


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

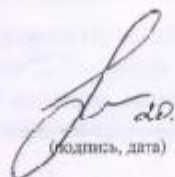
 С.В. Чердаков

« 21 » 06 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

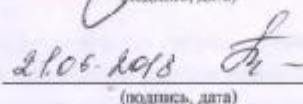
на тему: Правовой статус и полномочия избирательных комиссий в Российской Федерации

Исполнитель
студент группы 321зб


20.06.2018
(подпись, дата)

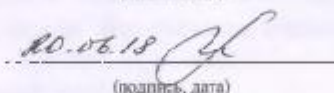
Е. О. Мелехова

Руководитель
доцент, канд. юрид. наук


21.06.2018
(подпись, дата)

Т. Ю. Ныrkова

Нормоконтроль


20.06.18
(подпись, дата)

О.В.Громова

Благовещенск 2018

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

_____ Д.С.Васильева
(подпись)

« ____ » _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента группы 321 зб Мелеховой Екатерины Олеговна

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

(утверждена приказом от 05.03.2018 № 550-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 10.06.2018.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): организационно - правовые основы статуса избирательных комиссий, нормативно – правовое регулирование деятельности избирательных комиссий, состав и внутренняя структура избирательных комиссий, порядок формирования, полномочия избирательных комиссий в Российской Федерации.

5. Перечень материалов приложения: приложений нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания 10.04.2018.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Ныркова Татьяна Юрьевна, доцент, канд. юрид. наук

Задание принял к исполнению: _____
(дата, подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 67 с., 56 источников.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ, ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ, УЧАСТКОВАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ, ОКРУЖНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ, ПОЛНОМОЧИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

Систематичность проведения выборов является одной из гарантий реализации демократической сущности Российского государства. Обеспечением порядка проведения выборов и подсчета голосов непосредственно занимаются избирательные комиссии. Следовательно, определение статуса и полномочий избирательных комиссий России является весьма актуальным.

Объектом исследования работы являются общественные отношения, регулирующие российское избирательное законодательство и практику организации выборов, в свете деятельности избирательных комиссии по подготовке и проведению выборов и референдума.

Предметом исследования – нормы права, определяющие правовой статус избирательных комиссий всех уровней, положение избирательных комиссий в системе государственных и муниципальных органов, взаимоотношения между избирательными комиссиями и органами власти.

Целью бакалаврской работы является анализ норм, определяющих статус российских избирательных комиссий различного уровня, и выработка предложений по совершенствованию правового регулирования их деятельности.

К основным методам, которые используются в работе относятся: исторический метод, позволяющий рассматривать изменение содержания и форм избирательного законодательства, регулирующего деятельность избирательных комиссий. Также в процессе исследования использовался сравнительный метод, общелогические методы: анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, аналогия и сравнение.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Организационно- правовые основы статуса избирательных комиссий	8
1.1 Понятие правового статуса избирательных комиссий в России	8
1.2 Нормативно – правовое закрепление деятельности избирательных комиссий	13
1.3 История формирования избирательных комиссий в Российской Федерации	18
1.4 Система избирательных комиссий	22
2 Компетенция и деятельность избирательных комиссий в Российской Федерации	30
2.1 Порядок формирования избирательных комиссий	30
2.2 Расформирование избирательных комиссий	41
2.3 Полномочия избирательных комиссий	49
Заключение	58
Библиографический список	62

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ИКМО – Избирательная комиссия муниципального образования;

ИКС РФ - Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации;

ОГВ – Органы государственной власти;

ОИК – Окружная избирательная комиссия;

ТИК – Территориальная избирательная комиссия;

УИК – Участковая избирательная комиссия;

ФОИВ – Федеральные органы исполнительной власти;

ЦИК РФ – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

ВВЕДЕНИЕ

Россия – демократическое государство, следовательно, это приводит к необходимости повышения эффективности социальных институтов и форм непосредственного народовластия, обеспечивающих политическую активность граждан. Этому вопросу придается государственное серьезное значение.

Теоретическое признание и законодательное закрепление в Конституции 1993 года Российской Федерации в качестве демократического государства, обуславливает необходимость формирования правового механизма реализации народовластия. Важнейшим звеном этого механизма являются избирательные комиссии, представляющие собой государственные органы (органы публичной власти), призванные осуществлять подготовку и проведение выборов.

Хотя, институт избирательных комиссий не нашел своего отражения и закрепления в Конституции Российской Федерации. Несмотря на это, избирательные комиссии – это один из наиболее значимых субъектов российского избирательного права, которые играют определяющую роль в подготовке и организации выборов. Это вытекает из положений Конституции Российской Федерации, закрепляющих функции подготовки и проведения выборов как самостоятельной области государственно-властной деятельности, что подразумевает наличие органа, ее выполняющего.

