

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ С. В. Чердаков  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Правовой статус и полномочия избирательных комиссий в Российской Федерации

Исполнитель

студент группы 221зб \_\_\_\_\_ А. Н. Крюков

Руководитель

доцент, канд. юрид. наук \_\_\_\_\_ Т. Ю. Ныркова

Нормоконтроль

\_\_\_\_\_ Н. С. Архипова

Благовещенск 2017

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
(подпись)

«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 г.

**З А Д А Н И Е**

К бакалаврской работе студента Крюкова Алексея Николаевича

1. Тема бакалаврской работы: Правовой статус и полномочия избирательных комиссий в Российской Федерации.

(утверждена приказом от «27»марта 2017 г. № 671-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 16 июня 2017 г.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и законы Амурской области, специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): институт избирательных комиссий РФ, правовой статус, формирование и полномочия избирательных комиссий РФ, проблемы и перспективы правового регулирования деятельности избирательных комиссий РФ.

5. Перечень материалов приложения: Схема системы избирательных комиссий, действующих в РФ и схема ЦИК России.

6. Консультантов по бакалаврской работе нет.

7. Дата выдачи задания 30 октября 2016 г.

Руководитель бакалаврской работы: Ныркова Татьяна Юрьевна, доцент, кандидат юридических наук.

Задание принял к исполнению: \_\_\_\_\_  
(дата, подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 73 с., 53 источника, 2 приложения.

### ПРАВОВОЙ СТАТУС, ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ, ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ КОМИССИИ, УЧАСТКОВЫЕ КОМИССИИ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕЗЕРВ

Существование современного демократического государства невозможно без периодического проведения свободных выборов, без тщательно проработанных избирательных процедур. При этом организацией и проведением выборов в Российской Федерации, занимаются специальные органы – избирательные комиссии. При этом государственно-правовой статус избирательных комиссий до сих пор в законодательном порядке остается недостаточно четко очерченным, а в политико-правовой литературе - слабо исследованным.

В связи с этим, вопросы рассмотрения правового статуса избирательных комиссий и избирательных систем требуют специального изучения.

Объектом данного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в ходе организации и проведении выборов в Российской Федерации, в рамках которых регулируется деятельность избирательных комиссий.

Предмет исследования – нормативные правовые акты Российской Федерации, закрепляющие правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации, их положение в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Цель работы – комплексное исследование правового статуса и полномочий избирательных комиссий в Российской Федерации, предложения по совер-

шенствованию правового регулирования их деятельности.

Для достижения поставленной цели использовались методы: анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, абстрагирование, а также сравнительный, системный, исторический и др.

Научная новизна исследования состоит в том, что в бакалаврской работе анализируется система избирательных комиссий, в свете обновленного законодательства, практика работы с резервом составов участковых комиссий на примере Амурской области.

Результатом работы стали выводы и предложения, которые возможно могут быть полезны при совершенствовании законодательства в области избирательного права.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Институт избирательных комиссий: общая характеристика избирательных комиссий РФ	9
1.1 Избирательные комиссии РФ: понятие, функции избирательных комиссий	9
1.2 Становление и развитие института избирательных комиссий РФ	20
2 Правовой статус, формирование и полномочия избирательных комиссий РФ	32
2.1 Правовой статус и полномочия Центральной избирательной комиссии РФ	32
2.2 Правовой статус и полномочия избирательных комиссий субъектов РФ на примере избирательной комиссии Амурской области.	38
2.3 Правовой статус и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований	44
2.4 Правовой статус и полномочия окружных избирательных комиссий	48
2.5 Правовой статус и полномочия территориальных избирательных комиссий на примере территориальной избирательной комиссии города Белогорск Амурской области	49
2.6 Правовой статус и полномочия участковых избирательных комиссий на примере участковой избирательной комиссии №223 города Белогорск Амурской области	53
3 Проблемы и перспективы правового регулирования деятельности избирательных комиссий РФ	57
Заключение	63
Библиографический список	66
Приложение А   Схема А1 системы избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации	72
Приложение Б   Схема Б1 Центральной избирательной комиссии России	73

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

РФ – Российская Федерация;

ЦИК России – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;

Госдума – Государственная Дума Российской Федерации;

КЭГ - комплекс для электронного голосования;

КОИБ - комплекс обработки избирательных бюллетеней.

## ВВЕДЕНИЕ

Свободные, демократические и конкурентные выборы органов государственной власти и местного самоуправления в 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 ЦИК России и образующие систему избирательных комиссий РФ. 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 более двух десятилетий, в условиях реформирующейся избирательной системы, роль и значение избирательных органов неуклонно растет, поэтому актуальность данной тематики не вызывает сомнений. Это подтверждается реформированием избирательного законодательства, повлекшим изменение срока полномочий участковых комиссий, введение института резерва составов участковых комиссий, уточнение сроков приема предложений по новому составу избирательных комиссий (за исключением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) в случае если их полномочия истекают в период избирательной кампании.

Организационно-методическим и правовым центром действующих в Российской Федерации избирательных органов является ЦИК России, возглав-

ляющая систему избирательных комиссий, прежде всего при подготовке и проведении федеральных выборов.

ЦИК России принадлежит ведущая роль не только в организации и проведении федеральных избирательных кампаний, референдума РФ, 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 РФ. Будучи коллегиальным органом и занимая самостоятельную нишу в системе государственных органов. ЦИК России обладает существенными особенностями правовой природы, порядка формирования и деятельности.

Основанием для разработки темы бакалаврской работы послужило то, что государственно-правовой статус избирательных комиссий до сих пор в законодательном порядке остается недостаточно четко очерченным, а в политико-правовой литературе - слабо исследованным. Такое положение, естественно, стимулирует интерес к юридической природе и фактическому положению избирательных комиссий.

Исходными данными для разработки темы настоящего исследования является действующее законодательство в области избирательного права.

В работе проведен анализ принципов деятельности избирательных комиссий, их правового статуса и полномочий. Значительное внимание уделяется правовым актам ЦИК России.

В ходе комплексного исследования в бакалаврской работе обращено внимание также на избирательные комиссии Амурской области.

Поставленная цель работы предопределила необходимость решения следующих задач:

- изучение истории становления и развития института избирательных комиссий РФ;
- подробное исследование действующей в РФ системы избирательных ко-



миссий, их функций;

- анализ правового статуса, порядка формирования и полномочий каждого вида избирательных комиссий РФ;

- исследовать проблемы и пути совершенствования избирательного законодательства, в рамках которого регулируется деятельность избирательных комиссий, при этом представить свои предложения по решению данных проблем;

- исследовать и внести предложения по совершенствованию и улучшения отбора кандидатов в резерв составов участковых комиссий.

Нормативной основой бакалаврской работы, изучение которых способствует более качественному исследованию избирательных комиссий в России послужили - Конституция Российской Федерации, Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и законы Амурской области.

Научной основой бакалаврской работы послужили труды следующих специалистов в сфере избирательного права: Авакьяна С. А., Алиева Т. Т., Аничкина И. М., Андреева В. И. , Артемовой О.Е., Бигтагирова Р. Т., Вельяшева О. Ю., Белоусовой Е. В., Бузина А. Ю., Вискуловой В. В., Гумашвили Л. Э., Демьянов Е. В., Иванченко А. В., Колюшина Е. И., Комарова С. А., Малько А. В., Князева С. Д., Макарецва А. А., Матейкович М. С., Сучилина В. Н., Мухачева И. В., Демьянова Е. В., Макарова А. В., Нестеровой Т. Ю., Макарецва А. А., Постникова А. Е., Пылина В. В. и др.

# 1 ИНСТИТУТ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РФ

## 1.1 Избирательные комиссии РФ: понятие, функции избирательных комиссий

Избирательные комиссии являются коллегиальными органами, которые формируются в порядке и сроки, установленные законом, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов.

В РФ исторически определена и действует сложная и неоднородная система избирательных комиссий. Действующая в РФ система избирательных комиссий закреплена в статье 20 Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и в нашей стране действует шестизвенная система избирательных комиссий<sup>1</sup>:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии;
- окружные избирательные комиссии.

Все избирательные комиссии РФ можно разделить на две группы:

- постоянно действующие избирательные комиссии;
- избирательные комиссии, которые создаются в конкретном избирательном процессе.

Комиссии первых пяти видов действуют на постоянной основе и формируются раз на пять лет. ЦИК России и избирательные комиссии субъектов РФ в соответствии с федеральным законом являются государственными органами, территориальные избирательные комиссии - государственными органами, положение которых в системе государственных органов в субъектах Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Смотри приложение А Схема А1 системы избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации

Федерации определяется законами субъекта Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований - муниципальными органами, не входящими в структуру органов местного самоуправления.

Окружные избирательные комиссии формируются для проведения конкретных выборов (это всегда выборы депутатов представительного органа), после чего их полномочия прекращаются.

В нашей стране система избирательных комиссий основана на принципах федерализма и местного самоуправления, выражающихся в разграничении предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти, территориальности организации публичной власти, а также принципе разделения властей.

Весьма важным является выделение принципов организации и деятельности системы избирательных комиссий.

В первую очередь - это конституционный принцип народовластия, который реализуется избирательными комиссиями как коллегиальных и независимых органов, которые организуют и обеспечивают проведение выборов, референдумов, иных форм прямой демократии в соответствии с законодательством. При этом необходимо принять во внимание, что к конституционному принципу можно отнести принципы следующие непосредственно из Конституции РФ (принцип демократического государства, принцип народного суверенитета, принцип федерализма).

Рассматривая саму деятельность избирательных комиссий в РФ, В. Т. Кабышев выделяет принципы деятельности такие как: законность, открытость и гласность, коллегиальность и независимость, а также он выделяет и другие принципы: справедливость и подлинность выборов<sup>2</sup>.

Необходимо взять во внимание то, что при объединении самих комиссий в систему избирательных комиссий, должны быть присущи такие качества: целостность, централизация, устойчивость к внешним и внутренним негативным

---

<sup>2</sup> Кабышева, В.Т. Избирательное право и избирательный процесс в России: Курс лекций / В.Т. Кабышева // ФГБОУ ВПО Саратовская государственная юридическая академия. – 2013.- С. 93

воздействиям, самостоятельность в решении проблемных вопросов.

Принципы системы избирательных комиссий можно разделить на общие и специальные принципы.

К общим можно отнести конституционные принципы, проистекающие непосредственно из Конституции РФ:

- принцип демократического государства в формировании системы избирательных комиссий;
- принцип народного суверенитета в деятельности избирательных комиссий;
- принцип федерализма при построении системы избирательных комиссий;
- базирование организации и деятельности избирательных комиссий на конституционных принципах всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании;
- принцип свободы выборов и добровольного участия в них граждан;
- принцип законности;
- принцип открытости и гласности;
- принцип коллегиальности и независимости;
- принцип справедливости и подлинности выборов;
- принцип профессионализма;
- принцип взаимодействия с институтами гражданского общества;
- принцип проведения выборов избирательными комиссиями.

К специальным принципам системы избирательных комиссий можно отнести:

- принцип целостности системы избирательных комиссий как органов публичной власти, включающих в себя государственные и муниципальные органы;
- принцип централизации организации и деятельности избирательных комиссий;
- принцип устойчивости избирательных комиссий к внешним и внутрен-

ним негативным воздействиям;

– принцип самостоятельности избирательных комиссий в решении проблемных вопросов в пределах компетенции, установленной законодательством;

– принцип учета национальных и исторических особенностей населения РФ при подготовке и проведении выборов;

– принцип контроля избирательной комиссией соблюдения законности избирательными комиссиями нижестоящих уровней;

– принцип организации работы с кандидатами, избирательными объединениями, иными участниками избирательного процесса, участниками референдумного процесса.

Вышеуказанный перечень специальных принципов системы избирательных комиссий по мнению многих исследователей не является исчерпывающим.

В законодательстве субъекта РФ возможно определение исключительных, специфических принципов системы избирательных комиссий, присущих конкретному субъекту РФ, которые должны быть закреплены в нормативном правовом акте субъекта - конституции или уставе, имеющем большую юридическую силу в целях достижения стабильности и устойчивости действия данных норм на протяжении длительного периода времени.

Далее рассмотрим вопросы, связанные с определением функций, которые осуществляют избирательные комиссии в РФ.

