



НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

***Аннотация.** Статья посвящена анализу значения и роли нормативных правовых актов избирательных комиссий в системе источников избирательного права. Рассматриваются общие подходы к их классификации. Делается вывод о необходимости дополнительного законодательного регулирования нормотворческой деятельности избирательных комиссий.*

***Ключевые слова:** избирательное право, избирательные комиссии, источники права, нормативные правовые акты, подзаконные акты, верховенство закона.*

REGULATORY LEGAL ACTS OF ELECTORAL COMMISSIONS IN THE SYSTEM OF SOURCES OF ELECTORAL LAW

***Abstract.** The article analyzes the place and role regulatory legal acts of electoral commissions in the system of sources of electoral law. The article examines general approaches to their classification. The article concludes that there is a need for additional legislative regulation of the rule-making activities of election commissions.*

***Keywords:** electoral law, election commissions, sources of law, regulatory legal acts, subordinate acts, rule of law.*

Вопрос о месте нормативных правовых актов избирательных комиссий в системе источников избирательного права весьма актуален. С одной стороны, это обусловлено растущей ролью Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в качестве нормотворческого органа. Так, за последние шесть лет ЦИК России на основании закона получила и реализовала ряд важных нормотворческих полномочий, среди которых можно выделить установление особенностей и итогов волеизъявления граждан при проведении голосования в течение нескольких дней подряд {п. 9 ст. 63.1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации» (далее — Закон

об основных гарантиях)}¹ и порядок проведения дистанционного электронного голосования (п. 9–11 ст. 64.1 указанного закона)².

С другой стороны, нормотворческая деятельность избирательных комиссий недостаточно урегулирована действующим законодательством. В частности, в статье 11 Закона об основных гарантиях, посвященной законодательству Российской Федерации о выборах и референдумах, нормативные правовые акты избирательных комиссий, являющиеся важным источником избирательного права, прямо не упомянуты; они попали в весьма общую категорию «иных нормативных правовых актов о выборах, принимаемых в Российской Федерации». По всей видимости, отсутствие такого упоминания и неочевидность наличия нормотворческих полномочий у избирательных комиссий для некоторых правоприменителей побудили Пленум Верховного Суда в пункте 1 постановления от 27.06.2023 № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» среди нормативных правовых актов о выборах отдельно выделить нормативные правовые акты избирательных комиссий (помимо уставов муниципальных образований, также не названных в ст. 11 Закона об основных гарантиях).

Кроме того, научные работы, посвященные нормативным правовым актам избирательных комиссий, носят единичный характер и в основном рассматривают только акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [1, 2].

Само наличие у избирательных комиссий полномочий по изданию нормативных правовых актов следует в основном из норм закона, посвященных принятию избирательной комиссией конкретных решений, которые по своему содержанию носят нормативный характер. Помимо приведенных выше примеров с многодневным голосованием и дистанционным электронным голосованием (далее — ДЭГ), можно упомянуть установление уполномоченной избирательной комиссией порядка представления и формы списка наблюдателей (п. 7.1 ст. 30 Закона об основных гарантиях), порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации (подп. «г» п. 9 ст. 21, подп. «г» п. 10 ст. 23, подп. «г» п. 9.1 ст. 26 Закона об основных гарантиях) и ряд других.

В отношении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации есть также указание в пункте 13 статьи 21 Закона об основных гарантиях на ее право издавать «инструкции по вопросам единообразного

¹ Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/718-8 «Об особенностях голосования, установления итогов голосования в случае принятия решения о проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд». Здесь и далее нормативные правовые акты и постановления цитируются по справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

² Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем».

применения настоящего Федерального закона, обязательные для исполнения». При этом Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (подп. 3 ст. 19) и Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (подп. 3 ст. 27) предусмотрено, что ЦИК России помимо инструкций принимает и «иные нормативные акты».

Аналогичная формулировка содержится в статьях 32, 38, 44 и 48 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации³. Возможно, это связано с тем, что под инструкцией (лат. *instructio* — наставление, устройство), как правило, понимается нормативный правовой акт, издаваемый с целью разъяснить и определить порядок применения законодательного акта [3, с. 379], а нормативные акты ЦИК России не всегда укладываются в это определение, порой имея более широкое содержание⁴.

