

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

## CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-338-353>  
EDN: RUAJLK

Научная статья / Research Article

### Делегированное нормотворчество Центральной избирательной комиссии России

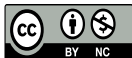
А.И. Лопатин<sup>1</sup>✉, А.И. Малкаров<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Центральная избирательная комиссия Российской Федерации,  
г. Москва, Российская Федерация

<sup>2</sup>Министерство юстиции Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация  
✉[lopatin@cikrf.ru](mailto:lopatin@cikrf.ru)

**Аннотация.** Проблема систематизации законодательства актуальна, и задача по ее решению является частью государственной правовой политики. При этом решение вышеназванной задачи невозможно в отрыве от исследования целого ряда вопросов, затрагивающих как теоретическую, так и практическую сторону правотворческой и правоприменительной деятельности. Например, одним из таких ключевых вопросов является иерархия нормативных правовых актов, в том числе издаваемых государственными органами Российской Федерации. Дискуссионным является вопрос о наличии нормотворческих полномочий у тех или иных государственных органов. Рассмотрены практики реализации института делегированного законодательства в Российской Федерации, на примере делегированного нормотворчества Центральной избирательной комиссии (ЦИК) Российской Федерации. Последовательно исследованы вопросы о конституционно-правовом статусе ЦИК России, в том числе касающиеся ей нормотворческих полномочий. Обозначены различные точки зрения, существующие в научной среде по этой проблематике. Нормотворческие полномочия являются неотъемлемыми атрибутивными свойствами конституционно-правового статуса ЦИК России. Исходя из поставленных задач, исследуются вопросы форм нормативных правовых актов ЦИК России, как источников конституционного права. Авторами обозначена необходимость в диверсификации актов, издаваемых ЦИК России в рамках исполнения своих непосредственных полномочий, с актами, издаваемыми в рамках делегированного нормотворчества. Отдельное внимание обращено на нормативно-правовое регулирование относительно новой избирательной процедуры — дистанционного электронного голосования. Учитывая

© Лопатин А.И., Малкаров А.И., 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

колоссальную значимость для государства и его обязанность по обеспечению прозрачности и легитимности при проведении электоральных процедур, объяснимо, что их законодательное регулирование должно быть адекватно уровню решаемых задач. Авторы полагают, что акты делегированного нормотворчества, при условии соблюдения определенных ограничений и требований, отвечают заданным характеристикам. Методическую и методологическую базу исследования составили диалектический метод, а также методы анализа, синтеза и аналогии, а также формально-юридический и сравнительно-правовой.

**Ключевые слова:** Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, делегированное законодательство, делегированное нормотворчество, дистанционное электронное голосование, нормативные правовые акты ЦИК РФ, систематизация законодательства, «твердое» конституционное право, «мягкое» конституционное право

**Конфликт интересов:** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Информация о вкладе авторов:** *А.И. Лопатин* — общая концепция статьи; аннотация; анализ нормативных актов ЦИК России в сфере регулирования дистанционного электронного голосования, как актов делегированного нормотворчества; выводы; общая редакция; *А.И. Малкаров* — общая концепция статьи; конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; рассмотрение актов ЦИК России в системе источников конституционного права; выводы; список литературы.

*Дата поступления в редакцию: 06 декабря 2022 г.*

*Дата принятия к печати: 15 января 2023 г.*

**Для цитирования:**

*Лопатин А.И., Малкаров А.И.* Делегированное нормотворчество Центральной избирательной комиссии России // *RUDN Journal of Law*. 2023. Т. 27. № 2. С. 338—353. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-338-353>

## Delegated rulemaking by the Central Election Commission of Russia

Anton I. Lopatin<sup>1</sup>✉, Akhmat I. Malkarov<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Central Election Commission of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup>Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

✉lopatin@cikrf.ru

**Abstract.** The issue of systematization of legislation is quite relevant and the task of solving it is part of the state legal policy. At the same time, the solution of the above problem is impossible in isolation from the study of a number of issues affecting both the theoretical and practical aspects of lawmaking and law enforcement activities. For example, one of these key issues is the hierarchy of normative legal acts, including those issued by state bodies of the Russian Federation. The issue of standard-setting powers of certain state bodies is quite controversial. The article investigates the practice of implementing the institution of delegated legislation in the Russian Federation on the example of the practice of delegated rulemaking of the Central Election Commission (CEC) of Russia. The study consistently considers issues of the constitutional and legal status of the Central Election Commission of the Russian Federation, including regulatory powers related to it. Various points of view relevant to the scientific community on this issue have been outlined. At the same time, the authors proceed from understanding that rulemaking powers are integral attribute properties of the constitutional and legal status of the CEC of Russia. Based on the tasks set, the issues of the forms of regulatory legal acts of the CEC of Russia as sources of constitutional law are investigated. The authors indicate the need to diversify acts issued by the CEC of Russia within the framework of exercising its direct powers, with acts issued within the framework of delegated rulemaking. In this regard, special attention is paid to legal regulation regarding the new electoral procedure - remote electronic voting. Given the enormous importance for the state and

its obligation to ensure transparency and legitimacy in electoral procedures, it is clear that their legislative regulation should be adequate to the level of tasks to be solved. At the same time, the authors believe that acts of delegated rulemaking, subject to certain restrictions and requirements, meet the specified characteristics. The methodological basis of the study includes the dialectical method, methods of analysis, synthesis and analogy, as well as formal-legal and comparative legal methods.