Организация выборов специально уполномоченными органами - избирательными комиссиями - является основополагающим принципом проведения выборов в Российской Федерации. Поэтому статус избирательных комиссий играет принципиальную роль и во многом определяет саму процедуру выборов, а также степень гарантированности реализации конституционного права избирать и быть избранным, обеспечивает доверие граждан к результатам выборов.

Основная цель бакалаврской работы - анализ юридических норм, определяющих статус российских избирательных комиссий различного уровня, выявление проблем, связанные с этим статусом и разработка предложений по совершенствованию законодательства.

Для достижения вышеобозначенной цели необходимо решить следующие задачи:

- обобщить современное теоретико-правовое состояние института избирательных комиссий в России;
- изучить становления и развитие российского законодательства, которое регламентирует правовой статус и деятельность избирательных комиссий;
- охарактеризовать порядок формирования, структуру и функции избирательных комиссий;
- выявить проблемы правового регулирования института избирательных комиссий и предложить рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства.

Таким образом, объектом данного исследования являются общественные отношения, регулирующие российское избирательное законодательство и практика организации выборов, в свете деятельности избирательных комиссии по подготовке и проведению выборов и референдума.

Предметом исследования являются – нормы права, определяющие правовой статус избирательных комиссий всех уровней, положение избирательных комиссий в системе государственных и муниципальных органов, взаимоотношения между избирательными комиссиями и органами власти.

Проблемы избирательного права современной России рассматривали в своих работах С. А. Авакьян, Ю. А. Веденеев, А. А. Вешняков, А. В. Зиновьев, А. В. Иванченко, В. В. Игнатенко, С. Д. Князев, Е. И. Колюшин, О. Е. Кутафин, В. В. Лапаева, В. И. Лысенко, В. В. Маклаков, М. С. Матейкович, А. Е. Постников, Б. А. Страшун, В. И. Фадеев и других. Теоретическую основу исследования составляют положения и выводы ученых в области теории государства и права, конституционного и избирательного права, особенно много работали здесь: С. А. Авакьян, М. В. Баглай, Е. А. Постников, Б. А. Страшун. Вместе с тем основные работы ученых по избирательной тематике посвящены анализу избирательного права в целом, некоторые из них затрагивают отдельные стороны исследуемой темы лишь в общем плане. Работы, связанные с правовым ста-

тусом избирательных комиссий, составляют только лишь небольшую долю в общем объеме этих исследований. Однако, регламентация правового статуса избирательных комиссий является важной составляющей всего избирательного права.

К основным методам, которые используются в работе относятся: исторический метод, позволяющий рассматривать изменение содержания и форм избирательного законодательства, регулирующего деятельность избирательных комиссий. Также в процессе исследования использовался сравнительный метод, общелогические методы: анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, аналогия и сравнение.

Информационную базу исследования составили различные источники права, безусловно главным из них является Конституция Российской Федерации, федеральные и региональные нормативные акты, детально регламентирующие организацию и порядок проведения выборов в различные органы государственной власти и органы местного самоуправления, документы избирательных комиссий, монографические и иные публикации, данные о формировании и деятельности избирательных комиссий, а также обобщение судебной практики.

1 ОРГАНИЗАЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

1.1 Понятие правового статуса избирательных комиссий в России

Правовой статус избирательных комиссий уже длительное время является предметом обсуждения специалистов по конституционному и избирательному праву¹. Следует отметить, что Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» четко предусмотрел и закрепил статус видов избирательных комиссий. И все-таки проблема правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации разных уровней остается весьма актуальной.

Рассмотрим понятие статуса избирательных комиссий. Энциклопедический словарь по конституционному праву дает конкретное определение статусу органа или организации: «оформленное нормативным актом положение этого органа или организации. Характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»².

Правовой статус избирательных комиссий – это законодательно закрепленная совокупность их взаимодействия с органами государственной власти, гражданами, организациями и их законодательно установленное сочетание полномочий. Итак, в обозначенном варианте к правовому статусу комиссий следовательно не относят структуру системы избирательных комиссий и порядок их работы. Хотя, данная характеристика очень связана с правовым статусом, но она, все же, характеризует внутреннюю систему. Статус – это, прежде всего, внешняя характеристика избирательной комиссии или ее системы, которая выражается во взаимодействии избирательных комиссий с другими органа-

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. А. В. Иванченко. М.: Юрайт, 2016. С. 67.

² Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2001. С. 59.

ми государственной власти и организациями, хотя в итоге внешнее проявление будет определяться внутренними характеристиками (порядком работы, кадровым составом и пр.) в рамках представленных внешних ограничений.