В отношении иных избирательных комиссий такие указания в федеральном законодательстве отсутствуют. Это нередко приводит к отсутствию в региональном законодательстве о нормативных правовых актах соответствующего субъекта Российской Федерации упоминания среди нормотворческих органов даже избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, не говоря уже о территориальных избирательных комиссиях⁵, что на практике также может породить сомнения в их нормотворческих полномочиях.

Изложенное, по нашему мнению, приводит к выводу о целесообразности внесения изменений в Закон об основных гарантиях, в частности, указания в статье 11 среди нормативных правовых актов о выборах нормативных правовых актов избирательных комиссий, принятых в пределах их компетенции.

Нормативные правовые акты избирательных комиссий ввиду коллегиального характера данных органов принимаются на их заседаниях. Такие акты подлежат официальному опубликованию в соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения⁶.

³ Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-П «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

⁴ Отдельным вопросом, выходящим за рамки настоящей статьи, является вопрос о нормативных правовых актах избирательных комиссий, не являющихся источником избирательного права. В частности, к таким актам можно отнести нормативные акты в сфере противодействия коррупции, принимаемые избирательными комиссиями, являющимися государственными органами, в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

⁵ Например, в Законе Воронежской области от 01.02.1995 № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области», Законе Костромской области от 11.01.2007 № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области» и в ряде других аналогичных законов субъектов Российской Федерации избирательные комиссии среди нормотворческих органов не указаны.

⁶ Вряд ли можно представить нормативный правовой акт, являющийся источником избирательного права и не затрагивающий при этом права человека и гражданина.

При этом нормативные правовые акты избирательных комиссий являются «классическими» подзаконными нормативными правовыми актами, то есть принимаются на основании и во исполнение положений закона и не должны ему противоречить. В избирательном праве безусловно действует принцип верховенства закона, подразумевающий, среди прочего, основное регулирование организации и проведения выборов именно законом. Вместе с тем это совершенно не исключает существования нормативных актов избирательных комиссий в качестве источников избирательного права. Как отмечал О.Е. Кутафин, «...в тех случаях, когда в законах содержится прямое указание на то, что определенные отношения регулируются актами избирательных комиссий, ЦИК РФ принимает акты, содержащие правовые нормы, имеющие первичный характер» [4, с. 133–134].

Более того, из анализа действующего законодательства можно сделать вывод, что это почти единственный вид подзаконных нормативных правовых актов, выступающих источником избирательного права. Так, в Законе об основных гарантиях в качестве иных подзаконных нормативных актов упоминаются лишь указы Президента Российской Федерации, регулирующие проведение региональных и местных выборов «в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна» (п. 4 ст. 11), по сути, носящие экстраординарный характер и призванные восполнить законодательный пробел. Иные органы государственной власти полномочиями в этой сфере не наделены и принимаемые ими правовые акты, затрагивающие вопросы организации и проведения выборов, либо не носят нормативного характера (например, постановления Правительства Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Федерации об оказании содействия избирательным комиссиям при проведении выборов), либо не являются частью избирательного законодательства (например, постановление Правительства Российской Федерации от 09.10.2021 № 1723 «Об утверждении Правил предоставления сведений, содержащихся в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации, в том числе перечня указанных сведений и сроков их предоставления, и перечня обезличенных персональных данных, содержащихся в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»).

На муниципальном уровне к источникам избирательного права можно отнести лишь уставы муниципальных образований, определяющие избирательную систему того или иного муниципального образования (п. 5 ст. 44 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») и схемы избирательных округов, утверждаемые представительными органами местного самоуправления (ст. 18 Закона об основных гарантиях).

Полагаем, что такое положение дел объясняется прежде всего особым статусом избирательных комиссий в системе государственных структур, как независимых органов. Во-первых, вмешательство в их деятельность

не допускается, во-вторых, к их исключительной компетенции отнесены организация и проведение выборов (п. 7 ст. 3, п. 12 ст. 20 Закона об основных гарантиях), в-третьих, именно им поручено принимать подзаконные нормативные правовые акты, являющиеся источником избирательного права.