**Key words:** Central Election Commission of the Russian Federation, delegated rulemaking, remote electronic voting, normative legal acts of the CEC of the RF, systematization of legislation, “hard” constitutional law, “soft” constitutional law

**Conflict of interest.** The authors declare no conflict of interest.

**Authors’ Contribution.** *A.I. Lopatin* — general concept of the article; abstract; analysis of the regulations of the CEC of Russia in the field of regulation of remote electronic voting as acts of delegated rulemaking; findings; general edition; *A.I. Malkarov* — general concept of the article; constitutional and legal status of the Central Election Commission of the Russian Federation; consideration of acts of the CEC of Russia in the system of sources of constitutional law; findings; bibliography.

*Article received 06th December 2022*

*Article accepted 15th January 2023*

#### **For citation:**

Lopatin, A.I., Malkarov, A.I. (2023) Delegated rulemaking by the Central Election Commission of Russia. *RUDN Journal of Law*. 27 (2), 338—353. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-338-353>

### **Введение**

Существующие проблемы в сфере систематизации законодательства отмечены в паспорте государственной программы «Юстиция», к стратегическим приоритетам, которой, например, отнесено создание единого государственного информационного ресурса оцифрованных нормативных правовых актов<sup>1</sup>. В дополнение к этому было издано распоряжение Президента Российской Федерации от 1 июля 2022 г. № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней».<sup>2</sup> Как известно, государственные программы являются документами стратегического планирования, в связи с этим становится очевидным, что систематизация законодательства отнесена к стратегическим задачам государства. Однако ее решению должна предшествовать выработка неких общепризнанных компромиссных доктринальных представлений об иерархии источников отечественного права и субъектах, наделенных нормотворческими полномочиями.

Безусловно, проблема нормотворческой деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России) является составной частью этой более широкой проблемы и при этом все чаще становится объектом исследования отечественных правоведов. Столь пристальное внимание именно к деятельности ЦИК России объяснимо, поскольку сфера электорального законодательства — одна из важнейших с точки зрения построения демократического правового государства,

<sup>1</sup> См. подробнее: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы «Юстиция» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (ч. II), ст. 2158.

<sup>2</sup> См. подробнее: Распоряжение Президента Российской Федерации от 01.07.2022 г. № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 27, ст. 4825.

так как именно в процессе выборов происходит передача власти органам государственной власти и выборным должностным лицам (Ebzeev, 2019b:474; Luchin, Ebzeev & Khazov, et al. 2019). Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выступает тем самым посредником, обеспечивающим и организующим делегацию права на участие в осуществлении государственной власти от народа непосредственно к лицам, наделяемым представительными полномочиями. Исходя из этой важнейшей конституционной функции, возложенной на комиссию, а также учитывая планомерное становление и развитие отечественных институтов плюралистической демократии, статус ЦИК России в единой системе публичной власти возрастает, что выражается, например, в тенденции к расширению полномочий на осуществление не только правоприменительной, но и правотворческой функции, в том числе в форме делегированного нормотворчества.

В то же время у отечественных правоведов встречаются довольно противоречивые точки зрения на наличие у Центральной избирательной комиссии Российской Федерации полномочий на издание нормативных правовых актов. Так, некоторые авторы указывают, что «фактически Центральная избирательная комиссия РФ инструкции, иные нормативные установления (решения) по вопросам применения федерального законодательства утверждает нормативным правовым актом в виде постановления, что ей не предоставлено федеральным законом» (Dogadailo & Gorlachev, 2018). Другие авторы также подчеркивают неопределенность статуса инструкций ЦИК России (Artemova & Romanovskaya, 2017).

Вышеназванная позиция представляется спорной как с точки зрения законодательного закрепления, так и с точки зрения существующих теоретических представлений, но объяснима по ряду причин. Следует отметить, что в отечественной юридической науке неоднократно обращалось внимание на необходимость принятия федерального закона, которым предполагалось закрепить иерархию и систему нормативных правовых актов в Российской Федерации. На сегодняшний день в отечественном законодательстве (КАС РФ, АПК РФ) закреплены такие термины, как нормативный правовой акт и акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами. При этом признаки, характеризующие каждый из названных актов, закреплены в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»<sup>3</sup>.

Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации было подготовлено несколько редакций проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», однако в настоящий момент он не принят<sup>4</sup>. К одним из главных достоинств вышеназванного проекта стоит отнести установление конкретных дефиниций, определяющих такие понятия, как правовой акт, нормативные правовые акты Российской Федерации, под которыми понимаются не только нормативные правовые акты Президента

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС Консультант Плюс.

<sup>4</sup> См. подробнее: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 70 с.

Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, но и нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и иных государственных органов. Кроме того, проектом федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» предлагалось установить формы, в которых эти нормативные правовые акты могут приниматься, что чрезвычайно важно с точки зрения систематизации законодательства и обеспечения единства правового пространства.

Дело в том, что исходя из сложившейся практики буквального толкования норм законодательства принято считать, что правом издавать нормативные правовые акты наделены исключительно органы государственной власти, в то время как государственные органы издают нормативные акты, при этом принципиальное различие между этими актами законодательно не установлено. Вместе с тем существующая правовая неопределенность создает условия для существования различных точек зрения в отношении наличия у федеральных государственных органов, в том числе у Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, нормотворческих полномочий. В связи с этим видится целесообразным детальнее рассмотреть правовой статус Центральной избирательной комиссии, который также является дискуссионным в юридической науке.

### Конституционно-правовой статус ЦИК России

Если разобраться в указанном вопросе, следует отметить, что нормотворческие полномочия ЦИК России закреплены в различных законодательных актах. Так, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что Центральная избирательная комиссия в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения, обязательные для исполнения. Кроме того, согласно части 4 статьи 30 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», части 3 статьи 19 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», части 3 статьи 27 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлено, что ЦИК России принимает инструкции и *иные нормативные акты* по вопросам единообразного применения вышеназванных законов.

Основной причиной неопределенности правового статуса комиссии выступает узкое понимание некоторыми авторами конституционно-правового принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, и невозможность в связи с этим отнести Центральную избирательную комиссию ни к одной из них. Кроме того, сторонники данного подхода отмечают, что в статье 11 Конституции Российской Федерации представлен закрытый перечень субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями, а, следовательно, имеющими компетенцию на издание нормативных правовых актов. Учитывая, что ЦИК России среди них не значится, то делается вывод о том, что комиссия не обладает соответствующими полномочиями для осуществления нормотворческой деятельности.

Как известно, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной Федеральным законом «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иными федеральными законами<sup>5</sup>. Несмотря на отсутствие прямого указания в Конституции Российской Федерации, по своей природе Центральная избирательная комиссия является конституционным органом, который выполняет конституционно-значимые функции. Как справедливо утверждают Б.С. Эбзеев и В.Е. Чуров: «...организация подготовки и проведения выборов — самостоятельная сфера государственно-властной деятельности» (Churov & Ebzeev, 2011). Такая точка зрения в полной мере отражает сложившуюся действительность, поскольку развитие демократических институтов, эволюция представлений о правовом государстве, а вместе с ним и расширение сферы общественных отношений, охватываемых нормами электорального законодательства, требуют систематической последовательной работы, которая не ограничивается исключительно единым днем голосования. Из самих основ конституционного строя Российской Федерации, а именно закрепляющих федеративное устройство, проистекает необходимость в управлении избирательным процессом на различных уровнях, а управление не возможно в условиях отсутствия государственно-властных полномочий.

Избирательный процесс и процедура референдума представляют собой сложные многоаспектные процедуры, в которых задействованы и участвуют многие другие субъекты, в том числе государственных органы: «Однако именно ЦИК России занимает доминирующее положение в системе институтов, обеспечивающих организацию подготовки и проведения свободных выборов и референдума как высшего непосредственного выражения власти народа, он независим и самостоятелен в своей деятельности» (Churov & Ebzeev, 2011). Здесь представляется уместным провести небольшое сравнение. Дело в том, что управление избирательным процессом в каждом демократическом государстве имеет свою специфику. В большинстве из них создаются различные комиссии, обладающие разной полнотой полномочий, но встречаются и примеры, где управление избирательным процессом отдано на откуп исполнительной власти. В частности, во Франции данный вопрос отнесен к компетенции Правительства и Конституционного совета, а в ФРГ важнейшую роль играет Министерство внутренних дел.

Как было сказано выше, государственно-властные полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в сфере организация подготовки и проведения голосования достаточно обширны. Причем затрагивают самые разные сферы государственного управления. Так, исходя из положений части 9 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» можно говорить о функциях в сфере технического регулирования и юридического их закрепления. Это касается как вопросов организации разработки и утверждения нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, так и внедрения, эксплуатация и развития различных автоматизированных систем<sup>6</sup>. Важной частью является методическая и образовательная деятельность.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

<sup>6</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

Отдельно стоит отметить, что ЦИК России наделен широким спектром контрольных и правозащитных функций, выражающихся в закреплении за комиссией полномочий по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействия) нижестоящих комиссий и принятию по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения<sup>7</sup>.