А. В. Иванченко определил понятие «статус избирательных комиссий» в узком и широком смысле, в первом - это «совокупность прав и обязанностей (полномочий) по обеспечению надлежащих условий для организации свободного волеизъявления избирателей, порядок образования, способ формирования состава и срок полномочий, подконтрольность и ответственность, гарантии деятельности по осуществлению полномочий»³. Статус избирательных комиссий во втором случае, по А. В. Иванченко, - это «политико-правовое положение комиссий в структуре и механизме функционирования государственных органов, особенности взаимодействия комиссий с органами местного самоуправления, общественными объединениями, иностранными наблюдателями и другими участниками избирательного процесса»⁴.

Можно выделить основные структурные элементы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации:

- избирательные комиссии – это постоянно действующий орган, который занимает особое место в системе органов государственной власти, в механизме функционирования полноты этой власти (принадлежащей народу);

- избирательные комиссии – многоуровневые и многофункциональные структурные элементы, входят в единую систему избирательных комиссий в Российской Федерации, они постоянно действуют на профоснове, призваны обеспечить волеизъявление каждого избирателя при проведении свободных выборов;

- компетенция избирательных комиссий включает: права, обязанности, ответственность за неуклонное соблюдение требований законодательства о выборах и референдуме, возможность широкой реализации предоставленных полномочий;

³ Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 56.

⁴ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. А. В. Иванченко. М.: Юрайт, 2016. С. 134.

- порядок формирования и механизм формирования, а также сроки деятельности избирательных комиссий;
- организацию механизма взаимодействия с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с субъектами избирательного процесса.

С. Д. Князев определяя понятие «статус избирательных комиссий», считает, что «в основе правового статуса избирательных комиссий лежит принцип независимости органов, осуществляющих организацию и проведение выборов»⁵. Можно конечно же, согласиться с данным утверждением, но заметим, что только одной независимости для определения статуса избирательных комиссий совсем недостаточно.

По нашему мнению, к компонентами правового статуса избирательных комиссий надо относить:

- правила создания (формирования) избирательных комиссий;
- независимость, их автономность и самостоятельность, конечно в пределах их компетенции от органов государственной власти и органов местного самоуправления, запрет на вмешательство как законодательных (представительных) так и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан в их деятельность;
- гарантии деятельности комиссий: финансовые и материально-технические государственные и муниципальные;
- обязательность всех решений комиссий, которые приняты в рамках их компетенции, для определенных в законе субъектов избирательного процесса;
- полномочия (права и обязанности) комиссий.

Можно утверждать, что в современной России, такие избирательные комиссии, как центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии ее субъектов Российской Федерации, в связи с их изменившимся правовым

⁵ Князев С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 37.

статусом уже не могут рассматриваться как непосредственная форма самоорганизации избирателей.

ЦИК РФ и избирательные комиссии субъектов Федерации являются государственными органами, а территориальные комиссии, комиссии муниципальных образований могут быть муниципальными органами. Остальные комиссии не имеют, законодательного закрепления какого-либо государственного или общественного статуса.

Если исходить из классификации по признаку «государственный (муниципальный) – общественный», то заметим, все комиссии, не являющиеся государственными или муниципальными органами обычно относят к общественным органам. Но заявлять это с полной уверенностью, исходя из анализа Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», не совсем обоснованно. Вообще вопрос о том, являются ли избирательные комиссии государственными или общественными органами, представляется нам не весьма логичным, из-за того, что понятие «общественный орган» юридически совершенно неопределенно и достаточно расплывчато.

Избирательные комиссии любого уровня безусловно имеют властные полномочия и, следовательно, обладают одним из важнейших признаков государственного или муниципального органа. Но все же, утверждать, что избирательные комиссии - это общественные органы, мы можем только в том смысле, что они конечно состоят из граждан, которые не являются государственными служащими, и не работают на постоянной основе (в течении жизни). Хотя, некоторые госорганы могут и не состоять из государственных служащих, а некоторые государственные органы создаются на определенное время, для решения каких то задач и прекращаются после этого.

Вопрос об отнесении избирательной комиссии к государственному органу, нужно рассматривать с разных точек зрения. Согласно первой, статус государственного можно придать только путем издания специального правового акта. Например, избирательные комиссии субъектов Федерации, как и центральная избирательная комиссия РФ, являются государственными органами и это

закреплено непосредственно в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

С другой точки зрения, более на наш взгляд обоснованной, отнесение органа к категории государственных или муниципальных нужно производить исходя из формальных признаков этого органа.

Избирательные комиссии представляют собой систему избирательных комиссий, и на этом основании дается единая характеристика статуса избирательных комиссий. Так, А. С. Автономов указывает, что избирательные комиссии образуют «единую систему избирательных комиссий с ЦИК во главе»⁶. Заметим, что выражение «система избирательных комиссий» употребляется даже в названии статье двадцатой ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Сама процедура объединения всех избирательных комиссий в единую систему позволяет, на наш взгляд, рассматривать все комиссии как имеющие единый - либо государственный, либо негосударственный - статус.