В литературе также отмечалось, что именно избирательные комиссии, реализуя законы о выборах и референдумах, первыми обнаруживают пробелы в правовом регулировании и направляют свое правотворчество на разрешение конфликтов, порождаемых некачественным законодательством, принятие решений, обеспечивающих восполнение таких пробелов. Для этого избирательные комиссии используют в том числе такой особый юридический механизм, как формирование правовых позиций⁷, которые могут содержаться как в правоприменительных решениях (например, принятых по конкретным жалобам и иным обращениям), так и в нормативных правовых актах избирательных комиссий [подробнее см. 2, с. 4–87, 358–366].

От нормативных правовых актов избирательных комиссий следует отличать их акты, имеющие характер разъяснений действующего законодательства и рекомендаций по его применению. Такие документы часто облекаются в форму методических рекомендаций и не содержат норм права, имея при этом важное методическое и информационное значение⁸.

Нормативные правовые акты избирательных комиссий могут быть классифицированы по различным основаниям. Одно из важнейших заключается в следующем. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии (а также участковые избирательные комиссии в случае, предусмотренном п. 1 ст. 27 Закона об основных гарантиях⁹), действуя как избирательные комиссии, организующие подготовку и проведение, соответственно, федеральных, региональных и местных выборов, наделены законом именно в качестве таковых рядом нормотворческих полномочий. Помимо уже упомянутых полномочий по установлению порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, это установление порядка и формы учета и отчетности о поступлении средств избирательных фондов и их

⁷ Правовая позиция избирательной комиссии понимается как системная устойчивая мотивационно-правовая аргументация, осуществляемая в целях устранения правовой неопределенности, являющаяся результатом коллегиальной деятельности и выявления конституционно-правового смысла нормативных правовых актов, которая служит юридическим основанием для деятельности нижестоящих избирательных комиссий, иных субъектов избирательного и референдумного процессов, иных видов голосований, действует непосредственно и служит источником конституционного права [2, с. 49].

⁸ Например, Постановление ЦИК России от 29.07.2020 № 262/1934-7 «О Методических рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления».

⁹ В этом случае может возникнуть вопрос о готовности участковой избирательной комиссии с учетом особенностей ее формирования и организации деятельности к нормотворчеству, которое требует достаточно серьезной подготовки.

расходовании (п. 12 ст. 58 Закона об основных гарантиях), установление размеров и порядка выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения) членам избирательных комиссий с правом решающего голоса за работу по подготовке и проведению выборов (п. 17 ст. 29 указанного закона) и ряд других. Такие полномочия избирательных комиссий фактически идентичны и различаются только уровнем выборов, при организации и проведении которых они реализуются. Отдельным случаем принятия нормативного правового акта избирательной комиссией, организующей подготовку и проведение выборов, является утверждение схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в случае если такая схема не утверждена в установленный срок соответствующим законодательным или представительным органом публичной власти, в том числе в связи с отсутствием такого органа (п. 3 ст. 18 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). Данное полномочие носит своего рода «гарантийный» характер и реализуется только в случае непринятия соответствующего нормативного правового акта уполномоченным на то органом.

Вместе с тем ЦИК России, действуя как центральный избирательный орган государства, наделен нормотворческими полномочиями, распространяющимися на все уровни выборов. Помимо определения особенностей многодневного голосования и порядка проведения ДЭГ, это — установление порядка использования технических средств подсчета голосов, комплексов для электронного голосования (п. 35 ст. 68 Закона об основных гарантиях)¹⁰, установление порядка использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при проведении выборов и референдума (подп. 1 п. 2 ст. 6 Федерального закона от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации „Выборы“») ¹¹, установление порядка учета (регистрации) избирателей (п. 11 ст. 16 Закона об основных гарантиях)¹² и некоторые другие. В этих случаях законодатель, с одной стороны, счел возможным делегировать установление общеобязательных правил поведения избирательной комиссии (не закрепляя их в законе), с другой, ввиду особой значимости и характера регулируемых общественных отношений поручил принятие нормативных актов центральному избирательному органу, не наделяя соответствующими полномочиями иные избирательные комиссии.