Как видно из приведенных примеров, во-первых, ЦИК России обладает законодательно закрепленными государственно-властными полномочиями, позволяющими комиссии в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и соответствующими законами, принимать нормативные акты, которые способствуют осуществлению государственного управления в сфере электоральных процедур. Во-вторых, общественные отношения, возникающие в процессе организации, подготовки и проведения голосования, включают множество субъектов, выступающих в различных статусах. Учитывая специфическую сферу их взаимодействия, требуется детальная регламентация допустимого поведения и действий, которые не должны нарушать основополагающие конституционные принципы организации и проведения голосования. В-третьих, от лиц, ответственных за организацию и проведение процедуры голосования, требуется высокий уровень профессиональных навыков и знаний. Именно от компетенции указанных лиц во многом зависит достоверность выражения воли народа, а, следовательно, и будет определяться легитимность власти на каждый следующий электоральный цикл. Таким образом, выделение государственного управления избирательным процессом в отдельную обособленную сферу государственного администрирования представляется справедливым, отвечающим как основам конституционного строя, так и принципам рационального устройства государственного управления.

Рассматривая далее вопрос о статусе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, следует обратиться к проблеме разграничения таких терминов, как «государственный орган» и «орган государственной власти». По мнению А.М. Осавелюка «разница между двумя указанными терминами определяется тем, насколько общей является характеристика конкретного органа, его функции и полномочия. В зависимости от их сочетания конкретный государственный орган может быть органом государственной власти, органом государственной власти с особым статусом или вспомогательным государственным органом» (Osavelyuk, 2017). Автор полагает, что: «...государственный орган — это самостоятельное звено государственного аппарата (гражданин или организованный коллектив граждан), наделенный государственно-властными или иными полномочиями, уполномоченный государством и обществом на осуществление его задач и функций и действующий в установленном государством порядке» (Osavelyuk, 2017). Исходя из этого предлагается государственные органы разделить на две группы: органы, имеющие государственно-властные полномочия, а именно органы государственной власти и органы государственной власти с особым статусом, и органы, не имеющие их — вспомогательные органы (Osavelyuk, 2017). Таким образом, Центральную избирательную комиссию следует отнести к органам государственной власти с особым статусом, который наделен государственно-властными полномочиями.

---

<sup>7</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

## Делегированное нормотворчество ЦИК России

Как было сказано выше, ЦИК России является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации<sup>8</sup>. При этом из статьи 3 Конституции Российской Федерации следует, что высшим непосредственным выражением власти народа являются *референдум и свободные выборы*. В связи с этим именно на ЦИК России возлагается важнейшая функция по обеспечению легитимности государственной власти, так как только максимально прозрачная и детально регламентированная процедура выборов способна обеспечить доверие граждан к их результатам.

По мнению И.Г. Чистобородова, «государственно-властное управляющее воздействие, оказываемое основным субъектом государственного управления избирательным процессом направлено прежде всего на беспрепятственную реализацию избирательных прав граждан» (Chistoborodov, 2016). Значимость достижения названных условий особенно возрастает в связи с появлением новых форм осуществления голосования. На фоне стремительных изменений окружающего мира, движущегося в сторону всепоглощающей цифровизации, а также тех новых вызовов, которые природа бросает человечеству в виде разных катаклизмов и пандемий, возникают потребности в совершенствовании электоральных процедур, а вместе с ними и работы избирательных комиссий. В связи с этим в отечественное избирательное законодательство было внесено несколько новелл. Речь, например, идет о цифровизации избирательных процедур, выраженной в применении дистанционного электронного голосования, а также внедрении механизма многодневного голосования, процедуры видеонаблюдения на выборах и так далее. При этом обращает на себя внимание тот факт, что российский парламент, законодательно внедрив указанные выше процедуры, лишь рамочно закрепил основные принципы и требования к ним, делегировав Центральной избирательной комиссии полномочия по их нормативно-правовой детализации и регламентации.

Проанализировав действующее законодательство, довольно легко найти подтверждение тому, что это является именно делегацией законодательных полномочий. Так, если сравнить нормативно-правовое закрепление процедур очного и дистанционного электронного голосования, то можно заметить, что в первом случае процедура урегулирована нормами федеральных законов. Так, в главе IX Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», а также в главе X Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» детально регламентируется процедура голосования, а именно устанавливаются: требования к помещению, в котором проводится голосование, а также к его оформлению информационными стендами, требования к избирательным бюллетеням, порядок голосования, процедуры досрочного голосования и голосования вне помещений для голосования и т.д. Во втором же случае законодатель в части 9 статьи 64.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

<sup>8</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.



установил, что при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации порядок дистанционного электронного голосования утверждается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации<sup>9</sup>.