Таким образом, все избирательные комиссии обладают признаками государственных или муниципальных органов, но наделены спецификой не характерной для любых других государственных органов. В частности, избирательные комиссии, такие как, центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов Федерации, одновременно являются в качестве и управляющего субъекта, так как принимают управленческие решения, и одновременно в роли контролирующего субъекта, например при осуществлении контроля за порядком формирования и расходования избирательных фондов кандидата, избирательного блока и избирательного объединения, и в то же время, контролируемого субъекта (избирательные комиссии подконтрольны Счетной палате РФ, которая осуществляет финансовый контроль за расходования средств, которые выделены из государственного бюджета избирательным комиссиям на всех уровнях.

В последние десятилетия, безусловно, правовое положение избиратель-

⁶ Автономов А. С. Избирательная власть. М.: Юрайт, 2012. С. 74.

ных комиссий всех уровней неуклонно укреплялось, это выразилось в законодательном придании им статуса государственных или муниципальных органов, увеличило гарантий деятельности самих комиссий и их членов. Так же неотъемлемым атрибутом понятия «правовой статус» является его юридическое закрепление в нормативных документах, которое уже имеется.

Итак, избирательные комиссии - это государственные или муниципальные органы с особым статусом. Центральная избирательная комиссия и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются особой разновидностью государственных органов, действующих на коллегиальной основе. А «правовой статус избирательных комиссий» - это законодательно закрепленное гарантированное положение избирательных комиссий, характеризующее их сущность, место в системе общественных отношений и субъектов права, устанавливающее важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия, по обеспечению надлежащих условий для организации свободного волеизъявления избирателей.

1.2 Нормативно - правовое закрепление деятельности избирательных комиссий

Российское избирательное право это одна из наиболее интенсивно развивающихся областей конституционного права. Начиная с 1989 года, когда в стране состоялись первые альтернативные выборы Съезда народных депутатов СССР, позже в РСФСР, а затем в России, для их обеспечения было принято больше десяти общероссийских законов, которые регулировали исключительно избирательный процесс.

Были приняты три отменявшие последовательно друг друга федеральных закона с абсолютно одинаковым названием «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были приняты в 1994, 1997, 2002 годах - это законы, которые являются основополагающими для всех других федеральных и региональных избирательных законов. Российское избирательное законодательство тем самым приобрело законодательный вид, который соответствует принятым меж-

дународным избирательным стандартам⁷.

Можно отметить, что законодательное урегулирование избирательного процесса стало более детальным, подробным и четким. Все же, следует заметить, что российское избирательное законодательство претерпевало именно эволюционные, а не революционные изменения; оно сохранило определенные черты, унаследованные от законодательства советского периода. В такой преемственности есть как положительные, так и отрицательные стороны.

Одним из значительных недостатков российского избирательного законодательства является унаследованная им от советского законодательства недостаточная определенность статуса избирательных органов, то есть органов, организующих и проводящих выборы. Иначе говоря, «недоопределенность» правового статуса российских избирательных комиссий, а в некоторой степени и сама концепция системы избирательных комиссий, негативно влияет на институт российских выборов в целом.

В ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸, по сравнению с предыдущим Законом об основных гарантиях избирательных прав, почти в полтора раза увеличилась в объеме глава, посвященная избирательным комиссиям. При этом более четко были прописаны процедуры формирования и полномочия комиссий, уточнена иерархия избирательных комиссий. Можно сделать вывод, что сделан значительный шаг вперед в направлении уточнения правового статуса избирательных комиссий. Тем не менее, большая часть проблем, касающихся статуса избирательных комиссий и системы избирательных комиссий в целом, осталась нерешенной.

В соответствии со статьей третьей Конституции референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. Непосредственное выражение этой власти опосредуется организационной дея-

⁷ Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Юрайт, 2015. С. 78.

⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

тельностью избирательных комиссий разных уровней, которые обеспечивают подготовку и проведение выборов и референдумов. Тридцать вторая статья Конституции определяет основы избирательного права граждан РФ и закрепляет их право участвовать в выборах и референдуме. Часть вторая этой статьи закрепляет: граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, а часть третья - что не имеют право избирать и быть избранными граждане, призванные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Данному праву граждан соответствует обязанность всех органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить его реализацию⁹.

Указанные государственные органы, в целях реализации этих конституционных положений, прежде всего, обязаны сформировать избирательные комиссии в порядке, который предусмотрен законами и принять все необходимые меры по обеспечению их деятельности.

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», безусловно, один из основных документов, который регулирует деятельность избирательных комиссий, а также определяет: систему и статус избирательных комиссий, комиссий референдума (в ст. 20); порядок формирования и полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (в ст.23); организацию деятельности комиссий (в ст.28); статус членов комиссий (в ст.29); гласность комиссий (в ст.30); обработку итогов голосования (в ст.69); порядок определения результатов выборов (в ст.70) и другое¹⁰.

ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» регулирует: процесс подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы, обеспечения реализации и защиты

⁹ Конституция Российской Федерации: комментарий / под общей ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, В. Г. Орехова. М.: Юридическая литература, 1994. С. 191.

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

избирательных прав граждан (в ст. 18); определяет порядок назначения, а также сроки полномочий членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса (ст. 22); обязанность государственных и муниципальных органов оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах; обязанность предоставлять избирательным комиссиям для информирования избирателей не позднее чем в пятидневный срок со дня обращения бесплатное эфирное время (в ст. 23); полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (в ст. 26); финансирование работы по обеспечению деятельности избирательных комиссий (в ст. 70)¹¹.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»¹² регламентирует порядок формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В нем, в частности, перечисляются полномочия, статус, порядок формирования, организация деятельности и основные требования, предъявляемые к избирательным комиссиям субъектов Федерации по проведению выборов Президента Российской Федерации.

ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «ВЫБОРЫ» регулирует отношения¹³, которые возникают когда используется государственная автоматизированная система «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума, определяет порядок эксплуатации и развития государственной автоматизированной системы «Выборы», а также при решении с ее использованием задач, которые не связаны с выборами и референдумом. Данный закон определил полномочия избирательных комиссий субъектов России, в области использования, эксплуатации и развития Государственной автоматизированной системы «Выборы».

¹¹ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 04.06.2018) // Российская газета. 2014. 24 февраля. № 3.

¹² Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. 2003. 16 февраля. № 4.

¹³ Федеральный Закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «ВЫБОРЫ» // Российская газета. 2003. 15 января. № 23.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также осуществляет правовое регулирование, определяя перечень правонарушений¹⁴ и виды ответственности за их совершение. Уголовный кодекс Российской Федерации закрепляет перечень¹⁵ преступлений и виды ответственности и наказания за их совершение.

Таким образом, деятельность избирательных комиссий разных уровней, порядок проведения выборов и референдума регламентируются конкретными нормативными правовыми актами, которые составляют определенную систему, в которой можно выделить три уровня:

- первый - федеральный уровень, к которому относятся: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года; Федеральные законы от 12.06.2002 г. № 67 - ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 06.10.2003 г. № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 26.11.1996 г. № 138 - ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 21.02.2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.);

- второй - региональный уровень, применительно к Амурской области: Устав (Основной закон) Амурской области 13.12.1995. № 40-ОЗ, Законы Амурской области № 164-ОЗ от 08.04.2013 «О референдуме Амурской области», № 82-ОЗ от 08.07.1998 года «Об избирательной комиссии Амурской области», № 64-ОЗ от 13.12.1995 года «О выборах губернатора Амурской области», № 17-ОЗ от 06.03.2012 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» и др.;

- третий - муниципальный уровень - уставы муниципальных образований.

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1.

¹⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. ФЗ от 24.11.2014 № 371-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

В целом можно отметить, что ныне действующая нормативная база избирательного права является достаточно разработанной и охватывает довольно широкий круг вопросов, который связаны с осуществлением гражданами своего активного и пассивного избирательного права. При этом, в ней все же, присутствуют некоторые недостатки, которые связаны с усложнением отношений в сфере избирательного права, что служит предпосылкой ее дальнейшего совершенствования.

1.3 История формирования избирательных комиссий в РФ

Исторический процесс формирования действующей системы избирательных комиссий начался в 90-е годы прошлого века. Противостояние Президента Российской Федерации и народных депутатов, составлявших Съезд народных депутатов РФ и формируемый им Верховный Совет РФ, привело к тому, что Указом Президента от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» полномочия Съезда и Верховного Совета были прекращены¹⁶.

Запланированные Президентом на декабрь 1993 г. выборы новых органов законодательной власти, а также всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации вызвали необходимость проведения в максимально короткий срок и реформы избирательной системы в целом.

Указом Президента Российской Федерации от 29.09.1993 № 1505¹⁷ была сформирована на основе предложений субъектов Российской Федерации в лице их законодательных (представительных) органов власти и глав исполнительной власти Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г. и утверждено Положение об этой комиссии, на которую возлагались полномочия по организации и проведению выборов.

В связи с необходимостью проведения в 1993 г. не только выборов депу-

¹⁶ Морозов О. В. Эволюция избирательной системы современного российского государства (субъективные заметки) // Поиск. Альтернативы. Выбор. 2016. № 3. С. 5.

¹⁷ Указ Президента РФ от 29.09.1993 № 1505 «О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» (в ред. от 10.01.2003) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. Ст. 3743.