Иногда наделение ЦИК России полномочиями на принятие нормативных актов такого вида подвергается критике [5]. При этом в качестве основного

¹⁰ Постановления ЦИК России от 03.07.2024 № 175/1389-8 «О Порядке электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации»; от 08.02.2018 № 139/1148-7 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов — комплексов обработки избирательных бюллетеней 2017 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» и др.

¹¹ Постановление ЦИК России от 20.12.2023 № 143/1107-8 «О порядке использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации „Выборы“ при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации» и др.

¹² Постановление ЦИК России от 25.02.2026 № 218/1683-8 «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации».

аргумента приводится тезис о верховенстве закона и необходимости; в связи с этим соответствующие правила поведения закреплены именно в законе, а не в подзаконном акте. Также делается вывод о недопустимом изменении природы избирательных комиссий, то есть о фактическом превращении их из правоприменительных в правотворческие органы.

По поводу изменения природы избирательных комиссий необходимо отметить, что они с самого начала своего функционирования в избирательной системе были наделены нормотворческими полномочиями (прежде всего, полномочиями, вытекающими из их статуса комиссий, организующих выборы того или иного уровня). Ряд вопросов, требующих правового регулирования, нецелесообразно регулировать законом ввиду их в основном технического либо организационного характера. Так, требования к технологическому оборудованию, которое используется при проведении выборов, включающие в себя, в частности, конкретные размеры кабин для голосования¹³ или форму нагрудного знака наблюдателя¹⁴ вряд ли стоит устанавливать законом. Следовательно, едва ли, исходя из подобных оснований, возможно констатировать превращение избирательных комиссий из исключительно правоприменительных органов в правотворческие.

Более сложным представляется вопрос о допустимых пределах делегирования нормотворческих полномочий избирательным комиссиям [см., например, 6].

Действительно, ЦИК России в последние годы получила ряд новых полномочий в сфере правового регулирования проведения выборов. Однако при этом необходимо учитывать конкретно-исторические факторы принятия законодателем соответствующего решения. Так, наделение ЦИК России полномочиями по регулированию вопросов, связанных с многодневным голосованием и его дополнительными формами, произошло на фоне быстрого распространения новой коронавирусной инфекции, что потребовало такого же быстрого принятия мер реагирования, направленных на защиту жизни и здоровья граждан¹⁵. Применение ДЭГ, являющееся неотъемлемой частью цифровизации жизни общества и имевшее первоначально характер эксперимента¹⁶, потребовало его «донастройки» как сложного технологического процесса через оперативное регулирование подзаконными актами — решениями

¹³ Постановление ЦИК России от 29.01.2014 № 214/1405-6 «О нормативах технологического оборудования для участковых комиссий при проведении выборов, референдумов в Российской Федерации».

¹⁴ Постановление ЦИК России от 22.11.2023 № 138/1061-8 «О формах нагрудных знаков наблюдателя, присутствующего при голосовании и подсчете голосов избирателей в участковых избирательных комиссиях при проведении выборов Президента Российской Федерации».

¹⁵ Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал (в частности в п. 2 постановления от 13.11.2023 № 52-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 222.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Вичугского городского суда Ивановской области»), что к важнейшим правам и свободам Конституция Российской Федерации относит права на жизнь и охрану здоровья, выступающие условием самого человеческого существования.

¹⁶ Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Можно сказать, конкретный этап общественного развития потребовал наделения ЦИК России соответствующими нормотворческими полномочиями.

При этом весьма интересной представляется позиция А.И. Лопатина и А.И. Малкарова, которые фактически говорят о необходимости рассматривать вышеуказанные постановления ЦИК России как акты делегированного нормотворчества (делегированного законодательства) [7]. Обращая внимание на равную юридическую значимость и единство содержания таких форм голосования как голосование в помещении для голосования, регулируемого нормами федерального закона, и ДЭГ, авторы приходят к выводу о необходимости их регламентации актами равной юридической силы. В связи с этим, по мнению авторов, законодатель, делегировав полномочия по установлению порядка проведения ДЭГ ЦИК России, признает в данном конкретном случае право комиссии издать нормативный правовой акт, имеющий юридическую силу равную федеральному закону¹⁷. Вместе с тем, в литературе отмечается, что в отечественной правовой доктрине в настоящее время проблема делегированного законотворчества не получила широкой разработки и воспринимается в основном отрицательно, что требует дальнейшего обсуждения этой темы и, возможно, апробирования делегированного законотворчества в порядке правового эксперимента [8].