Прежде чем рассмотреть функции, осуществляемые избирательными комиссиями, рассмотрим общие функции государственного управления. Прежде всего это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия субъектов и объектов управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления. Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков к данным функциям государственного управления относят такие как: информационное обеспечение деятельности государственных органов; прогнозирование и моделирование развития системы государственного управления, государственных органов, стандарты государственного управления; планирование; организацию; распорядительство; руководство; координацию; контроль;

регулирование; учет<sup>3</sup>.

По мнению С. А. Авакьяна избирательные комиссии являются органами публичной власти и в связи с этим должны быть присущи следующие виды властных функций:

– нормотворчество (правотворчество). Например, помимо издания своих правовых актов, регулирующих правоотношения, возникающие в процессе организации и проведения выборов, избирательная комиссия Амурской области наделена правом законодательной инициативы в сфере избирательного законодательства;

– руководство и управление общественно-политическими, народнохозяйственными и социальными процессами;

– распоряжение собственностью, материально-финансовыми ресурсами; контрольная и (или) надзорная деятельность.

Также как и принципы функции избирательных комиссий в РФ можно разделить - на общие и специальные функции.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> при проведении соответствующих референдумов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные, участковые избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума.

К общим функциям избирательных комиссий, исходя из их конституционно-правового положения в системе органов публичной власти, можно отнести следующие:

– реализация, защита и контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

---

<sup>3</sup> Россинский, Б. В. Административное право / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков // Учебник. – М.: НОРМА. – 2009.- С. 41 - 48

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2002.- № 24.- ст.2253.

- подготовка и проведение выборов и референдумов в РФ;
- взаимодействие с органами публичной власти по оказанию содействия в организации выборов, референдумов, реализации иных форм прямой демократии с участием избирательных комиссий, включая заслушивание указанных органов власти;
- развитие системы избирательных комиссий в целом в стране, в субъектах РФ, в муниципальных образованиях;
- организация финансирования, контроль за целевым использованием финансовых средств, выделяемых на подготовку и проведение выборов, референдумов, реализация иных форм прямой демократии с участием избирательных комиссий;
- обмен информацией, связанной с ведением регистра избирателей, списков избирателей.

Можно выделить общие властные функции, свойственные в полном объеме в основном избирательной комиссии субъекта РФ, территориальным избирательным комиссиям, избирательным комиссиям муниципальных образований, обладающих статусом юридических лиц:

- нормотворчество (правотворчество);
- руководство и управление общественно-политическими и социальными процессами;
- распоряжение материально-финансовыми ресурсами;
- контрольная деятельность.

Для других избирательных комиссий в субъекте РФ данные властные функции не свойственны или свойственны лишь частично.

К специальным функциям избирательных комиссий РФ можно отнести следующие:

- контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан;
- участие в законотворческом процессе по вопросам, связанным с правовым регулированием выборов и референдумов, иным вопросам;

- обеспечение единообразного применения законодательства по вопросам организации и проведения выборов и референдумов;
- организация обеспечения технологическим оборудованием участковых избирательных комиссий и контроль за соблюдением нормативов его использования;
- внедрение, эксплуатация, развитие средств автоматизации;
- правовое обучение избирателей, в том числе будущих избирателей;
- профессиональная подготовка членов избирательных комиссий и других организаторов выборов, референдумов;
- издание необходимой печатной продукции;
- проверка подписей в поддержку выдвижения кандидатов, инициативы проведения референдума;
- организация и обеспечение единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, в том числе в сети Интернет;
- организация и обеспечение единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;
- осуществление мер по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти, референдумов, распределение выделенных из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контроль целевого использования средств;
- оказание методической, правовой, организационно-технической помощи избирательным комиссиям;
- рассмотрение жалоб, заявлений и иных обращений, а также принятие при необходимости решений, в том числе по организации деятельности избирательных комиссий;



– осуществление проверки финансовых отчетов политических партий, контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований юридических лиц и граждан, информирование о результатах данных проверок;

– организация работы с инвалидами являющимися избирателями и участниками референдума.

Думается, что на повышение правовой культуры будущих избирателей, то есть подростков и молодежи, которые в силу своего возраста еще не являются избирателями, финансирование данной функции из средств соответствующего бюджета требует существенного увеличения.

Также считаю, что очень важно в наш век высоких технологий обратить внимание на такую относительно новую функцию избирательных комиссий, как контроль соблюдения законодательства при проведении агитации в сети Интернет. В этих целях в последнее время предлагалось при проведении выборов регионального и местного уровней установить требования к ведению предвыборной агитации сетевыми изданиями, аналогичные требованиям к печатным средствам массовой информации.

Рассмотрим основные положения ранее указанных шести видов избирательных комиссий<sup>5</sup>.

Первым видом и основным является ЦИК России, которая работает на постоянной основе, возглавляет систему избирательных комиссий, организует выборы федерального уровня (выборы Президента РФ, выборы депутатов Госдумы).

Ко второму виду относятся избирательные комиссии субъектов РФ, которые действуют на постоянной основе, участвуют в организации федеральных выборов, организуют региональные выборы (выборы депутатов законодательных органов, глав регионов).

Третий вид это избирательные комиссии муниципальных образований,

---

<sup>5</sup> Смотри приложение А Схема А1 системы избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации

которые действуют на постоянной основе, формируются на территории муниципальных образований. К муниципальным образованиям относятся муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения, внутригородские территории городов федерального значения. Избирательные комиссии муниципальных образований организуют выборы в органы местного самоуправления (муниципальные выборы), местные референдумы и голосования. Избирательные комиссии муниципальных образований могут исполнять полномочия территориальных избирательных комиссий, наоборот – на территориальные избирательные комиссии тоже могут возлагаться полномочия избирательных комиссий муниципальных образований.

Четвертый вид - это территориальные избирательные комиссии, которые действуют на постоянной основе, формируются на территории городов и районов, участвуют в организации федеральных и региональных выборов, на них могут возлагаться полномочия избирательных комиссий муниципальных образований.

Пятым видом являются участковые избирательные комиссии, которые формируются для обеспечения процесса голосования избирателей, участников референдума и подсчета голосов избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума. Участковые избирательные комиссии формируются территориальными избирательными комиссиями со сроком полномочий пять лет. Срок полномочий участковой комиссии, сформированной на территории воинской части, на судне, на полярной станции, в местах временного пребывания избирателей, за пределами территории РФ, пребывания избирателей не имеющие регистрации по месту жительства в пределах РФ, устанавливается сформировавшими ее комиссией либо должностным лицом, но не может истекать ранее чем через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов, референдума, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия или бездействия данной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования или порядок подсчета голосов, или если по данным фактам не ведется судебное разбирательство.

во. На участковые избирательные комиссии ложится непосредственная работа по организации голосования и подсчета голосов избирателей.

К шестому виду относятся окружные избирательные комиссии, которые формируются незадолго до начала избирательной кампании при проведении выборов депутатов представительного органа по одномандатным или многомандатным избирательным округам, участвуют в проведении выборов депутатов регионального или местного уровня, проводимых по мажоритарной или смешанной избирательной системе. Срок полномочий окружной комиссии истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если не ведется судебное разбирательство или не поступила в вышестоящую комиссию жалоба. При этом окружная комиссия может не формироваться, если ее полномочия возлагаются на комиссию другого уровня.

При рассмотрении основных положений об избирательных комиссиях хотелось бы немного раскрыть их состав и порядок их формирования в обобщенном виде. Состоят избирательные комиссии из строго определенного законодательством количества членов с правом решающего голоса, которые формируются представительными и исполнительными органами соответствующего уровня или вышестоящими избирательными комиссиями с учетом предложений политических партий и иных общественных объединений. Избирательные комиссии субъектов РФ формируются законодательным и исполнительным органами субъекта РФ с учетом предложений ЦИК России. Избирательные комиссии муниципальных образований формируются представительными органами муниципальных образований с учетом предложений избирательной комиссии субъекта РФ. Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии формируются вышестоящими избирательными комиссиями. При формировании избирательных комиссий любого уровня нужно подчеркнуть следующее обстоятельство и требование – это обязательный учет предложений политических партий, представленных в Государственной Думе по итогам предыдущих выборов.

Политическими партиями, общественными объединениями в избиратель-

ные комиссии могут назначаться также члены комиссий с правом совещательного голоса, представляющих их интересы в комиссиях. Данные члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса в меньшей степени задействованы в организации избирательного процесса.

Нельзя не отметить тот факт, что в системе избирательных комиссий действуют отношения руководства и подчинения, правда, с некоторыми оговорками и особенностями. Внутри системы избирательных комиссий на содержание отношений руководства и подчинения влияют два фактора, которые можно считать главными - это федеративное устройство нашей страны, а также уровень и вид проводимых выборов.

Федеративное устройство учитывается в наименовании и порядке формирования ЦИК России, с одной стороны, и избирательных комиссий субъектов РФ — с другой. Можно это все выразить так, что эти избирательные комиссии, как государственные органы, формируются соответственно федеральными и региональными законодательными и исполнительными органами государственной власти на паритетных началах с учетом принципа разделения властей. Принцип разделения властей закреплён в статье 10 Конституции РФ. Вышеуказанные избирательные комиссии, как государственные органы, реализуют свои полномочия исходя из другого конституционного принципа — разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, которые закреплены в статьях 5, 71-73 Конституции РФ.

Следует подчеркнуть по поводу влияния уровня и вида проводимых выборов на содержание взаимоотношений в системе избирательных комиссий то, что данная система не является строго и жестко централизованной. При организации и проведении каждых конкретных выборов действуют определенные системы избирательных комиссий. Можно привести несколько примеров. К примеру, на выборах депутатов Госдумы Федерального Собрания РФ действуют: ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии. Следующий пример про выборы Президента РФ — такая же система избирательных комиссий, за исклю-

чением комиссий окружного звена. Следует отметить, что 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. В данном случае можно подвести краткий итог, что 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.

## **1.2 Становление и развитие института избирательных комиссий РФ**

Система избирательных комиссий выступает важнейшей гарантией обеспечения демократического развития избирательного процесса, которая исторически сформирована на принципиально новых началах.

Исследуя вопрос о становлении и развитии института избирательных комиссий в России можно отметить то, что ранее в исследовательской литературе уделялось недостаточное внимание. В настоящее время по исследованию данного вопроса можно отметить достаточное количество исследовательских трудов, к примеру, следует отметить труды А. В. Иванченко.

«Избирательная комиссия» как официальный термин впервые в России употреблялся при формировании первых Государственных Дум и тогда в городах для проведения выборов начали образовывать избирательные участки. Водовозов В.В. в тот период написал следующие строки: «Не могут избиратели из целого уезда, а тем паче из нескольких уездов, собираться в одно место для производства выборов. Для них избирательный округ делится на небольшие территориально (чтобы не затруднять избирателей необходимостью идти изда- лека) и небольшие по числу жителей (чтобы все могли успеть подать голос без излишней толкотни) избирательные участки, в которых и производятся выбо- ры»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Веденеев, Ю. Л. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей 19-20 вв./ хрестоматия/Всеобщее избирательное право и применение его в России 1905 г./ Ю. Л. Веденеев, В. В. Водовозов // М.- Весь Мир.- 2003.- С.394

Следующий шаг в становлении и развитии института избирательных комиссий в России наступил в 1917 году. В этом году Временное правительство объявило, что основами его практической деятельности будет являться, немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, прямого и тайного голосования Учредительного собрания<sup>7</sup>. Создание при Временном правительстве Всероссийской комиссии по делам о выборах в Учредительное собрание предусматривалось Положением о выборах в Учредительное собрание. Данная избирательная комиссия имела в тот период временный характер и по окончании выборов депутатов Учредительного собрания она должна была прекратить свое существование. В соответствии с данным Положением на местах организация и проведение выборов возлагались не только на окружные, столичные, уездные и городские участковые избирательные комиссии, а также на городские, поселковые и волостные земские управы. В то время свою деятельность избирательные комиссии координировали с другими органами государственной власти. При этом политические условия в 1917 году не позволяли избирательным комиссиям по выборам в Учредительное собрание оказать существенное влияние на формирование системы избирательных комиссий после смены режима в октябре 1917 года. Деятельность комиссии по выборам в Учредительное собрание позже была учтена в избирательном законодательстве советского периода.