татов Государственной Думы, но и выборов депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹⁸ и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.¹⁹ Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г. была преобразована 11 октября 1993 г. в Центральную избирательную комиссию по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г. На эту комиссию возлагалось и установление результатов всенародного голосования в целом по Российской Федерации.

В соответствии с требованиями названного Положения Центральная избирательная комиссия по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на основании предложений представительных и исполнительных органов власти соответствующих субъектов Российской Федерации сформировала окружные избирательные комиссии по выборам депутатов в Государственную Думу и назначила их председателей²⁰.

После назначения всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации на окружные избирательные комиссии по выборам в Государственную Думу были возложены функции окружных избирательных комиссий по проведению всенародного голосования.

В целях укрепления основ демократии, народовластия и обеспечения поэтапной конституционной реформы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации Президент РФ, устраняя пробелы правового регулирования, разработал и подписал Указы от 22.10.1993 г. № 1633 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федера-

¹⁸ Указ Президента РФ от 11 октября 1993 № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 10.01.2003) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

¹⁹ Указ Президента РФ от 15 октября 1993 № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3995.

²⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации от 23.10.1993 № 12 «Об окружных избирательных комиссиях по выборам депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://dkrf.ru/>. (Дата обращения: 06.05.2018).

ции»²¹ и от 27.10.1993 г. № «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа»²².

После окончания избирательных кампаний 1993 г. начинается реформирование избирательной системы Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» была образована постоянно действующая Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, которая возглавляла систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов федеральных органов государственной власти, проведения референдума (всенародного голосования), выборов представительных органов государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Был сформирован аппарат ЦИК, обеспечение ее деятельности возлагалось на Управление делами Президента Российской Федерации. ЦИК РФ принимает постановление о необходимости определения из числа окружных избирательных комиссий по выборам в Государственную Думу в каждом субъекте Российской Федерации в соответствии с решением его представительных и исполнительных органов государственной власти и по согласованию с ЦИК РФ региональной (головной) избирательной комиссии для координации и проведения мероприятий, связанных с проведением выборов как в федеральные, так и региональные представительные органы государственной власти²³, которая должна действовать на штатной основе.

Таким образом, с указов Президента РФ, утвердивших положения о выборах депутатов Государственной Думы, Совета Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, органов местного само-

²¹ Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43. Ст. 4089.

²² Указ Президента РФ от 27.10.1993 № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4189.

²³ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 15.03.1994 № 195 «О мерах по обеспечению деятельности окружной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации» // Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 - декабрь 1994). М.: Известия, 1995. С. 272.

управления, ставших юридической основой выборов 1993 - 1994 гг., началось становление современной системы избирательных комиссий Российской Федерации и, соответственно, избирательной комиссии Амурской области. Эти положения содержали ряд нововведений, касающихся статуса избирательных комиссий и их работы. Это прежде всего независимость в пределах своей компетенции от других органов власти, процедура представительства на этапе формирования комиссии, иерархия избирательных комиссий, предусматривающая руководство и подчиненность нижестоящих избирательных комиссий.

При этом, как справедливо заметил С.А. Авакьян, «скоро выявилось, что отсутствие в Конституции РФ 1993 г. главы об избирательной системе и вместе с тем толкование избирательного права граждан как одного из конституционных прав, а также попытки субъектов РФ и их элит регулировать данное право в угоду своим локальным интересам требуют усиления гарантий на федеральном уровне»²⁴. В связи с этим в 1994 г. принимается Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Далее, в 1997 и 2002 гг., принимаются федеральные законы с одинаковым названием – «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Последний Закон действует и в настоящее время - с многочисленными изменениями и дополнениями.

В 1995 - 1996 гг. после проведения первого этапа конституционной реформы практически все регионы Российской Федерации сформировали собственную правовую базу организации и проведения выборов, в том числе определили статус избирательных комиссий.

В настоящее время статус избирательных комиссий Амурской области, их полномочия, иерархия определяются как федеральными, так и региональными законодательными и другими нормативными актами. На уровне области главными из них являются Устав (Основной закон) Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ и Закон Амурской области от 08.07.1998 г. № 82-ОЗ «Об

²⁴ Авакьян С. А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы. М.: Проспект, 2016. С. 367.

избирательной комиссии Амурской области».