Важно отметить, что в последнее время наметилась тенденция развития законодательного регулирования вопросов, первоначально регулировавшихся практически исключительно постановлениями ЦИК России. Так, в 2022 году в Законе об основных гарантиях появилась специальная статья 64.1 «Дистанционное электронное голосование», в которую включены ряд норм, посвященных ДЭГ, которые ранее содержались лишь в постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также требования к содержанию порядка ДЭГ, устанавливаемого ЦИК России. Можно ожидать, что и вопросы, связанные с многодневным голосованием и его дополнительными формами, со временем получат дальнейшее развитие в законе. При этом, скорее всего, сохранится и потребность в подзаконном регулировании данных вопросов, вызванная необходимостью детализации соответствующих процедур.

Представляется, что нормативные правовые акты избирательных комиссий получили свое заслуженное место среди источников избирательного права, и это место будет сохранено за ними с течением времени. Вместе с тем законодательное регулирование нормотворческой деятельности избирательных комиссий нуждается в дальнейшем развитии; необходимы и научные исследования, посвященные соответствующим нормативным актам, в том числе во взаимосвязи с анализом конституционно-правового статуса избирательных комиссий.

¹⁷ Эта же логика вполне применима к установлению ЦИК России особенностей многодневного голосования.

Список литературы

1. Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7. EDN: OOTUJX.
2. Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права. 2016.
3. Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. ISBN 5-86225-925-2.
4. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.
5. Колюшин Е.И. Проблема квазиверховенства закона в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. DOI: 10.18572/1812-3767-2022-6-51-56 EDN: BSCVWM.
6. Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2022. № 5. DOI: 10.12737/jrl.2022.050 EDN: CNSFES.
7. Лопатин А.И., Малкаров А.И. Делегированное нормотворчество Центральной избирательной комиссии России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 17, № 2. DOI: 10.22363/2313-2337-2023-27-2-338-353 EDN: RUAJLK.
8. Кожевников В.В. Делегированное законотворчество: отечественный и зарубежный опыт // Современное право. 2016. № 10. EDN: WWUTLP.

References

1. Ivanov SA. Yuridicheskaya sila instruksii Tsentralnoi izbiratelnoi komissii Rossiiskoi Federatsii i ikh mesto v pravovoi sisteme. *Journal of Russian Law*. 2006;(7). (In Russ.). EDN: OOTUJX.
2. *Pravovye pozitsii izbiratel'nykh komissii Rossii*. Ed. SV. Kabysheva. Moscow: Formula prava; 2016.
3. *Rossiiskaya yuridicheskaya entsiklopediya*. Moscow; 1999. (In Russ.). ISBN 5-86225-925-2.
4. Kutafin OE. *Istochniki konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii*. Moscow; 2002. (In Russ.).
5. Kolyushin EI. The Problem of Quasi-Supremacy of Law in Electoral Law. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. 2022;(6). (In Russ.). DOI: 10.18572/1812-3767-2022-6-51-56 EDN: BSCVWM.
6. Postnikov AE. On the Limits of the Bylaw Regulation of Citizens' Electoral Rights. *Journal of Russian Law*. 2022;26(5). (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2022.050 EDN: CNSFES.
7. Lopatin AI., Malkarov AI. Delegated Rulemaking by the Central Election Commission of Russia. *RUDN Journal of Law*. 2023;17(2). (In Russ.). DOI: 10.22363/2313-2337-2023-27-2-338-353 EDN: RUAJLK.
8. Kozhevnikov VV. Delegate Lawmaking: Domestic and Foreign Experience. *The Modern Law*. 2016;(10). (In Russ.). EDN: WWUTLP.