Первая Конституция РСФСР 1918 года закрепила классовую систему органов власти и управления, а также устанавливала выборность органов снизу доверху и были закреплены основные принципы избирательной системы. В первой Конституции было установлено, что выборы производятся в присутствии избирательной комиссии и представителя местного Совета. В рассматриваемый период избирательные комиссии образовывались на уровне губернии, города, села и волости и у этих комиссий не было своего аппарата, а деятельность членов не оплачивалась. При этом первая Конституция РСФСР не определяла в подробностях порядок проведения выборов и голосования, а эти во-

---

<sup>7</sup> Гессен, В.В. Русское учредительное собрание и выборы в него 1917 г. / В.В. Гессен // М.- Весь Мир.- 2003.- С. 610

просы были на усмотрение Всероссийского Центрального исполнительного комитета и местных Советов. Контролем за ходом голосования, подведение итогов и объявление результатов выборов осуществляли сами Местные Советы и процедура голосования могла быть как тайной, так и открытой<sup>8</sup>.

На основании принятой Конституцией СССР 1924 года в 1925 году была образована система избирательных комиссий с Центральной избирательной комиссией РСФСР во главе и с подчиненными ей нижестоящими комиссиями. Сформированная в этот период система избирательных комиссий стала первым прообразом действующей системы в настоящее время в РФ. При создании системы ставилась основная цель – это образование самостоятельного института избирательных комиссий, который мог бы контролировать выборы, вести борьбу с нарушениями законодательства о выборах и избирательных прав и свобод граждан. На соответствующие органы государственной власти было возложено формирование избирательных комиссий. Так областные избирательные комиссии назначались областным исполнительным комитетом. В то время на избирательные комиссии возлагалось выполнение следующих основных задач по организации и проведению выборов:

- наблюдение за законностью и своевременностью производства выборов на соответствующей территории;
- руководство работой нижестоящих избирательных комиссий;
- рассмотрение протестов и жалоб на действия нижестоящих избирательных комиссий.

В масштабе СССР система избирательных комиссий сложилась лишь в 1930 году<sup>9</sup>. В ведении Центральной избирательной комиссии СССР находилось общее наблюдение за подготовкой и проведением избирательной кампании, руководство работой центральных избирательных комиссий союзных республик, издание обязательных для органов власти и населения разъяснений по вопросам применения избирательного законодательства СССР. Данная система

---

<sup>8</sup> Веденеев, Ю. А. Очерки по истории выборов и избирательного права/ Ю. А. Веденеев // Учебное пособие, -М, РЦОИТ.- 2002.- С. 610-650

<sup>9</sup> Бузин, А. Ю. Правовой статус избирательных комиссий: хронологический обзор Российского законодательства/ А. Ю. Бузин // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.- 2003.- №3 (141) .- С.115

избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией СССР просуществовала до принятия Конституции СССР 1936 года, которая полностью изменила избирательную систему. Согласно Конституции СССР 1936 года выборы проводились на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Центральной избирательной комиссией СССР в 1937 году было принято «Положение о выборах в Верховный Совет СССР»<sup>10</sup>. Все расходы, связанные с выборами в этот период финансировались государством. Данная система избирательных комиссий не стала постоянным институтом, так как ни одна из комиссий не функционировала на постоянной основе и не были независимы в организации своей деятельности, хотя формально они обязаны были подчиняться только вышестоящим избирательным комиссиям. В этот же 1937 год Центральная избирательная комиссия РСФСР была расформирована в связи с принятием новой Конституции и изменением избирательной системы.

Выборы, прерванные Великой Отечественной войной, возобновились только после ее окончания в 1947 году. В этот период в избирательном законодательстве был застой, и с 1950 по 1978 года новых положений о выборах не принималось, вносились лишь небольшие изменения в существующее законодательство.

В 1977-1978 годах прошла конституционная и законодательная реформа, которая определила систему и принципы деятельности Советов народных депутатов, порядок их избрания, избирательную систему, содержательное развитие важных организационных принципов построения системы избирательных комиссий в СССР. Согласно Конституции СССР 1977 года проведение выборов в Советы обеспечивали избирательные комиссии, которые образовались из представителей от общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям. Законами Союза ССР, союзных и автономных республик определялся сам порядок проведения выборов в Советы

---

<sup>10</sup> Веденеев, Ю. А. Очерки по истории выборов и избирательного права/ Ю. А. Веденеев // Учебное пособие, -М, РЦОИТ.- 2002.- С. 610-650



народных депутатов. В этот период были введены распределение компетенции по уровням между избирательными комиссиями, право на обжалование избирателями решений или действий нижестоящих комиссий в вышестоящие, а также возложены обязанности на избирательные комиссии по осуществлению контроля подготовки и проведения самих выборов.

Следующие конституционные и законодательные реформы прошли в 1988 году. В Конституцию СССР 1988 года были внесены изменения и дополнения, в соответствии с которыми высшим органом государственной власти становится Съезд народных депутатов СССР. Эти реформы коснулись и избирательной системы. Так в Конституции 1988 года было установлено, что выборы народных депутатов проводятся по одномандатным и многомандатным избирательным округам. В целом это вылилось в усложнении структуры избирательного процесса, введением альтернативных выборов и некоторых иных демократических новаций. Все это привело к повышению роли избирательных комиссий в организации и проведении выборов. Далее в развитие конституционных норм был принят Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР», в соответствии с которым образовывалась постоянно действующая Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов РСФСР с пятилетним сроком полномочий. В дальнейшем происходило заметное совершенствование функций системы избирательных комиссий. Это было связано с возложением на комиссии полномочий по проведению референдумов, а также выборов Президента РСФСР и глав исполнительной власти в некоторых городах РФ. В итоге с 1988 года избирательное законодательство начинает развиваться в сторону демократизации применительно европейским стандартам

В 1991 году был проведен всероссийский референдум о введении поста Президента РСФСР и введен пост Президента РСФСР, а также принят Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР». В этом законе устанавливалось, что для организации и проведения выборов образуются избирательные комиссии по выборам Президента РСФСР.

Исследуя период становления и развития института избирательных ко-

миссий с 1988 до 1993 года можно сделать вывод, что произошло значительное увеличение объема деятельности и были установлены конституционные основы статуса избирательных комиссий.

В 1993 году с принятием ныне действующей Конституции РФ был начат следующий этап становления и развития института избирательных комиссий РФ. В Конституции 1993 года отсутствует раздел об избирательной системе, но в этом же 1993 году было утверждено Положение о выборах в Совет Федерации Федерального Собрания РФ в соответствии с которым они и прошли. При проведении выборов в Совет Федерации Федерального Собрания РФ полномочия ЦИК России были возложены на Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. В этот период были созданы окружные и участковые избирательные комиссии, которые работали не на постоянной основе.

Также в 1993 году была образована постоянно действующая ЦИК России в соответствии с Указом Президента РФ от 20 декабря 1993 г. №2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в РФ» (в настоящее время утратил силу). Тогда также был сформирован аппарат ЦИК России, и обеспечение деятельности ЦИК России было возложено на Управление делами Президента РФ.

Статус постоянно действующих органов, имеющих полномочия юридического лица ЦИК России и избирательные комиссии субъектов РФ получили в 1994 году в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан». С этого времени ЦИК России активно разрабатывает определенное количество законов о выборах, неоднократно проводит парламентские и президентские выборы, включает в сферу своего контроля региональные и местные выборы и референдумы, принимает на себя обязанности по рассмотрению жалоб и защите избирательных прав граждан. В данный период создаётся государственная автоматизированная система «Выборы». Развитие усиления, увеличения и значения ЦИК России связано с увеличением роли выборов в жизни общества и государства, усилением демократии в избиратель-

ном праве.

Принятые законы в 1994 - 1997 годах только укрепили систему избирательных комиссий, возглавляемую ЦИК России. Были созданы постоянно действующие избирательные комиссии субъектов РФ, а позднее в 2002 - 2003 годах территориальные избирательные комиссии<sup>11</sup>.

В 2005 году произошли существенные изменения законодательства в части избирательных комиссий муниципальных образований. Отдельные специалисты избирательного права в этот период говорили о том, что «Центральная избирательная комиссия РФ совершила экспансию в сферу муниципального законодательства под предлогом необходимости контроля за правильным формированием выборных органов местного самоуправления»<sup>12</sup>.

В порядок формирования избирательных комиссий, в их полномочия в 1997 году были внесены некоторые изменения Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», что также повлекло за собой изменения и состава избирательных комиссий с учетом расстановки партийных сил.

В период становления и развития института избирательных комиссий проводилась большая нормотворческая работа по совершенствованию правового регулирования выборного процесса и на действия избирательных комиссий со стороны кандидатов в депутаты и со стороны избирателей направлялись не один десяток жалоб и заявлений в региональные судебные инстанции. Можно привести несколько примеров из прошлого. В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Госдумы в 2003 году судами было рассмотрено 2747 дел, прокурорами было возбуждено 337 административных производств, а самими избирательными комиссиями дополнительно рассмотрено около 200 дел. При этом было выявлено около 3 тысячи правонарушений, возбуждено 103 уголовных дела. В 2003—2004 годах при выборах Президента РФ к этому количеству

---

<sup>11</sup> Миронов, Н. В. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе / Н. В. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2. – С. 41 - 44.

<sup>12</sup> Шугрина, Е. С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в РФ / Е. С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 1. – С. 44 - 48.

добавилось еще 99 административных дел, возбужденных прокурорами. Положено начало и продолжается проведение масштабного применения КЭГ и КОИБ.

В 2011- 2012 годах в отдельных субъектах РФ прошло голосование на многочисленных именных избирательных участках - это был очень интересный эксперимент. Именные избирательные участки отличались по оформлению помещений, подготовленности оборудования, организации работы и т.п. В эти годы впервые в практике в участковые избирательные комиссии были привлечены лидеры футбольных фанатов.

Например, в Амурской области с 2012 года образовано 10 именных участков. Они разбросаны по самым дальним уголкам Амурской области: в Благовещенске имени адмирала Геннадия Невельского, в сельскохозяйственном центре Приамурья, в Тамбовке - имени агрария, руководителя совхоза «Партизан» Григория Котенко, на востоке, в Райчихинске - в честь заслуженного шахтера, первого директора компании «Дальвостокуголь» Василия Зарубова, в Зее - имени одного из гидростроителей Алексея Шохина, в северной столице, Тынде - в честь первых строителей БАМа. В 2015 году, когда по всей стране праздновали 70-летие Великой Победы открылись еще 3 именных участка: в честь Героев Советского Союза Георгия Губкина (2 участка) и Григория Екимова. В 2016 году – в новом городе Циолковский, в честь основоположника космонавтики Константина Циолковского, в Возжаевке - имени Героя России Олега Пешкова.

В это же время бесперебойно формировались законодательные органы соответствующих субъектов РФ. Активная избирательная практика характеризовала образование органов местного самоуправления, что закрепляло демократические приоритеты в развитии нашей страны. В результате данного развития стали применяться новинки в организации голосования:

– открываться избирательные участки на железнодорожных вокзалах и в аэропортах, участки для лиц, не имеющих регистрации по месту жительства на территории РФ;

- открываться мобильные и интернет-порталы, позволявшие контролировать процесс подведения итогов в масштабе реального времени с помощью мобильных телефонов или в общедоступной сети Интернет;
- применяться система защиты бюллетеней от подделки с помощью специальной марки;
- оборудоваться участки и места на участках для голосования инвалидов;
- проводиться работа по предотвращению распространения противоправной агитации;
- проводиться в широком масштабе информирование избирателей.

С 2013 года упорядочена работа избирательных комиссий и определены единые дни голосования<sup>13</sup>.

Если ранее выборы в стране проводились в два единых дня голосования (в марте и октябре), то с данного периода выборы стали проводиться в единый день голосования – второе воскресенье сентября, а выборы депутатов Госдумы Федерального Собрания РФ в третье воскресенье сентября.

В наше время становление и развитие института избирательных комиссий РФ продолжается, совершенствуется и обеспечивает проведение выборных кампаний, так ЦИК России на начало 2017 года насчитывает 85 избирательных комиссий субъектов РФ, свыше 2900 территориальных (районных, городских и др. комиссий) и более 98 тысяч участковых избирательных комиссий. В настоящее время нормами избирательного права регулируются видовые общественные отношения, связанные с системой избирательных комиссий различного уровня. Они обеспечивают проведение избирательной кампании и формирование представительных органов власти.

