября 2000 года № 113/1176-3 "О Комплексе мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005годы" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. №22. С. 16-29.

Постановление ЦИК России от 25 августа 2003 года № 21/154-4 "О внесении изменений и дополнений в Положение об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 10. С. 105-114.

Постановление ЦИК России от 31 января 2006 года № 169/1100-4 "Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2006. № 3. С.126-135.

Постановление ЦИК России от 28 мая 2003 года № 9/81-4 "Об утверждении Положения о Федеральном центре информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 5. С. 72-78.

Постановление ЦИК России от 2 февраля 2001 года № 121/1213-3 "Об утверждении Устава Российского центра обучения избирательным техно-логиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" / Сборник законодательных и иных нормативных актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов. 2001. М., 2002. С. 130 — 133.

Постановление ЦИК России от 29 апреля 2003 года № 5/38-4 "О Положении о Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 4. С. 22-30.

Постановление ЦИК России от 18 сентября 2003 года № 27/203-4 "О Научно-методическом совете при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 13. С. 95-106.

Постановление ЦИК России от 23 июня 2003 года № 19/141-4 "О Рабочей группе по предварительному рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия

(бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающие избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 9. С. 54-58.

Постановление ЦИК России от 3 сентября 2003 года № 23/165-4 "О Рабочей группе по приему и проверке документов, представляемых политическими партиями, избирательными блоками в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 11. С. 125 — 129.

Постановление ЦИК России от 17 декабря 2003 года № 69/610-4 "О Рабочей группе по приему и проверке документов, представляемых кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 23. С. 157-161.

Постановление ЦИК России от 15 сентября 2003 года № 26/186-4 "О Рабочей группе по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов' // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003 № 12. С. 116-127.

Постановление ЦИК России от 13 октября 2005 года № 156/1043-4 "О Положении о Совете председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и первом составе Совета" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2005. № 11. С. 162-166.

4. Судебные решения

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2003 года по заявлению ЦИК России о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 3. С.96-99.

5. Специальная литература

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. 3-е изд., с изм. и доп. М.: Изд-во "Норма", 2001.

Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). М., 2003.

Биктагиров Р.Т. Некоторые теоретические и практические проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 11.

Васильев А.В. Теория права и государства. Учебник. Изд. 3-е, доп. и изм. М.: Изд-во РАГС, 2003.

Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // В книге "Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы". М.: РАН. ИГП, 1995.

Вешняков А.А. Становление института свободных выборов в Российской Федерации // Журнал о выборах. 2003. № 3.

Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2002.

Выборы в Российской Федерации. 2002. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2003.

Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2004.

Выборы в Российской Федерации. 2004. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2005.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2004.

Выборы Президента Российской Федерации. 2004. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2004.

Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 4.

Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации. История. Теория. Практика. М.: Весь Мир, 1996.

Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972.

Лысенко В.И. Новая избирательная политика, право и реформа системы выборов России: опыт и перспективы // В книге "Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы". М.: РАН. ИПП, 1995.

Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Изд. группа "ИНФРА-М — Норма, 1996.

Совершенствование правоприменительной практики при подготовке и проведении выборов и референдумов.

Повышение эффективности использования ГАС "Выборы". Материалы семинара-совещания / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2005.

Хрестоматия по российскому конституционному праву. М.: Норма, 2001.

Чепунов О.И. Конституционное право Российской Федерации. Учебно-методическое пособие. М.: РАГС, 2002.

Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.

Шермет К.Ф. Компетенция местных Советов. М.: Изд-во Московского университета, 1968.