При этом равнозначность указанных форм голосования не вызывает сомнений, поскольку их содержание едино. Если проводить аналогию, допустимо сказать, что книга может быть печатной или электронной по форме, но при этом ее сущность остается неизменной. В связи с этим каждая из форм голосования нацелена на обеспечение реализации достоверности волеизъявления народа, реализацию конституционных прав граждан на участие в управлении государством, реализацию их избирательных прав. Учитывая равную юридическую значимость указанных форм голосования, следует сделать вывод, что их нормативно-правовая регламентация должна закрепляться актами равной юридической силы. Следовательно, законодатель, делегировав соответствующие полномочия ЦИК России, признает в данном конкретном случае право комиссии издать нормативный правовой акт, имеющий юридическую силу равную федеральному закону.

В отечественной и зарубежной юридической науке неоднократно обозначались критерии, которым должны соответствовать акты делегированного нормотворчества (Chervonuk & Yakadin, 2014). Следует отметить, что в зарубежных государствах институт делегированного законодательства имеет более продолжительную историю, но везде имеет собственную специфику. Например, во Франции этот правовой механизм закреплен конституционно.

Для российской правовой практики он является на сегодняшний день не столь обыденным. Однако, исходя из доктрины, можно сказать, что основным юридическим фактом, порождающим возникновение условий для издания акта делегированного нормотворчества, является закон, принимаемый парламентом и устанавливающий определенные критерии, которым акт делегированного нормотворчества должен соответствовать. К таким критериями относят: четко определенную сферу общественных отношений, подпадающих под регулирующее воздействие издаваемого акта; цели и период действия акта делегированного нормотворчества; закрепление процедуры контроля законодательным органом за этими актами.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/718-8, которым на основании части 9 статьи 63.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» утверждено «Положение об особенностях голосования, установления итогов голосования в случае принятия решения о проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд», является актом делегированного нормотворчества ЦИК России. Кроме того, дополнительным доказательством данного утверждения может выступать норма, закрепленная в части 13 статьи 63.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где сказано, что *порядок* дистанционного электронного голосования с учетом *требований* к проведению дистанционного электронного голосования,

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

установленных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, должен содержать:

1) порядок и сроки подачи заявления об участии в дистанционном электронном голосовании и его отзыва, составления и использования списка участников дистанционного электронного голосования либо условия участия в дистанционном электронном голосовании без подачи такого заявления и порядок составления и использования списка принявших участие в дистанционном электронном голосовании;

2) порядок аутентификации и идентификации избирателя, участника референдума для участия в дистанционном электронном голосовании, предусматривающий проверку данных избирателя, участника референдума и их сопоставление с данными регистра избирателей, участников референдума;

3) порядок участия в дистанционном электронном голосовании избирателя, участника референдума;

4) порядок обеспечения возможности наблюдения при организации, осуществлении дистанционного электронного голосования и установлении его итогов с учетом особенностей такого голосования, а также порядок назначения наблюдателей;

5) порядок установления итогов дистанционного электронного голосования и их учета при определении результатов выборов, референдума.<sup>10</sup>

В данном случае мы можем наблюдать наличие элементов, присущих делегированному нормотворчеству. Во-первых, федеральный законодатель, установив возможность проведения дистанционного электронного голосования, рамочно определил его основные существенные черты и делегировал полномочия по более детальному нормативно-правовому регулированию и регламентированию данной процедуры Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Во-вторых, федеральный законодатель делегировал указанное правомочие исключительно Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которая является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации. В-третьих, та часть нормотворческих полномочий, которую делегант передал делегату, имеет четко определенный круг вопросов, а именно организация дистанционного электронного голосования.

Несколько неопределенным остается вопрос контроля за актами делегированного нормотворчества. Исходя из теоретических конструкций, указанный контроль должен осуществлять делегант полномочий. В статье 6 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» установлено, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, определяемом регламентами палат, осуществляют контроль за обеспечением соблюдения Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов<sup>11</sup>. Как видно из приведенной нормы функции Парламента по контролю за нормотворчеством, распространяется исключительно на исполнительные органы государственной власти. Кроме того, действующие регламенты палат Федерального Собрания

<sup>10</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19, ст. 2304.