1.4 Система избирательных комиссий в России

В Российской Федерации создана четкая действующая система следующих избирательных комиссий, комиссий референдума:

- Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК России) - это федеральный государственный орган, который организует подготовку и проведение выборов, референдума в России в соответствии с компетенцией, которая установлена федеральным законом «Об основных гарантиях ...» и иными федеральными законами;

- избирательные комиссии субъектов РФ (ИКС РФ) – это государственные органы субъектов России, которые организуют и проводят подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией, установленной ФЗ²⁵, иными федеральными законами, а также законами субъектов РФ;

- избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО) – это избирательные комиссии, которые организуют на основе законов субъекта РФ, устава муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, проведения местного референдума. Особый статус избирательной комиссии муниципального образования заключается в том, что она является муниципальным органом и при этом не входит в структуру органов местного самоуправления. Связано это, прежде всего, с тем, что избирательная комиссия муниципального образования не решает вопросов местного значения, а это в свою очередь, является одним из важнейших признаков органа местного самоуправления;

- окружные избирательные комиссии (ОИК) – они формируются в случае, предусмотренном законом, когда проводятся выборы по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам; при этом, полномочия окружной избирательной комиссии могут возлагаться на иные избирательные комис-

²⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

сии;

- территориальные (районные, городские и другие) комиссии (ТИК, ТКР)
- положение территориальных районных, городских комиссий в системе государственных органов в субъектах РФ будет определяться законами субъекта РФ, ТКР - создается для руководства деятельностью участковых комиссий, которые сформированы на участках референдума, образованных на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях;

- участковые избирательные комиссии (УИК, УКР) – это комиссии, которые созданы чтобы обеспечить процесс голосования избирателей, а также участников референдума и подсчет голосов избирателей, участников референдума; на выборах в органы местного самоуправления, при проведении референдума по вопросам местного значения полномочия участковой комиссии могут быть возложены на иную комиссию, которая действует в границах избирательного участка, участка референдума, УКР - формируются на участках референдума, которые образованы за пределами территории РФ.

Основные принципы на которых действует система избирательных комиссий в Российской Федерации основана на принципе 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.

Избирательные комиссии, следует отметить, не образуют централизованную систему. Хотя, федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. Вместе с тем согласно пункту десятому статьи двадцатой Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения вышестоящей комиссии, которые приняты в пределах ее компетенции, обязательны для всех нижестоящих комиссий. На практике, это может привести к тому, что возникают судебные споры, которые связаны с более четким выяснением пределов деятельности необ-

ходимых избирательных комиссий. Это проявляется особенно остро в ситуациях, когда в единый день голосования, как например при выборах Президента РФ проводятся выборы разных уровней, в том числе муниципальных. Представляется оправданной точка зрения о необходимости конкретизации полномочий разных избирательных комиссий в случаях совмещения в единый день голосования выборов различного уровня.

Необходимо отметить, что федеральное законодательство позволяет не формировать избирательные комиссии муниципальных образований и окружные избирательные комиссии, а возложить их полномочия на другие избирательные комиссии. На наш взгляд, это очень благоприятная возможность для всех субъектов РФ, которые ориентированы на организацию и проведение выборов и референдума на принципах профессиональной организации и подготовки.

Таким образом, в настоящее время в России действующее законодательство установило четкую систему избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии и участковые избирательные комиссии. Все эти комиссии, за исключением окружных избирательных комиссий, формируются и действуют в течении пяти лет, тем самым действуют практически (фактически) на постоянной основе. Окружные избирательные комиссии создаются только на период соответствующей избирательной кампании.

В сложившейся системе избирательных комиссий, можно выделить положительные моменты:

- выборы на любом уровне проводятся с высоким уровнем профессионализма, что подтверждается снижением практики отмены постановлений избирательных комиссий вышестоящими избирательными комиссиями или решениями судов;

- в связи с отказом от формирования избирательных комиссий муници-

пальных образований и окружных избирательных комиссий обеспечивается экономия расходов на подготовку и проведение выборов, что особенно актуально для дотационных регионов;

- реализуются единые подходы к применению избирательного законодательства на практике;

- упрощается процедура обеспечения безопасности функционирования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы») и защиты персональных данных избирателей.

Важным элементом конституционно-правового статуса коллегиальных субъектов правоотношений, к которым относятся избирательные комиссии, является их состав и внутренняя структура. Без определения состава и внутренней структуры в конституции, законе или подзаконном нормативно - правовом акте о статусе соответствующего органа довольно сложно представить его четкое функционирование, которое направлено на реализацию установленной и утвержденной компетенции.

Как правило, вышестоящие избирательные комиссии (ЦИК РФ, ИКС) имеют более развернутую внутреннюю структуру, а нижестоящие комиссии (ТИК, ИКМО, УИК) - меньшую по численности и структурной наполняемости. По количеству состав избирательных комиссий должен быть с точки зрения целей правового регулирования очень оптимальным. Чтобы обеспечить публичность, прозрачность, независимость и беспристрастность избирательных комиссий необходимо включать в их состав как можно большее число членов. Хотя, с другой стороны, слишком высокая численность членов избирательных комиссий будет затруднять организацию их работы, снижать эффективность их деятельности, и будет порождать дополнительные расходы за счет средств государственных и муниципальных бюджетов.