В 2017 году можно сказать, что законодательные и демократические реформы получили свое продолжение путем вступления в законную силу двух федеральных законов, вносящие изменения в избирательное законодательство РФ. Принятые федеральные законы - уточняют положения о порядке изменения

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. ФЗ от 28 декабря 2016 г. №505-ФЗ) «О политических партиях» // Собр. законодательства РФ. – 2001.- № 29.- ст.2950.

границ избирательных участков и формировании избирательных комиссий, повышают гласность и прозрачность выборов, изменяют механизм назначения даты выборов Президента РФ, вводят дополнительные гарантии прозрачности подведения итогов голосования, уточняют другие положения об организации выборов.

В целях приведения выборов в соответствие с Законом об основных гарантиях избирательных прав был скорректирован Закон о выборах Президента РФ.<sup>14</sup> Что можно кратко сказать и изложить о вступивших в законную силу изменений в Закон о выборах Президента РФ:

– установлено более упрощенное назначение наблюдателей, которое не содержит требований об обязательном заблаговременном направлении в соответствующую избирательную комиссию списка наблюдателей;

– установлено обязательное направление наблюдателя только в одну избирательную комиссию;

– установлена возможность применения средств видеонаблюдения в помещениях для голосования;

– исключено голосование по открепительным удостоверениям и взамен введен механизм внесения в список избирателей по месту нахождения на основании заявления, которые будут занесены в систему ГАС «Выборы», чтобы исключить возможность повторного голосования. Информация по всем избирательным участкам станет доступной для наблюдателей и общественности и в связи с этим еще предстоит в будущем провести большую организационно-техническую работу по приему и обработке заявлений о голосовании по месту нахождения, а также масштабную деятельность по разъяснению гражданам новых возможностей голосования. ЦИК России также готовит информационно-разъяснительные материалы по этой теме;

– значительно упрощены требования к сведениям об адресе места жительства избирателя, внесенным в подписной лист.

Также в целях создания наиболее благоприятных условий для реализации

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2017.- № 23.- ст.3226.

избирательных прав 1 июля 2017 года Президент РФ утвердил Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»<sup>15</sup>. Какие именно вступившие в законную силу изменения были утверждены данным федеральным законом:

- исключен пятилетний срок, на который образуются избирательные участки, участки референдума;
- нормативно закреплена возможность пересмотра перечня и границ избирательных участков, участков референдума, в том числе в целях уменьшения максимальной численности избирателей, участников референдума на участке до 1,5 тысяч или ее увеличения до 3 тысяч;
- установлено право гражданина РФ на обращение с заявлением о включении в список избирателей, участников референдума по месту пребывания при проведении выборов Президента РФ, в региональные органы государственной власти, референдума субъекта РФ;
- голосование по открепительным удостоверениям и досрочное голосование не проводятся в случаях проведения выборов Президента РФ, в региональные органы государственной власти, референдума субъекта РФ;
- предусмотрены способы защиты от подделок заявлений о включении в список избирателей, участников референдума по месту пребывания;
- предусмотрена возможность обращение с заявлением о включении в список избирателей, участников референдума по месту пребывания через Единый портал государственных услуг или МФЦ, однако региональным законом в отношении региональных выборов (референдума) может быть исключено данное право избирателя;
- упрощен порядок заполнения подписных листов в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума. Адрес места жительства может не содержать каких-либо реквизитов (наименование региона, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), если это не препятствует его однозначному восприятию;

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2017.- № 23.- ст.3227.

- предусмотрено, что доверенность для избирателя-инвалида может быть заверена руководителем органа соцзащиты населения;
- пересмотрены правила назначения наблюдателей;
- ужесточена административная ответственность за незаконные выдачу и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме путем увеличения предусмотренного размера штрафов. В настоящее время размер штрафа увеличен до 30 тысяч рублей, а при повторном правонарушении сумма увеличивается до 50 тысяч рублей.

Можно сделать вывод, что при становлении и развитии института избирательных комиссий РФ сами избирательные комиссии стали действующими органами избирательной власти, многоуровневыми и многофункциональными, действующие на профессиональной основе, с самостоятельными источниками финансирования и статусом юридического лица. Юридически, финансово и организационно-технические избирательные комиссии независимы от монополизма какой-либо политической партии, государственных органов и их должностных лиц, а также располагают необходимым кадровым потенциалом, способным проводить избирательные кампании на высоком уровне мировых демократических стандартов.

Становление отечественного института избирательных комиссий, несмотря на раннее зарождение его развитие на определенных исторических этапах замедлялось и прерывалось. Основные же принципы формирования институтов избирательных комиссий, организующих проведение выборов и контролирующих их ход, как и сама система избирательных комиссий, сложилась только в течение последних более двух десятилетий, а точнее в последние 24 года.

Проведенный анализ института избирательных комиссий в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что система избирательных комиссий в настоящее время является эффективной, достаточно разработанной и обеспечивающей надлежащие условия для свободного волеизъявления избирателей.



## 2 ПРАВОВОЙ СТАТУС, ФОРМИРОВАНИЕ И ПОЛНОМОЧИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РФ

### 2.1 Правовой статус и полномочия Центральной избирательной комиссии РФ

В центре избирательного процесса прежде всего стоят избирательные комиссии, возглавляемые Центральной избирательной комиссией РФ.

ЦИК России является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в РФ в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами<sup>16</sup>. Она действует на постоянной основе и является юридическим лицом со сроком полномочий - пять лет. При этом Федеральным законом предусмотрено что, если срок полномочий ЦИК России в период избирательной кампании, в период со дня назначения референдума РФ и до окончания кампании референдума, которые она организует, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума.

Только при проведении федеральных выборов ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех других избирательных комиссий. ЦИК России не является руководящей инстанцией в полном объеме при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в муниципальные органы. Однако ЦИК России вправе и обязана вмешиваться в эти 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 соответствующих решений и подготовкой рекомендаций или предложений. Такие же функции выполняет и региональная избирательная комиссия при проведении на территории соответствующего субъекта РФ муниципальных выборов.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и

---

<sup>16</sup> Смотри приложение Б Схема Б1 Центральной избирательной комиссии России

права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>17</sup> установлено, что ЦИК России является избирательной комиссией, организующей выборы в федеральные органы государственной власти, а также комиссией референдума, организующей референдум РФ. Кроме того, руководящая роль ЦИК России непосредственно закреплена в специальных федеральных законах о выборах депутатов Госдумы и Президента РФ, в Федеральном конституционном законе «О референдуме РФ». В рамках действующего избирательного законодательства 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, имеющей право рассматривать жалобы и заявления на решения, действия или бездействия не только нижестоящих избирательных комиссий, но и региональных избирательных комиссий и их должностных лиц, а также принимать по ним мотивированные решения вплоть до отмены обжалуемого решения и принятия нового решения по существу рассматриваемых вопросов.

Обязательность решений вышестоящей избирательной комиссии для нижестоящих является ключевой нормой, которая обеспечивает единство системы избирательных комиссий. Именно этим качеством в полном объеме и обладают решения ЦИК России.

Полностью независимыми в финансовом отношении от государственных органов и должностных лиц делает ЦИК России и избирательные комиссии субъектов РФ установленный законом порядок финансирования их деятельности.

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

---

<sup>17</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2002.- № 24.- ст.2253.

Полномочия ЦИК России вправе обращения в соответствующий суд с заявлением о расформировании любой избирательной комиссии при наличии оснований, указанных в законе используются в полном объеме.<sup>18</sup>

ЦИК России за последние 24 года стала фактически организационно-методическим центром системы избирательных комиссий РФ. Она систематически обобщает и распространяет опыт избирательных комиссий, ведет мониторинг правоприменительной практики, издает многочисленные вспомогательные материалы по вопросам работы избирательных комиссий, готовит научно-практические комментарии к избирательным законам, модельные законы, регулярно проводит совещания, семинары, учебные мероприятия с руководителями избирательных комиссий, специалистами их аппаратов, оказывает любую помощь в пределах своих полномочий.

В центре своего внимания ЦИК России держит работу избирательных комиссий субъектов РФ, которые являются опорными звеньями в сложившейся системе избирательных комиссий.

ЦИК России регулярно принимает постановления, касающиеся избирательных комиссий всех субъектов РФ по вопросам применения смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, а также по вопросам выполнения требований федерального законодательства в части формирования территориальных избирательных комиссий.

ЦИК России выпускает не только подписные издания «Вестник Центральной избирательной комиссии РФ», «Журнал о выборах», официальные тексты федеральных законов, но и много другой литературы по избирательной и референдумной тематике. Регулярно проводит Презентации выпускаемых изданий для специалистов и общественности. Политические партии, кандидаты в депутаты и на иные выборные должности, другие участники избирательных и

---

<sup>18</sup> 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 РФ. – 2003. – № 3. – С. 96-99.

референдумных процессов также являются постоянными пользователями издаваемых ЦИК России документов.

Порядок формирования, состав и статус ЦИК России, ее руководителей и членов с момента принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>19</sup> и последующие нормативные правовые акты были внесены существенные изменения, которые напрямую отразили возросшую роль и ответственность ЦИК России за выполнение возложенных на нее задач.

Установлен строго определенный состав ЦИК России и порядок назначение членов таким образом, чтобы ни у одного из органов государственной власти не было монополии на формирование комиссии. ЦИК России назначается 15 членов, из них:

- пять членов назначаются Государственной Думой Федерального Собрания РФ из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями, а также отдельными депутатами;

- пять членов назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ из числа кандидатур, предложенных законодательными или представительными органами государственной власти субъектов РФ и высшими должностными лицами субъектов РФ или руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;

- пять членов назначаются Президентом РФ.

Председатель, его заместитель и секретарь ЦИК России избираются тайным голосованием из состава назначенных членов комиссии.

Одно из основных требований, предъявляемых к назначаемым членам с правом решающего голоса является наличие высшего профессионального образования.

Члены ЦИК России организуют свою работу по конкретным направлениям деятельности комиссии, определенную Регламентом и несут ответственность за результаты работы именно по этим направлениям.

---

<sup>19</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2002.- № 24.- ст.2253.

ЦИК России в соответствии с федеральным избирательным законодательством наделена широкими полномочиями<sup>20</sup>:

- контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;
- разработка нормативов технологического оборудования для участковых комиссий, также размещение заказа на производство этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума РФ;
- реализация мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием печатной продукции;
- организация единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет»;
- организация финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;
- оказание правовой, методической, организационно-технической помощи комиссиям;
- осуществление международного сотрудничества;

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2002.- № 24.- ст.2253.

- заслушивание сообщений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума;
- установка нормативов, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие документы, а также документов, связанных с подготовкой и проведением референдума;
- рассмотрение жалоб, заявлений на решения и действия или бездействия нижестоящих комиссий и принятие по указанным жалобам, заявлениям мотивированные решения;
- иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

В системе государственных органов ЦИК России занимает лидирующее место, вносит весомый вклад в совершенствование федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах, в дело утверждения демократии, реализации народовластия, правового обучения избирателей.

Следует отметить, что 28 марта 2016 года состоялось первое заседание ЦИК России нового состава. В рамках заседания было избрано руководство ЦИК России с сроком полномочий 2016 - 2021 годов. Тайным голосованием председателем ЦИК России была избрана Элла Александровна Памфилова, заместителем Председателя ЦИК России - Николай Иванович Булаев, Секретарем ЦИК России - Майя Владимировна Гришина.

Вновь сформированная в 2016 году ЦИК России, в короткие сроки подготовила и провела одну из самых масштабных избирательных кампаний в современной истории России уже в год своего формирования. Так, 18 сентября 2016 года состоялись выборы депутатов Госдумы Федерального Собрания РФ седьмого созыва и более пяти тысяч выборов различного уровня в субъектах РФ. Данные выборы проводились в условиях обновленного избирательного законодательства. В частности, вновь введена смешанная избирательная система на выборах депутатов Госдумы Федерального Собрания РФ, по которой половина депутатского корпуса избиралась по федеральным спискам кандидатов, выдвинутым политическими партиями, и половина – по одномандатным изби-

рательным округам, в которых, помимо политических партий, в борьбе за депутатские кресла участвовали и самовыдвиженцы. Кроме того, число партий, имеющих право принимать участие в выборах, увеличилось десятикратно и правом участия в выборах 2016 года обладали уже 74 политические партии. Однако не политические партии воспользовались своим правом и не все смогли преодолеть процедуры заверения и регистрации списков кандидатов, поэтому в избирательный бюллетень по федеральному избирательному округу были внесены только 14 партий, но и это в два раза больше, чем на выборах в Государственную Думу 2011 года. В избирательные бюллетени по одномандатным избирательным округам были внесены кандидаты от 13 политических партий и 19 самовыдвиженцев. Голосование состоялось более чем на 96,8 тысячи избирательных участков, в том числе на 365 избирательных участках, образованных для проведения голосования на территориях 145 иностранных государств. Организацией этой работы занимались около 880 тысяч членов избирательных комиссий всех уровней с правом решающего голоса. Избирательные комиссии под руководством вновь сформированной ЦИК России достойно справились с поставленными задачами. Выборы прошли открыто и конкурентно<sup>21</sup>.