Российской Федерации также не закрепляют правовой механизм такой процедуры. Учитывая вышесказанное, полагаем целесообразным расширить перечень субъектов нормотворческой деятельности, подпадающих под процедуры парламентского контроля, а также закрепить соответствующий правовой механизм в регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В то же время отечественное законодательство обеспечивает возможность оспаривания нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции. Учитывая то обстоятельство, что акты делегированного нормотворчества по своей юридической силе равны федеральным законам, они должны потенциально быть объектами для рассмотрения в рамках конституционного судопроизводства, однако на сегодняшний день в Федеральном конституционном законе от 21.07.1994 №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» такая процедура не предусмотрена. При этом вполне очевидно, что акты делегированного нормотворчества ЦИК России должны соответствовать не только тем критериям, которые устанавливаются в федеральном законе, которым комиссия уполномочивается на их издание, но, в первую очередь, соответствовать Конституции Российской Федерации. Речь идет как об общих принципах, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, в качестве высшей ценности, но и о специальных принципах, предполагающих гарантии обеспечения всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Возвращаясь к анализу нормотворчества ЦИК России, следует отметить, что на сегодняшний день Требования к проведению дистанционного электронного голосования, утверждены постановлением ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 (далее — Требования), а Порядок дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 08.06.2022 № 86/716-8 (далее — Порядок) и являются актами делегированного нормотворчества. Требования и Порядок изданы на основании и во исполнение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Анализ норм Требований и Порядка свидетельствуют о наличии признаков, характеризующих нормативный правовой акт. В частности, они изданы уполномоченным субъектом, который наделен этими полномочиями исходя из норм соответствующего федерального закона. При этом и Требования, и Порядок содержат правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц и неоднократного применения. В данном случае этими лицами являются все участники дистанционного электронного голосования. Так, например, Разделом 7 Требований устанавливается порядок осуществления наблюдения за дистанционным электронным голосованием. В частности, определен круг субъектов, наделенных правом назначать наблюдателей, а также установлен предельный срок до достижения, которого должны быть назначены наблюдатели, а именно не позднее чем за три дня до дня (первого дня) голосования<sup>12</sup>.

Как видно из приведенных примеров, в нормативных актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации содержатся правовые нормы, соответственно они являются нормативными правовыми актами. Как отмечает И.Г. Чистобородов «издание собственных нормативных правовых актов представляет возможность комиссии оказывать управляющее воздействие на участников избирательного процесса с помощью установления нормативных предписаний» (Chistoborodov,

<sup>12</sup> Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // Вестник Центральной избирательной комиссии. 2022. № 5 (441).

2016). В связи с этим возникает ряд вопросов о юридической силе и форме нормативного акта, которым данная детализация и регламентация осуществляется. Как известно, в Конституции России не закреплен перечень вопросов, по которым должны и могут быть приняты федеральные законы, они во многом отнесены к свободе усмотрения самого законодателя. В то же время согласно части г) статьи 71 Конституции Российской Федерации к вопросам ведения федерального значения относится организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Таким образом, вопросы организации и проведения Всероссийского голосования отнесены к сфере ведения Российской Федерации, при этом согласно ч. 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации<sup>13</sup>. Как известно «юридическая сила нормативного правового акта определяется компетенцией и статусом издавшего его органа государственной власти, его полномочиями и местом в системе органов государственной власти» (Klishas (ed.), 2019:303), а также: «...юридическую силу нормы может определить только ее форма» (Ebzeev, et al., 2017:59). Например, О.Е. Кутафин указывал на то, что: «Нормативные акты ЦИК России обычно содержат нормы конституционного права и поэтому являются источниками данной отрасли права» (Kutafin, 2014:120).

Исходя из вышесказанного, целесообразно нормативные акты, издаваемые ЦИК России, разделить на две категории. К первой следует отнести подзаконные акты, которые комиссия принимает непосредственно в рамках своей компетенции. Вторая категория — это акты делегированного нормотворчества, как в случае приведенных примеров, когда законодатель делегирует свои полномочия делегату, определяя границы его допустимого правотворчества. При этом, исходя из теории делегированного нормотворчества, эти акты должны иметь юридическую силу, равную федеральному закону, которым осуществлена делегация. Разумеется, такая делегация может осуществляться только федеральным законом и в любое время отозвана делегантом; она должна строго соответствовать функциям ЦИК России.

### **Акты ЦИК России как источники конституционного права**

В контексте темы настоящей статьи также следует особо обратить внимание на предложенный Б.С. Эбзеевым новый подход к пониманию источников конституционного права, согласно которому некоторые источники являются актами «твердого» конституционного права, а другие — актами «мягкого» конституционного права. Данный подход наиболее полно учитывает организацию единой системы государственной власти в Российской Федерации, которая не заключается исключительно в выделении трех ветвей власти и их жестком обособлении, а предполагает взаимодействие и взаимосдерживание всех элементов, составляющих государственный аппарат.

---

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

Так, согласно данной концепции под «мягким» конституционным правом понимается: «...правила поведения, которые заключены в актах, казалось бы, не обладающих некоторыми присущими нормативным правовым актам атрибутивными свойствами и качествами, в частности возможностью государственного принуждения в случае неисполнения, но способных вызвать и вызывающих конституционно-правовые последствия. В этих актах, издаваемых конституционными органами государственной власти либо утверждаемых ими, как правило, определяются цели и содержание программы деятельности органов публичной власти либо сформулированы ответы на общественные запросы, что должно, в том числе способствовать достижению общественного согласия и солидаризации общества. Этим, в свою очередь, предопределяется дополнение трактовки демократии как принципа большинства принципами консенсуальной демократии, у которой в информационном обществе большое будущее» (Ebzeev, 2019a). Кроме того, отмечается, что: «...„мягкое“ конституционное право создается конституционными органами государственной власти или иными государственными органами, уполномоченными на это законодателем (рекомендации ЦИК России), часто с участием негосударственных органов и учреждений, используется для обозначения принципов и стандартов регулирования конституционных отношений и порождает юридические последствия, предусмотренные «твердым» конституционным правом, либо само преобразуется в «твердое» право» (Ebzeev, 2019a). Как представляется, данный подход способствует более гармоничному пониманию роли нормативных правовых актов, издаваемых не только органами государственной власти, но и различными федеральными государственными органами, в том числе и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В научной литературе поднимаются вопросы и в несколько иной интерпретации. Некоторые из авторов, не отрицая нормотворческих полномочий ЦИК России, видят угрозу в переносе правового регулирования вопросов избирательного законодательства с уровня федеральных законов на уровень подзаконных актов, которые, по их мнению, не могут обеспечить должный уровень реализации гарантий избирательных прав, ведут к нестабильности правового регулирования указанной сферы общественных отношений, а также могут нарушить принципы верховенства права и народовластия. По мнению Е.И. Колюшина, «сосредоточение в избирательных комиссиях функций правотворчества (установления правил, порядка голосования) и исполнение этих правил не согласуется с определенной законом природой комиссий, которые не входят ни в одну из трех ветвей публичной власти, являясь правоприменительными органами» (Kolyushin, 2022). Схожей позиции придерживается А.Е. Постников, который с негативной точки зрения оценивает рост самостоятельности ЦИК России в нормативно-правовом регулировании некоторых новых избирательных процедур. Автор приходит к выводу, что: «правовое регулирование порядка использования видеонаблюдения, дистанционного электронного голосования в избирательном процессе должно осуществляться в форме федерального закона, предусматривающего всесторонние гарантии соответствующих избирательных прав граждан, что не исключает дальнейшей конкретизации его норм на уровне подзаконных актов избирательных комиссий» (Postnikov, 2022). Автор полагает, что данное обстоятельство может повлиять на доверие граждан к результатам голосования.

Как представляется, высказанная точка зрения обусловлена определенным типом правопонимания, а именно приверженностью идеалам юридического

позитивизма, согласно которому, в самых общих чертах, право и закон отождествляются. Попытка детальной регламентации всех процедур в федеральных законах кажется нерациональной. Здесь можно обратиться к характерной тенденции для романо-германской правовой семьи, заключающейся в выделении так называемой регламентарной власти (David, 1988). Смысл названной идеи заключается в разграничении вопросов законодательного и регламентного регулирования. И если смотреть на проблему активного правотворчества ЦИК России с этой точки, то никаких аномалий не наблюдается.

Важность избирательного процесса и его правового регулирования, как было указано выше, не вызывает сомнений, так как согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы<sup>14</sup>. Более того, принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, а также в соответствующих федеральных законах, устанавливают, что избрание представительных органов государственной власти происходит на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Именно соблюдение и гарантия реализации вышеперечисленных принципов является той границей, которая ограничивает полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в том числе при осуществлении делегированного нормотворчества.

При этом отказ от делегации данных полномочий ЦИК России представляется ошибочным, так как названный правотворческий инструмент позволяет обеспечить оперативное, квалифицированное и эффективное решение государственных задач, в том числе по обеспечению реализации в полной мере конституционных прав граждан. Достаточно известный факт, что институт делегированного нормотворчества применяется именно в целях выработки более профессионального решения и соответствующего правового механизма регулирования общественных отношений. Таким образом, легитимность правового регулирования в сфере избирательного процесса только повышается.

Кроме того, напомним, что введение дистанционного электронного голосования, также как и предоставление возможности проведения выборов в течение нескольких дней было обусловлено объективными экстраординарными причинами. Речь идет о пандемии COVID-2019, распространение которой вынудило руководство государства установить некоторые ограничения для перемещения граждан, посещения ими общественных мест и массовых мероприятий. Эти меры были направлены исключительно на сохранения жизни и здоровья граждан и обеспечения безопасности всего общества. В то же время была решена задача, позволившая гарантировать реализацию конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства.

### References / Список литературы

Artemova, O.E. & Romanovskaya, O.V. (2017) *Constitutional and legal status of the Central Election Commission of the Russian Federation: monograph*. Moscow, Prospect Publ. (in Russian).