## **2.2 Правовой статус и полномочия избирательных комиссий субъектов РФ на примере избирательной комиссии Амурской области**

Статус избирательной комиссии субъекта РФ как государственного органа аналогичен статусу ЦИК России, действующего на постоянной основе, а также как коллегиального органа и юридического лица. Все аналогично за исключением того, что ЦИК России является федеральным государственным органом, а избирательная комиссия субъекта является государственным органом субъекта РФ. Документами, регулирующими статус избирательных комиссий субъекта, вместе с федеральным законодательством являются конституции, уставы и законы субъектов РФ. Так в большинстве регионов приняты специальные законы об избирательных комиссиях субъектов РФ. К примеру, деятельность избирательной комиссии Амурской области регулируется Законом Амур-

---

<sup>21</sup> Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва 18 сентября 2016 года: Электоральная статистика / Центральная избирательная комиссия РФ. – М., 2017. – 528 с

ской области от 08.07.1998 №82-ОЗ «Об избирательной комиссии Амурской области» в редакции от 05.09.2016 года, который был принят Амурским областным Советом народных депутатов еще в 1998 году. Как и ранее было указано, что особенность статуса избирательной комиссии Амурской области состоит в том, что она является не только комиссией, организующая выборы органов государственной власти субъектов РФ, но также и комиссией, которая принимает участие в подготовке и проведении федеральных выборов и референдумов.

Срок полномочий избирательной комиссии Амурской области составляет пять лет. Конкретное количество членов избирательной комиссии субъекта РФ устанавливается самостоятельно субъектом РФ. Так, избирательная комиссия Амурской области формируется в составе 14 членов комиссии с правом решающего голоса. Формирование осуществляется следующим образом: половина членов назначается Советом народных депутатов Амурской области, а другая половина – губернатором Амурской области. При формировании члены избирательной комиссии Амурской области с правом решающего голоса назначаются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе государственной власти субъекта РФ, иных общественных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, ЦИК России. В случае, если ЦИК России внесла предложения в законодательный орган государственной власти Амурской области, как минимум, одна из предложенных кандидатур должна быть учтена этим органом в обязательном порядке. Аналогично губернатор Амурской области обязан назначить не менее одного члена избирательной комиссии Амурской области на основе поступивших предложений ЦИК России. За каждым членом комиссии закрепляются обязанности по определенным направлениям деятельности. Первое организационное заседание Комиссии срока полномочий 2016 - 2021 годов состоялось 08 декабря 2016 года. Председателем территориальной избирательной комиссии Амурской области тайным голосованием был избран Неведомский Николай Алексеевич, его заместителем - Василенко Александр Васильевич и секретарем - Ныркова Татьяна Юрьевна, кандидат юриди-



ческих наук.

Избирательная комиссия Амурской области является государственным органом и в пределах своих полномочий обеспечивает на территории области реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, подготовку и проведение выборов, референдума соответствующего уровня, единообразное применение законов области, а также решение иных вопросов, отнесенных к ее компетенции. Регламент определяет порядок работы избирательной комиссии Амурской области, а планом работы регулируется текущая деятельность.

Аппарат избирательной комиссии Амурской области является органом, обеспечивающим деятельность комиссии и исполнение принятых решений. Аппарат избирательной комиссии Амурской области осуществляет свою деятельность на постоянной основе и не прекращает своей деятельности в связи с истечением срока полномочий состава Комиссии.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, учета объема эфирного времени, затраченного на освещение деятельности каждой политической партии, а также в целях обеспечения избирательных прав отдельных категорий избирателей при избирательной комиссии Амурской области комиссии созданы службы и рабочие группы:

- координационный совет по вопросам профессиональной подготовки членов избирательных комиссий и других организаторов выборов и референдумов, правового обучения участников избирательного процесса и процесса референдума;
- контрольно-ревизионная служба;
- рабочая группа по учету объема эфирного времени, затраченного на освещение деятельности каждой политической партии, представленной в Законодательном Собрании, региональными телеканалом и радиоканалом;
- рабочая группа по определению числа лиц, необходимого для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Амурской области, а также числа муниципальных районов и городских округов;
- рабочая группа по информационным спорам и иным вопросам инфор-

мационного обеспечения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, проводимых на территории области;

- рабочая группа по спорам, связанным с обжалованием решений, действий (бездействия) избирательных комиссий городских округов и муниципальных районов о выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах;

- рабочая группа по вопросам обеспечения избирательных прав военнослужащих и сотрудников силовых структур на территории области;

- рабочая группа по обеспечению реализации избирательных прав инвалидов.

Избирательная комиссия Амурской области формируется для подготовки и проведения выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, в случаях, установленных законами, избирательная комиссия Амурской области может принимать участие в организации выборов в органы местного самоуправления. На этой основе федеральным законом установлены общие полномочия избирательной комиссии, осуществляемые в ходе избирательной кампании, а также в период между выборами.

На избирательную комиссию Амурской области возложены следующие полномочия<sup>22</sup>:

- контроль на территории Амурской области за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

- организация закупки технологического оборудования для участковых комиссий, в том числе по поручению ЦИК России при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума РФ, осуществляет контроль на территории Амурской области за соблюдением нормативов технологического оборудования для участковых комиссий;

- обеспечение реализации мероприятий на территории Амурской области, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием

---

<sup>22</sup> Закон Амурской области от 08.07.1998 №82- ОЗ (ред. от 05 сентября 2016 г. №702- ОЗ) «Об избирательной комиссии Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 25.06.1998) // «Амурская правда».- 2016.- №113.

избирательной системы, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

- организация единого порядка распределения на территории Амурской области 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, единого порядка установления итогов голосования, единого порядка определения результатов выборов, референдумов, а также единого порядка опубликования итогов голосования и результатов;

- организация финансирования подготовки и проведения на территории Амурской области выборов в органы государственной власти области, референдумов Амурской области, распределяет выделенные из федерального бюджета, областного бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

- утверждение перечня территориальных комиссий, формирование территориальных комиссий и назначение председателей этих комиссий;

- установление единой нумерации избирательных участков на территории Амурской области;

- заслушивает сообщения органов исполнительной власти Амурской области и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти Амурской области, органы местного самоуправления, референдума Амурской области, местного референдума;

- оказание методической, правовой, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям;

- установление нормативов по поручению ЦИК России в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и

другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

- рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия или бездействия нижестоящих комиссий и принятие по указанным жалобам и заявлениям мотивированных решений;

- участие в организации государственной системы регистрации и учета избирателей, участников референдума и в осуществлении этой регистрации и учета, в формировании и ведении регистра избирателей, участников референдума;

- участие в осуществлении проверки сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроле за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информировании граждан о результатах этих проверок;

- представление сведений о численности на соответствующей территории избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности по запросу любой территориальной избирательной комиссии Амурской области;

- осуществление иных полномочий в соответствии с федеральными законами, Уставом (основным Законом) Амурской области и другими законами Амурской области.

В систему избирательных комиссий Амурской области входит 29 территориальных избирательных комиссий, 59 избирательных комиссий административных образований и 750 участковых комиссий. В целях повышения эффективности процесса обучения организаторов выборов и референдумов, а также подготовки резерва кадров для работы в системе избирательных комиссий различных уровней в Амурской области были созданы 4 базовые (опорные) территориальные избирательные комиссии.

Численность избирателей, участников референдума зарегистрированных на территории Амурской области по состоянию на 01 января 2017 года состав-

ляет 633552 человек<sup>23</sup>.

### **2.3 Правовой статус и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований**

Избирательная комиссия муниципального образования создается для подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, голосования по отзыву выборного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Нужно отметить главное, что избирательная комиссия муниципального образования не предназначена для подготовки и проведения выборов органов государственной власти и не являются органами местного самоуправления, поскольку их полномочия не направлены на решение вопросов местного значения, так как федеральный законодатель не рассматривает муниципальные выборы как вопрос местного значения. Однако законодатель придал данным избирательным комиссиям муниципального образования статус муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления. Но если исходить из того, что структура органов местного самоуправления – элемент системы местного самоуправления, то тогда муниципальные органы должны включаться в нее наряду с органами местного самоуправления. Избирательная комиссия муниципального образования как муниципальный орган является:

- невыборной, то есть не образуемой на муниципальных выборах;
- входящей в систему органов местного самоуправления, а не в их структуру;
- комиссией способствующей решению вопросов местного значения путем обеспечения формирования состава депутатов и выборных должностных лиц;
- организатором проведения местных референдумов и голосований по вопросам местного значения.

Избирательная комиссия муниципального образования действует само-

---

<sup>23</sup> Сведения о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Амурской области по состоянию 01 января 2017 года

стоятельно и обладает собственной компетенцией, устанавливаемой федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ, уставом муниципального образования, иными муниципальными правовыми актами.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную комиссию, обеспечивающую на соответствующей территории подготовку и проведение выборов органов государственной власти. Для такого возложения необходимо обращение представительного органа этого муниципального образования в избирательную комиссию субъекта РФ. На основании данного обращения избирательная комиссия субъекта РФ принимает решение о возложении полномочий муниципальной комиссии на территориальную. Данная норма предусмотрена для муниципальных образований с небольшой численностью населения, в которых имеются ограниченные возможности по подбору кандидатур членов избирательных комиссий. Однако даже в случае возложения на территориальную избирательную комиссию полномочий по подготовке и проведению муниципальных выборов она в части указанных полномочий действует исключительно как муниципальная комиссия.

В Амурской области полномочия некоторых избирательных комиссий муниципального образования возложены на территориальные избирательные комиссии, а также могут возлагаться и на участковые избирательные комиссии, действующих в границах муниципального образования.

Всего на территории Амурской области имеется 286 муниципальных образований. Из этого следует, что в Амурской области должно быть предусмотрено 286 избирательных комиссий муниципального образования. Из них в 29 муниципальных районах и городских округах полномочия избирательных комиссий муниципального образования возложены на территориальные избирательные комиссии. В 67 муниципальных поселениях полномочия избирательных комиссий муниципального образования возложены на территориальные избирательные комиссии или на участковые избирательные комиссии в том числе:

- на территориальные избирательные комиссии - в 16 муниципальных

поселениях;

- на участковые избирательные комиссии - в 51 муниципальном поселении

Является интересным моментом то, что в отличие от избирательной комиссии субъекта, избирательная комиссия муниципального образования не обязательно должна являться юридическим лицом. Статус юридического лица может быть придан избирательной комиссии муниципального образования уставом муниципального образования или нормативным правовым актом органа местного самоуправления и представляется то, что исключительно в уставе муниципального образования все-таки должен решаться этот вопрос.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет, если данный срок истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, то срок полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Также полномочия могут быть прекращены досрочно законом субъекта РФ только в случае преобразования самого муниципального образования и днем досрочного прекращения полномочий - будет день вступления в силу закона субъекта РФ о преобразовании муниципального образования.

По составу членов, как правило, избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса, а избирательная комиссия поселения - в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса. Прежде всего, число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования наделяется следующими полномочиями:

- осуществление на территории муниципального образования контроля по соблюдению избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ;

- обеспечение на территории муниципального образования реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением муниципальных выборов, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;
- осуществление на территории муниципального образования мер по обеспечению при проведении муниципальных выборов, местного референдума соблюдения 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;
- оказание правовой, методической, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям;
- заслушивание сообщений органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением муниципальных выборов;
- рассмотрение жалоб и заявлений на решения по действию или бездействию нижестоящих комиссий;
- осуществление иных полномочий в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта РФ, уставом муниципального образования.

Следует отметить, что избирательная комиссия муниципального образования, независимо от того, на постоянной или непостоянной основе - она осуществляет свои полномочия и обязательно принимает свой Регламент. В регламенте предусматриваются порядок избрания председателя комиссии, его заместителя, секретаря, внутренняя организация деятельности комиссии, порядок проведения заседаний и так далее. Деятельность избирательная осуществляется коллегиально и комиссия муниципального образования имеет право приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава. При этом имеются различия между требованиями к комиссиям на постоянной и непостоянной основе - избирательная комиссия муниципального образования, действующая на постоянной основе, собирается на свое первое заседание не позднее чем на 15-й день после вынесения решения о на-



значении ее членов с правом решающего голоса, но не ранее дня истечения срока полномочий комиссии предыдущего состава, а для комиссий, действующих на непостоянной основе, такого требования не предусмотрено. В действительности на практике избирательные комиссии, действующие на непостоянной основе, также придерживаются данного правила. Именно со дня первого заседания комиссии в новом составе полномочия комиссии предыдущего состава прекращаются, и срок полномочий назначенной комиссии исчисляется со дня ее первого заседания.

#### **2.4 Правовой статус и полномочия окружных избирательных комиссий**

Окружные избирательные комиссии формируются при проведении выборов по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Их полномочия могут возлагаться на иные избирательные комиссии.

В настоящее время вопрос об исполнении полномочий окружных избирательных комиссий на территориальные избирательные комиссии вопрос решается для конкретной избирательной кампании комиссией, организующей выборы. К примеру, в 2016 году Избирательная комиссия Амурской области на выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области так и сделала – на тот период в Амурской области полномочия окружных избирательных комиссий были возложены на территориальные избирательные комиссии.

Срок полномочий окружных избирательных комиссий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы на действия или бездействие данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе.

Именно законом субъекта РФ устанавливается число членов окружных избирательных комиссий с правом решающего голоса по выборам в органы го-

сударственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления.

Федеральным законодательством на окружную избирательную комиссию возложены следующие полномочия:

- осуществление на территории избирательного округа контроля по соблюдению избирательных прав граждан РФ;
- взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в избирательном округе;
- осуществление регистрации кандидатов;
- утверждение текста бюллетеня в избирательном округе;
- принятие мер по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установление итогов голосования, определение результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;
- определение результатов выборов по избирательному округу;
- публикация, обнародование в соответствующих средствах массовой информации результатов выборов по избирательному округу;
- оказание правовой, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям;
- рассмотрение жалоб и заявлений на решения по действию или бездействию нижестоящих комиссий и принятие мотивированных решения;
- исполнение иных полномочий в соответствии с законом.

## **2.5 Правовой статус и полномочия территориальных избирательных комиссий на примере территориальной избирательной комиссии города Белогорск Амурской области**

Базовым звеном в системе избирательных комиссий РФ при проведении выборов в органы государственной власти являются территориальные избирательные комиссии. К полномочиям законодательного органа субъекта РФ отнесено определение вопроса о статусе территориальных избирательных комиссий и именно таким образом, федеральное законодательство определило террито-

риальные избирательные комиссии как звено системы государственных органов субъектов РФ. Сами субъекты РФ определяют территориальные избирательные комиссии как государственные органы субъекта РФ, которые не относятся ни к одной из ветвей государственной власти и именно в этой части статус территориальных избирательных комиссий схож со статусом ЦИК России на федеральном уровне и схож со статусом избирательной комиссии субъекта РФ на региональном уровне.

Территориальные избирательные комиссии действуют на постоянной основе и могут наделяться статусом юридического лица для обеспечения своей деятельности законом субъекта РФ. Срок полномочий территориальных избирательных комиссий составляет на пять лет, если же этот срок истекает в период проведения избирательной кампании, в которых участвует данная комиссия, то он продлевается до окончания текущей избирательной кампании.

По решению избирательной комиссии субъекта РФ, принятому на основании обращения представительного органа муниципального образования территориальные избирательные комиссии могут исполнять полномочия избирательных комиссий муниципальных образований, а в случаях создания вновь образованного муниципального образования полномочия его избирательной комиссии по решению избирательной комиссии субъекта РФ также могут быть возложены на территориальную избирательную комиссию. Рассматривая иные случаи отсутствия представительного органа муниципального образования - принимается самостоятельно решение избирательной комиссией субъекта РФ о возложении полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную избирательную комиссию. В случаях, когда на территории муниципального образования образуется несколько территориальных избирательных комиссий - полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть возложены на одну из них. Также по решению избирательной комиссии субъекта РФ территориальные избирательные комиссии могут также осуществлять полномочия окружных избирательных комиссий.

В Амурской области территориальные избирательные комиссии осуществляют полномочия окружных избирательных комиссий по решению избира-

тельной комиссии Амурской области и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований возлагаются на территориальные избирательные комиссии на основании обращения представительного органа в Избирательную комиссию Амурской области.

В период прохождения практики с 16 января по 03 февраля 2017 года в прокуратуре г. Белогорска Амурской области было уделено время на изучение организации работы территориальной избирательной комиссии города Белогорск Амурской области.

Пространственным пределом деятельности территориальных избирательных комиссий является, как правило, одна территориальная единица, которой является район, город и т.д. При этом в пределах одной территориальной единицы с большим числом избирателей может формироваться несколько территориальных избирательных комиссий и решение об этом принимает избирательная комиссия субъекта РФ по согласованию с ЦИК России. Также избирательная комиссия субъекта РФ вправе сформировать одну или несколько территориальных избирательных комиссий для руководства деятельностью участковых комиссий своего субъекта, сформированных на избирательных участках, образованных на судах, полярных станциях, а также образованных за пределами территории РФ.

Законодателем установлено, что численный состав территориальных избирательных комиссий может быть определен от 5 до 14 членов с правом решающего голоса и число таких членов определяется решением избирательной комиссии субъекта РФ. К примеру, численный состав территориальной избирательной комиссии города Белогорск решением избирательной комиссии Амурской области определен в количестве 11 членов с правом решающего голоса. Численность избирателей, участников референдума зарегистрированных на территории города Белогорск Амурской области по состоянию на 01 января 2017 года составляет 52021 человек<sup>24</sup>. Срок полномочий территориальной избирательной комиссии города Белогорск составляет пять лет и в настоящее

---

<sup>24</sup> Сведения о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Амурской области по состоянию 01 января 2017 года

время истекает в декабре 2020 года. Председателем территориальной избирательной комиссии города Белогорск является Логвиновский Леонид Михайлович, его заместителем - Парунов Валерий Яковлевич и секретарь - Семенова Татьяна Семеновна.

Законодатель территориальные избирательные комиссии в целом наделил довольно большим количеством полномочий:

- осуществление на соответствующей территории контроля по соблюдению избирательных прав граждан РФ;
- обеспечение на соответствующей территории соблюдение нормативов технологического оборудования для участковых комиссий;
- обеспечение на соответствующей территории реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитие избирательной системы, внедрение, эксплуатации и развития средств автоматизации, правового обучения избирателей, профессиональную подготовку членов комиссий и других организаторов выборов;
- принятие мер на соответствующей территории по соблюдению единого порядка установления итогов голосования;
- распределение выделенных из федерального бюджета, бюджета субъекта средств на финансовое обеспечение выборов, контроль целевого использования указанных средств;
- оказание методической, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям;
- заслушивание сообщений органов исполнительной власти субъекта и органов местного самоуправления по вопросам выборов;
- рассмотрение жалоб и заявлений на решения по действию или бездействию нижестоящих комиссий и принятие мотивированных решений;
- информирование избирателей, органов местного самоуправления, общественных объединений о законодательстве, практике его применения и совершенствовании;
- передача избирательных бюллетеней участковым избирательным ко-

миссиям;

– устанавливание итогов голосования на соответствующей территории, публикация и обнародование в местных периодических печатных изданиях, передача протоколов об итогах голосования по выборам депутатов законодательного органа государственной власти субъекта в избирательную комиссию субъекта в зависимости от уровня проводимых выборов;

– осуществление иных полномочий в соответствии с федеральными законами, конституцией, уставом и законами субъекта РФ.

В основном Закон о гарантиях избирательных прав закрепляет полномочия территориальных комиссий по проведению выборов, а полномочия по развитию избирательной системы в целом и по правовому обучению избирателей, профессиональной подготовке членов комиссий относятся к полномочиям территориальных комиссий как постоянно действующего государственного органа.

## **2.6 Правовой статус и полномочия участковых избирательных комиссии на примере участковой избирательной комиссии №223 города Белогорск Амурской области**

Участковые избирательные комиссии непосредственно обеспечивают процесс голосования избирателей и подсчет голосов избирателей на избирательных участках. Они являются нижестоящими комиссиями, и несмотря на это они выступают первичным звеном в процессе организации и проведения выборов. Действуют участковые избирательные комиссии на постоянной основе со срок полномочий пять лет.

На избирательном участке, образованном на территории воинской части, расположенной в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности, в местах временного пребывания избирателей или в местах, где пребывают избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах РФ, участковая избирательная комиссия формируется территориальной избирательной комиссией из резерва составов участковых комиссий. Срок полномочий такой участковой избирательной комиссии устанавливается сформировавшей ее территориальной избирательной комиссией. Этот срок не может истекать ранее

чем через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы или заявления на действия или бездействия данной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования или порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на соответствующем избирательном участке полномочия такой участковой избирательной комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения, либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе или заявлению.

Формируются территориальными комиссиями и число членов участковой комиссии с правом решающего голоса определяется формирующими ее территориальной избирательной комиссией в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка, в следующих пределах:

- до 1001 избирателя – от 3 до 9 членов участковой комиссии;
- от 1001 до 2001 избирателя – от 7 до 12 членов участковой комиссии;
- более 2000 избирателей – от 7 до 16 членов участковой комиссии.

Членам участковой комиссии с правом решающего голоса территориальная комиссия выдает удостоверения, форма которых устанавливается ЦИК России.

Как правило, участковая избирательная комиссия обладает информационными полномочиями для организации голосования на соответствующих выборах. В целом же полномочия участковой комиссии направлены на организацию голосования в соответствии с положениями избирательного законодательства. Рассмотрим некоторые основные полномочия участковой избирательной комиссии, которыми являются:

- информирование населения об адресе и о номере телефона участковой избирательной комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;
- уточнение списка избирателей, ознакомление избирателей с данным списком, рассмотрение заявлений об ошибках и о неточностях в данном списке

и решение вопросов о внесении в него соответствующих изменений;

- обеспечение информирования избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов, на основе сведений, полученных из вышестоящей избирательных комиссии;

- обеспечение непосредственной подготовки помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

- контроль соблюдения на территории избирательного участка порядка проведения предвыборной агитации;

- непосредственная организация на избирательном участке голосования в день голосования;

- проведение подсчета голосов, устанавливание итогов голосования на избирательном участке, составление протокола об итогах голосования и передача его в вышестоящую избирательную комиссию;

- объявление итогов голосования на избирательном участке и выдача заверенных копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования;

- рассмотрение в пределах своих полномочий жалоб и заявлений по нарушению избирательного законодательства и принятие по ним мотивированных решений;

- обеспечение хранения и передачи в вышестоящую избирательную комиссию документов, связанных с подготовкой и проведением выборов;

- исполнение иных полномочий в соответствии с законом.

Автором настоящей работы рассматривалась деятельность участковой избирательной комиссии №223 города Белогорск Амурской области, на которой он и члены его семьи являются зарегистрированными избирателями и участниками референдума.

Численный состав участковой избирательной комиссии №223 города Белогорск Амурской области определен в количестве 9 членов с правом решающего голоса, так как зарегистрированных избирателей на участке более 2000



человек. Срок полномочий составляет пять лет и окончание полномочий данной участковой избирательной комиссии №223 истекает в апреле 2018 года. Председателем участковой избирательной комиссии №223 является Пургина Александра Викторовна, ее заместителем - Белоусова Ирина Александровна и секретарь - Ищенко Марина Станиславовна.

Участковые избирательные комиссии являются первичным и ключевым звеном в процессе организации и проведения выборов, так как они непосредственно обеспечивают процесс голосования избирателей и подсчет их голосов на каждом избирательном участке нашей большой по территории стране. Участковые избирательные комиссии являются самым многочисленным видом в системе избирательных комиссий РФ и на сегодняшний день сформировано свыше 96,8 тысячи участковых избирательных комиссий. От того насколько грамотными и слаженными будут действия членов каждой участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса в процессе организации и проведения выборов зависит качество избирательного процесса в целом и на всей территории.