<sup>14</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

- Артемова О.Е., Романовская О.В. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. 176 с.
- Chervonuk, V.I. & Yakadin, D.D. (2014) Delegation of legislative powers as a kind of legal procedure (comparative law context). *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*. 3(98), 180—187. (in Russian).
- Червонюк В.И., Якадин Д.Д. Делегирование законодательных полномочий как вид юридических производств (сравнительно-правовой анализ) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 3(98). С. 180—187.
- Chistoborodov, I.G. (2016) Russian central election commission as main subject of public administration by electoral process. *Gaps in Russian Legislation*. (2), 8—12. (in Russian).
- Чистобородов И.Г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации как основной субъект государственного управления избирательным процессом // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 2. С. 8—12.
- Churov, V.E., & Ebzееv, B.S. (2011) Democracy and management of the electoral process: domestic model. *Journal of Russian law*. 11(179), 5—20. (in Russian).
- Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № № 11(179). С. 5—20.
- David, R. (1988) *Basic legal systems of our time*. Transl. from French and introduction by Tumanov V.A. Moscow, Progress Publ. (in Russian).
- Давид Р. Основные правовые системы современности / пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманов. М.: Прогресс, 1988. 496 с.
- Dogadailo, E.Yu. & Gorlachev, R.Yu. (2018) On the Concept and Significant Attributes of a statutory act in the Russian Federation. *State Power and Local Self-government*. (10), 56—62. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-10-56-62> (in Russian).
- Добадаило Е.Ю., Горлачев Р.Ю. К проблеме понятия и существенных признаков нормативного правового акта в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 56—62. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-10-56-62>
- Ebzееv, B.S. et al. (2017) *Suffrage: textbook*. Moscow, UNITI-DANA. (in Russian).
- Избирательное право: учебник / Б.С. Эбзеев и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 431 с.
- Ebzееv, B.S. (2019a) “Hard” and “soft” law in the constitutional order of Russia (New meanings in understanding the sources of law). *State and Law*. (12), 26—38. (in Russian).
- Эбзеев Б.С. «Твердое» и «мягкое» право в конституционном правопорядке России (новые смыслы в понимании источников права) // Государство и право. 2019. № 12. С. 26—38.
- Ebzееv, B.S. (2019b) *Constitutional law of Russia: textbook*. Moscow, Prospect Publ. (in Russian).
- Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. Москва: Проспект, 2019. 768 с.
- Klishas, A.A. (ed.). (2019) *Theory of State and Law: Textbook*. Peoples' Friendship University of Russia, Law Institute. Moscow, Statute Publ. (in Russian).
- Теория государства и права: учебник / Российский университет дружбы народов, Юридический институт; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. 512 с.
- Kolyushin, E.I. (2022) The problem of quasi-supremacy of law in electoral law. *Constitutional and Municipal Law*. (6), 51—56. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-6-51-56> (in Russian).
- Колышин Е.И. Проблема квазиверховенства закона в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 51—56. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-6-51-56>
- Kutafin, O.E. (2014) Selected works: in 7 vol-s. Vol. 2. *Sources of constitutional law: monograph*. Moscow, Prospekt Publ. (in Russian).
- Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Т 2. Источники конституционного права: монография. М.: Проспект, 2014. 352 с.
- Luchin, I.N., Ebzееv, B.S. & Khazov, E.N. et al. (2019) *Constitutional law of Russia*. 10th ed., reprint. and supplemented. Moscow, Unity-Dana Publ. (in Russian).

Конституционное право России / В.О. Лучин, Б.С. Эбзеев, Е.Н. Хазов и др. 10-е изд-е, перереб. и доп. Москва: Юнити-Дана, 2019. 687 с.

Osavelyuk, A.M. (2017) On the issue of the system of state bodies in Russia. *Law and State: The Theory and Practice*. 2(146), 113—117. (in Russian).

*Осавельюк А.М.* К вопросу о системе государственных органов в России // *Право и государство: теория и практика*. 2017. № 2(146). С. 113—117.

Postnikov, A.E. (2022) On the limits of the bylaw regulation of citizens' electoral rights. *Journal of Russian Law*. 5(26), 31—42. <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.050> (in Russian).

*Постников А.Е.* О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // *Журнал российского права*. 2022. Т. 26. № 5. С. 31—42. <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.050>

#### **Сведения об авторах:**

***Лопатин Антон Игоревич*** — член Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации; Российская Федерация, 109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 9  
*e-mail*: [lopatin@cikrf.ru](mailto:lopatin@cikrf.ru)

***Малкаров Ахмат Идрисович*** — кандидат юридических наук, ведущий советник контрольно-ревизионного отдела, Департамент организации и контроля, Министерство юстиции Российской Федерации; Российская Федерация, 119991, г. Москва, ул. Житная д. 14, стр. 1  
*e-mail*: [akhmat.malkarov@yandex.ru](mailto:akhmat.malkarov@yandex.ru)

#### **About the authors:**

***Anton I. Lopatin*** — Member of the Central Election Commission of the Russian Federation; 9 Bol'shoiCherkassky Pereulok, Moscow, 109012, Russian Federation  
*e-mail*: [lopatin@cikrf.ru](mailto:lopatin@cikrf.ru)

***Akhmat I. Malkarov*** — Candidate of Legal Sciences, Leading Adviser of the Control and Audit Department, the Department of Organization and Control, the Ministry of Justice of the Russian Federation; 1 build. 14 Zhitnaya str., Moscow, 119991, Russian Federation  
*e-mail*: [akhmat.malkarov@yandex.ru](mailto:akhmat.malkarov@yandex.ru)