### 3 ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РФ

В бакалаврской работе исследованы некоторые проблемы самой избирательной системы, которые так или иначе также касаются и системы избирательных комиссий РФ.

В ходе проведенного исследования в бакалаврской работе следует уделить внимание трем самым оптимальным предложениям:

- введение в Конституцию РФ специальную главу «Избирательная система»;
- качественная проработка Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и придание ему официального статуса конституционного федерального закона;
- принятие Избирательного кодекса РФ.

Рассмотрим подробно данные оптимальные предложения по совершенствованию и изменения избирательного законодательства РФ в целях наиболее адекватного отражения общественных потребностей и обеспечения эффективных механизмов правового регулирования избирательной системы, а также системы избирательных комиссий РФ.

Думается, что по первому предложению о введении в Конституцию РФ специальной главы можно сказать следующее – это позволит, установить рамки для федеральных и региональных избирательных законов. В настоящее время законодательные возможности в определении избирательных стандартов, процедур и технологий выглядят практически как бы неограниченными, а те немногочисленные конституционные «вкрапления» избирательных норм в известной степени допускают и оправдывают ограничение общепризнанных демократических принципов участия граждан в выборах. Представляется, что данное предложение в большей степени должно касаться именно принципов избирательной системы. К сожалению, в настоящее время, закрепляя и гарантируя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной

власти и местного самоуправления, Конституция России почти полностью умалчивает об основных принципах его реализации, обязательных и универсальных для всех проводимых в стране выборов.

Второе предложение также можно считать очень важным, так как представляется более целесообразным качественная проработка действующего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и придание ему официального статуса конституционного федерального закона. Прежде всего, речь касается ранга указанного федерального закона. В данном законе<sup>25</sup> содержится положение, согласно которому федеральные законы, законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в РФ, не должны противоречить этому Федеральному закону, в противном случае применяются его нормы. При этом согласно общей теории права все федеральные законы имеют одинаковую юридическую силу и не должны противоречить друг другу. Декларированный приоритет Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>26</sup> (далее – Федеральный закон) над другими законами о выборах, например, над Федеральным законом «О выборах Президента РФ», не имеет под собой правовой основы, так как оба закона имеют одинаковый ранг в иерархии нормативных актов. Чтобы решить данную проблему и предлагается повышение ранга указанного Федерального закона, только тогда его положения<sup>27</sup> приобретут легитимность и подлинную юридическую силу и найдут воплощение в практике. В пользу этого решения говорит само назначение и содержание анализируемого Федерального закона. Данный Федеральный закон предназначен прежде всего решать самые основные, базовые проблемы всех выборов и референдумов, проводимых на территории РФ. Указанная специфика Федерального закона правильно подмечена в докладе ЦИК России: «...ряд по сути конституционных

---

<sup>25</sup> пункт 6 статьи 1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2002.- № 24.- ст.2253.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Там же.

гарантий избирательных прав граждан регулирует Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», выполняющий в этом смысле роль федерального конституционного закона, но не являющийся таковым с формально-юридической точки зрения»<sup>28</sup>. Вышеуказанное свидетельствует о необходимости и целесообразности повышения ранга Федерального закона до уровня федерального конституционного закона. В то же время требуется пересмотр и переработка Федерального закона по выделению отдельной главы полностью посвященной принципам избирательной системы. При этом обязательность демократических принципов избирательной системы должна выглядеть не следствием логических умозаключений, а получить непосредственное закрепление в статье закона.

В третьем предложении данной бакалаврской работы речь пойдет о кодификации избирательного законодательства и возможности принятия Избирательного кодекса РФ. Кодификация избирательного законодательства представляет собой особый, наиболее совершенный вид правотворчества, результатом которого является принятие единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного по содержанию нормативно-правового акта - Избирательного кодекса РФ. Имеется мнение, что создание Избирательного кодекса РФ невозможно и это лишает субъекты РФ права на нормотворчество и собственную кодификацию, что прямо противоречит положениям Конституции РФ о разграничении предметов ведения в вопросах регулирования избирательных прав. Другие специалисты права не отрицают в принципе возможности кодификации на федеральном уровне, поскольку в современных условиях вполне оправдано различают институциональную, тематическую и общую кодификации и соответственно этому кодификация не может быть отождествлена со сплошным охватом кодификационного акта всех юридических норм, посвященных регулированию избирательных отношений. Председатель ЦИК России Э.А.Памфилова не исключает, что избирательный кодекс в России может появ-

---

<sup>28</sup> Постановление ЦИК России от 6 октября 2000 г. (№ 111/1170) доклад Центральной избирательной комиссии РФ «О развитии и совершенствовании законодательства РФ о выборах и референдумах»//Вестник ЦИК России.- 2000. - № 11.- с. 9.

виться к следующему избирательному циклу, то есть к следующим парламентским выборам, в случае если эта идея будет поддержана. То есть к следующим выборам в Государственную думу, которые пройдут в 2021 году, избирательное законодательство России может быть оформлено в Избирательный кодекс РФ. Проект Избирательного кодекса РФ<sup>29</sup>, внесенный в Госдуму Федерального собрания РФ, предусматривает устранение в действующем избирательном законодательстве противоречий, пробелов и дублирования норм таких как:

- восстановление для избирателей возможности голосовать против всех кандидатов и против всех списков кандидатов;
- преобладание среди членов избирательных комиссий с решающим голосом представителей партий;
- предоставление избирателям права предлагать свою кандидатуру в состав участковой избирательной комиссии;
- включение в перечень признаков предвыборной агитации «систематического распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (избирательном объединении)»;
- обязанность ухода в предвыборный отпуск кандидатов, замещающих государственные должности (за исключением Президента РФ и депутатов);
- санкции за отказ избранного кандидата от получения мандата;
- предоставление субъектам РФ и муниципальным образованиям выбора вариантов региональных и местных избирательных систем только из числа предусмотренных Избирательным кодексом (несколько видов мажоритарной и пропорциональной, а также смешанной избирательных систем).

Председателем партии «Справедливая Россия» предлагается перенести единый день голосования на третье воскресенье октября. «Это хорошее предложение, мне оно тоже очень нравится, мы здесь полностью совпадаем», согласилась с ним председатель ЦИК России Э. А. Памфилова и что, этот вопрос будет вынесен на обсуждение рабочей группы по совершенствованию избира-

---

<sup>29</sup> Проект Избирательного кодекса РФ // <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/17503.-html> © КонсультантПлюс. - 2017.

тельного законодательства, которая сейчас создается при администрации президента.

Имеются и другие, требующего всестороннего исследования и анализа проблемы избирательной системы как теоретического, так и практического характера.

В бакалаврской работе исследован отбор кандидатов в резерв составов участковых комиссий. Нормативной базой исследования послужило то, что в целях реализации требований федерального законодательства<sup>30</sup> Постановлением ЦИК России<sup>31</sup> был утвержден Порядок формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий.

В соответствии утвержденным Порядком формирование резерва составов участковых комиссий осуществляется избирательными комиссиями субъектов РФ, а территориальные избирательные комиссии к формированию резерва составов участковых комиссий только лишь привлекаются.

Для обоснования предложений немного следует указать о положениях данного Порядка формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий. Так, при формировании резерва составов участковых комиссий кандидатуры, предложенные в состав участковой комиссии, но не назначенные членами комиссии, зачисляются в резерв составов участковых комиссий при наличии письменного согласия гражданина РФ. Далее не позднее чем через 30 дней со дня окончания формирования участковых комиссий территориальные комиссии направляют в избирательную комиссию субъекта РФ решения о предложении кандидатур для зачисления в резерв составов участковых комиссий и информация о внесенных кандидатурах, которые не могут быть включены в резерв составов участковых комиссий. В последующем избирательная ко-

---

<sup>30</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. ФЗ от 28 декабря 2016 г. №505-ФЗ) «О политических партиях» // Собр. законодательства РФ. – 2001.- № 29.- ст.2950.

<sup>31</sup> Постановление ЦИК России №152/1137-6 от 05 декабря 2012 г. «О порядке формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий» //Вестник ЦИК России.- 2012.

миссия субъекта РФ не позднее чем через 45 дней со дня окончания формирования участковых комиссий на соответствующих территориях принимает решение о зачислении в резерв составов участковых комиссий. Указанное решение размещается на своем сайте в сети Интернет в специальном разделе, посвященном формированию участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий.

Считаю необходимым обратить внимание, что все полномочия по отбору кандидатов в резерв составов участковых комиссий в настоящее время принадлежат избирательной комиссии субъекта РФ, которая как правило, территориально находится на сравнительном удалении от самих участковых комиссий, тем самым могут быть не выдерживаться установленные сроки отбора и назначения в резерв кандидатов. В связи с таким отбором кандидатов может наблюдаться и формальный подход со стороны избирательной комиссии субъекта РФ, когда кандидатуры выбираются без учета реальной возможности работать в соответствующей участковой избирательной комиссии. При этом в соответствии с законодательством все полномочия по формированию самих участковых комиссий принадлежит территориальными.

Из этого следует, что целесообразно нормативно передать и закрепить функцию и все полномочия по отбору кандидатов в резерв составов участковых комиссий территориальным избирательным комиссиям.

Данные предложения не только бы сняли нагрузку с избирательной комиссии субъекта РФ, но и улучшили бы качество и полноту отбора кандидатур для зачисления в резерв составов участковых комиссий в установленные законодательством сроки.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ исполненной бакалаврской работы позволяет сделать краткие выводы по разделам исследований, показывающие его новизну и практическую значимость, содержат предложения по использованию полученных результатов и дают оценку эффективности:

1. Система избирательных комиссий в РФ основана на принципах федерализма и местного самоуправления, выражающихся в разграничении предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти, территориальности организации публичной власти, а также принципе разделения властей.

2. В настоящее время в системе избирательных комиссий РФ действуют Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии и участковые комиссии.

3. В системе избирательных комиссий в РФ выделяются общие и специальные принципы. Основными являются принципы деятельности избирательных комиссий в РФ: законности, открытости и гласности, коллегиальности и независимости, справедливости и подлинности выборов.

4. Система избирательных комиссий в РФ выполняет функции - осуществление народного суверенитета, реализация права гражданина на участие в управлении делами государства, легитимация государственной власти, влияние на политику государства, сменяемость управляющих и разрешение конфликта между управляющими и управляемыми. Необходимо нормативно закрепить такую функцию избирательных комиссий, как повышение правовой культуры будущих избирателей, то есть подростков и молодежи, которые в силу своего возраста еще не являются избирателями при этом предусмотреть возможность финансирования данной функции из средств соответствующего бюджета. Функцию избирательных комиссий по контролю соблюдения законодательства при



проведении агитации в сети Интернет при проведении выборов регионального и местного уровней усовершенствовать путем установки требований к ведению предвыборной агитации сетевыми изданиями, которые аналогичны требованиям к печатным средствам массовой информации.

5. 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.

6. На протяжении своей истории избирательные комиссии стали постоянно действующими органами избирательной власти, за исключением низших звеньев, многоуровневыми и многофункциональными, действующие на профессиональной основе, с самостоятельными источниками финансирования и статусом юридического лица. Юридически, финансово и организационно-технические избирательные комиссии независимы от монополизма какой-либо политической партии, государственных органов и их должностных лиц, а также располагают необходимым кадровым потенциалом, способным проводить избирательные кампании на уровне мировых демократических стандартов. Общим выводом становления и развития института избирательных комиссий РФ является то, несмотря на раннее зарождение отечественных выборных институтов, их развитие на определенных исторических этапах замедлялось и прерывалось. Основные же принципы формирования системы институтов, организующих проведение выборов и контролирующей их ход, как и сама система избирательных комиссий, сложилась только в течение последних более двух десятилетий.

7. Определяя избирательную систему как совокупность правовых норм, становится очевидной проблема стабильности избирательного законодательства, которая требует совершенствования. Предложения состоят в том, чтобы уделить внимание трем самым оптимальным предложениям: ввести в Конституцию РФ специальную главу «Избирательная система», или качественно проработать Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан РФ» и придать ему официальный статус конституционного федерального закона; или принять избирательный кодекс РФ.

8. Все полномочия по отбору кандидатов в резерв составов участковых комиссий ранее принадлежали исключительно избирательной комиссии субъекта РФ. В настоящее время резерв составов участковых комиссий, который формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации с 01.06.2017 года, может формироваться по решению избирательной комиссии субъекта РФ территориальными комиссиями в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации<sup>32</sup>.

Имеются и другие, требующего всестороннего исследования и анализа проблем избирательной системы как теоретического, так и практического характера. ЦИК России и избирательные комиссии всех уровней, заинтересованы, досконально разобраться во всех спорных ситуациях, чтобы принять соответствующие меры, обеспечивающие проведение следующих выборов компании на максимально высоком уровне.

---

<sup>32</sup> п. 5.1. ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2002.- № 24.- ст.2253.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства РФ. – 2014,- №31.- ст. 4398.

2 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. ФЗ от 7 июня 2017 г. № №107-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 1999.- № 42.- ст.5005.

3 Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. ФЗ от 28 декабря 2016 г. №505-ФЗ) «О политических партиях» // Собр. законодательства РФ. – 2001.- № 29.- ст.2950.

4 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2002.- № 24.- ст.2253.

5 Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. ФЗ от 1 июня 2017 г. №103-ФЗ) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2003.- № 2.- ст.171.

6 Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. ФЗ от 28 декабря 2016 г. № 474-ФЗ, № 505-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2014.- № 8.- ст.740.

7 Федеральный закон от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2017.- № 23.- ст.3226.

8 Федеральный закон от 1 июня 2017 г. №104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. зако-

нодательства РФ. – 2017.- № 23.- ст.3227.

9 Закон Амурской области от 08.07.1998 №82- ОЗ (ред. от 05 сентября 2016 г. №702- ОЗ) «Об избирательной комиссии Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 25.06.1998) // «Амурская правда».- 2016.- №113.

10 Постановление ЦИК России от 6 октября 2000 г. (№ 111/1170) доклад Центральной избирательной комиссии РФ «О развитии и совершенствовании законодательства РФ о выборах и референдумах»//Вестник ЦИК России.- 2000. - № 11.- с. 9.

11 Постановление ЦИК России №152/1137-6 от 05 декабря 2012 г. «О порядке формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий» //Вестник ЦИК России.- 2012.

## II Специальная литература

12 Авакьян, С. А. Конституционное право России. учебный курс. учеб. пособие: В 2-х т. / С. А. Авакьян // Инфра-М. – 2011. – т. 2. – 928 с.

13 Алиев, Т. Т. Правовой статус избирательных комиссий в РФ / Т.Т. Алиев, И.М. Аничкин //Современное право. – 2012. – № 5.

14 Андреев, В. И. Порядок формирования как один из важнейших элементов правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований / В. И. Андреев// Конституционное и муниципальное право. –2012. –№ 4. –С. 55 - 58.

15 Артемова, О. Е. Нормотворческие полномочия Центральной избирательной комиссии РФ / О. Е. Артемова// Российская юстиция. – 2015. –№ 3. –С. 41 - 45.

16 Бигтагиров, Р. Т. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии РФ / Р. Т. Бигтагиров, О. Ю. Вельяшев // РЦО-ИТ. –2006.

17 Белоусова, Е. В. Избирательная комиссия муниципального образования - муниципальный орган с неопределенным статусом / Е. В. Белоусова // Российский юридический журнал. –2010. –№ 4. –С. 33 – 36.

18 Бузин, А. Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в РФ/ А. Ю. Бузин // автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2004.

19 Бузин, А. Ю. Правовой статус избирательных комиссий: хронологический обзор Российского законодательства/ А. Ю. Бузин // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.- 2003.- №3 (141) .- С.115.

20 Вискулова, В. В. Реформа избирательного законодательства 2016 года: электоральная либерализация или ужесточение?/ В. В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. –2017. –№ 4. –С. 39 – 45.

21 Веденеев, Ю. А. Очерки по истории выборов и избирательного права/ Ю. А. Веденеев // Учебное пособие, -М, РЦОИТ.- 2002.- С. 610-650.

22 Веденеев, Ю. Л. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей 19-20 вв./ хрестоматия/Всеобщее избирательное право и применение его в России 1905 г./ Ю. Л. Веденеев, В. В. Водовозов // М.- Весь Мир.- 2003.- С.394

23 Гессен, В.В. Русское учредительное собрание и выборы в него 1917 г. / В.В. Гессен // М.- Весь Мир.- 2003.- С. 610

24 Гумашвили, Л. Э. К вопросу об основах статуса избирательных комиссий муниципальных образований / Л. Э. Гумашвили // Муниципальная служба: правовые вопросы. –2015. –№ 3. –С. 3 - 6.

25 Демьянов, Е. В. Совершенствование правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Ставрополь-

ском крае на современном этапе / Е. В. Демьянов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 54 - 56.

26 Иванченко, А. В. Избирательные комиссии в РФ/ А. В. Иванченко // История. – Теория. – Практика. – М.: Весь мир. – 1996.

27 Кабышева, В.Т. Избирательное право и избирательный процесс в России: Курс лекций / В.Т. Кабышева // ФГБОУ ВПО Саратовская государственная юридическая академия. – 2013.

28 Колюшин, Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е. И. Колюшин // М.: Норма; ИНФРА-М. – 2012.

29 Комаров, С. А. Теория государства и права / С. А. Комаров, А. В. Малько // М.: НОРМА. – 2001.

30 Князев, С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в РФ перспективы развития / С. Д. Князев // Журнал российского права. – 1999. – №10.

31 Макарецев, А. А. К вопросу о статусе избирательных комиссий: проблемы возложения полномочий / А. А. Макарецев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 1. – С. 7 - 12.

32 Матейкович, М. С. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий / М. С. Матейкович, В. Н. Сучилин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 10. – С. 30 - 33.

33 Мухачев, И. В. Вопросы организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах РФ / И. В. Мухачев, Е. В. Демьянов // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 42 - 45.

34 Макаров, А. В. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов РФ / А. В. Макаров, Т. Ю. Нестерова // Государственная власть и местное самоуправление. –

2015. –№ 5. –С. 7 - 11.

35 Макарецв, А. А. Избирательная комиссия муниципального образования: к проблеме правового статуса / А. А. Макарецв // Российская юстиция. – 2014. –№ 8. –С. 9-13.

36 Матейкович, М. С. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий / М. С. Матейкович, В. Н. Сучилин // Конституционное и муниципальное право. –2013. –№ 10. –С. 36-40.

37 Миронов, Н. В. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе / Н. В. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. –2007. –№ 2. –С. 41 - 44.

38 Постников, А. Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права / А. Е. Постников // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 4. –С. 40 – 42.

39 Пылин, В. В. Демократизация избирательных комиссий как один из важных факторов повышения доверия граждан к избирательной системе России / В. В. Пылин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2012. – № 2. –С. 42 - 45.

40 Россинский, Б. В. Административное право / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков // Учебник. – М.: НОРМА. – 2009.

41 Рыкова, Л. В. Конституционно-правовое регулирование состава и внутренней структуры участковых избирательных комиссий / Л. В. Рыкова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 60 - 70.

42 Сабаева, С. В. Особенности коллегиальности Центральной избирательной комиссии РФ в системе институтов публичной власти / С. В. Сабаева, В. В. Коновалов // Журнал о выборах. – 2014. – № 1. –С. 22 - 25.

43 Сабаева, С. В. Правовые основы реализации принципа коллегиальности в деятельности Центральной избирательной комиссии РФ / С. В. Сабаева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 11. – С. 51 - 56.

44 Судакова, С. В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов РФ / С. В. Судакова // Государст-

венная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 3 - 6.

45 Турищева, Н. Ю. Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий / Н. Ю. Турищева // Журнал российского права. – 2016. – № 7. – С. 19 - 28.

46 Чуров, В. Е. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В. Е. Чуров, Б. С. Эбзеев // Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 33 – 36.

47 Шугрина, Е. С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в РФ / Е. С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 1. – С. 44 - 48.

### III Историко-правовые источники

48 Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва 18 сентября 2016 года: Электоральная статистика / Центральная избирательная комиссия РФ. – М., 2017. – 528 с

49 Выборы в субъектах РФ 14.09.2014. Электоральная статистика. – М., 2015.

50 Правовая система России: история, современность, тенденции развития. Сборник материалов научно-практической конференции. – Благовещенск: АмГУ, 2014. – 166 с.

51 Проект Избирательного кодекса РФ // <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/17503.-.html> © КонсультантПлюс. - 2017.

### IV Правоприменительная практика

52 Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. №26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собр. законодательства РФ. – 1998.- ст.5969.

53 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 РФ. – 2003. – № 3. – С. 96-99



СХЕМА А1

системы избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации

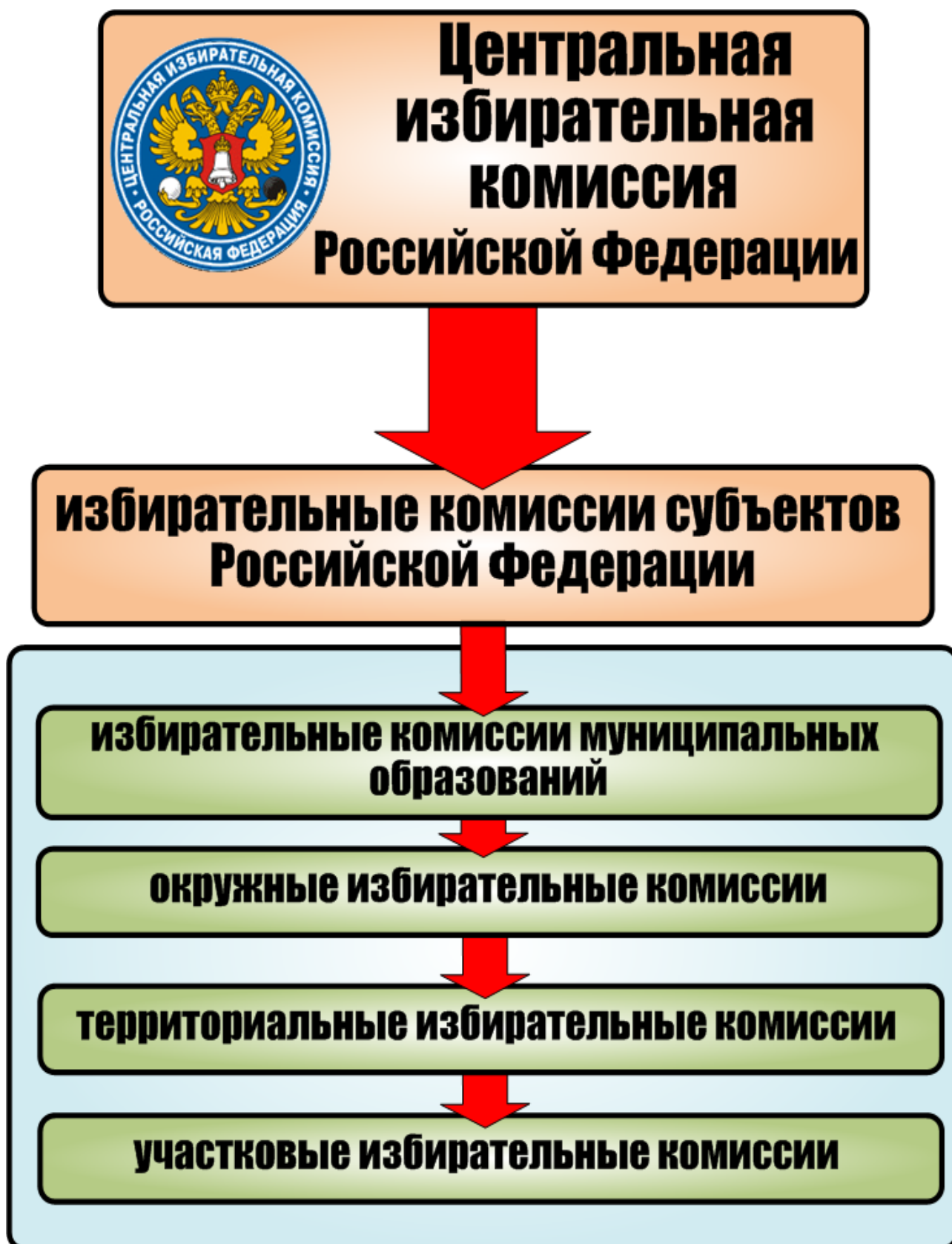


СХЕМА Б1

Центральной избирательной комиссии РОССИИ