Когда мы говорим об участковых избирательных комиссиях, то здесь важно учитывать также численность избирателей, которые проживают на территории соответствующих избирательных участков, а также функции, обязанности членов комиссии при организации процесса голосования, процедуры

подсчета голосов и определения всех результатов волеизъявления граждан. Следует отметить, что при недостатке количества членов участковых избирательных комиссий может возникнуть ситуация выстраивания очередей избирателей, растянуться во времени процесс первичного подсчета избирательных бюллетеней, осложниться процедура голосования с помощью переносного избирательного ящика в помещении вне голосования. Имеет значение также вид проводимых выборов и безусловно, количество совмещенных выборов. Если проводятся выборы в представительный орган, то требуется большее количество членов участковой комиссии, чем при организации выборов должностных лиц (Президента РФ, главы субъекта). При совмещении нескольких выборов требования к количественному составу членов участковых избирательных комиссий также возрастают, что весьма оправдано.

Вышеобозначенные обстоятельства позволяют сформулировать вывод о крайней важности и необходимости именно диспозитивного правового регулирования количественного состава участковых избирательных комиссий. Орган, который уполномочен на определение количества членов участковых избирательных комиссий, должен безусловно иметь возможность варьировать численный состав комиссий в зависимости от вышеназванных обстоятельств.

Согласно п. 3 ст. 27 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁶ закрепляется, что численность членов участковой комиссии находится в прямой зависимости от количества избирателей на данном избирательном участке, однако законом устанавливается не «твердая» цифра, а возможный диапазон количества членов (до 1 001 избирателя - от 3 до 9; от 1001 до 2001 избирателя - от 7 до 12; свыше 2001 избирателя - от 7 до 16).

Закрепленное законодательное решение безусловно, в целом соответствует методологии предлагаемого диспозитивного правового регулирования. Однако его можно подвергнуть и критике, так как «нижний» порог количества

²⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

членов участковой комиссии является одинаковым как при числе избирателей от 1001 до 2001 так и свыше 2001 (в обоих случаях - 7 членов). Также, в случае совмещения дня голосования на выборах и (или) референдумах разных уровней предусмотрено, что максимальное число членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, может быть увеличено, но не более чем на четыре члена из резерва состава участковой избирательной комиссии. Считаем что такое правило следует закрепить и для других случаев (увеличение численности избирателей, достижением несовершеннолетними избирательного возраста), в результате которых возможны существенные колебания численности избирателей по усмотрению избирательной комиссии.

Также состав и внутренняя структура участковых избирательных комиссий определяются соотношением равенства и неравенства их членов. В законодательстве неоднократно упоминается о равенстве всех членов избирательных комиссий на разных уровнях, не смотря на это, в избирательных комиссиях выделяется институт должностных лиц (а именно председатель, заместитель председателя, секретарь комиссии), а это свидетельствует о фактическом неравенстве их статуса²⁷. С одной стороны, должностные лица, входящие в состав избирательных комиссий в качестве членов комиссий пользуются равными правами и несут равные обязанности наряду с правами и обязанностями других членов комиссий. Но с другой стороны - само по себе выделение законодателем института должностных лиц говорит нам об отступлении от принципа равноправия. Также, усиливая свою позицию, законодатель возлагает на должностных лиц дополнительные права и обязанности, таких прав нет у других членов соответствующей комиссии.

Данная проблема характерна не только для статуса избирательных комиссий. Практически во всех других случаях, когда мы наблюдаем правовое регулирование организации и деятельности коллегиальных субъектов публичного права, законодатель варьирует положения о равенстве статуса членов коллегии-

²⁷ Миронов Н. И. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 48.

ального органа и одновременном выделении дополнительных прав и обязанностей соответствующих должностных лиц²⁸.

Председатели, а также заместители председателей и секретари избирательных комиссий фактически осуществляют руководство избирательным процессом, в то время, как согласно требованиям закона данное руководство должно возлагаться на коллегиальные по своему составу избирательные комиссии разных уровней, и они должны действовать самостоятельно, независимо, беспристрастно и непредвзято, особенно если это касается каких-либо указаний со стороны вышестоящих должностных лиц других комиссий, а тем более - негласных установок, которые направлены на поддержку конкретного кандидата или политической партии и т.п.

Для того чтобы избежать возможного давления административно ресурса, следует, как считают некоторые развивать истинное равноправие всех членов участковых избирательных комиссий при максимально возможном ограничении роли должностных лиц в этих комиссиях. Высказывается также мнение о том, что функции председателя избирательной комиссии, могут быть возложены на членов комиссии как бы поочередно на основании проведенной жеребьевки и сохраняться в течении одной избирательной кампании. Председательствовать в заседаниях избирательных комиссий могут не только председатели комиссий, но и поочередно и члены этой комиссий.

Считаем это с точки зрения процесса управления избирательной кампанией эти предложения не вполне обоснованными. Для того чтобы обеспечить соблюдение законодательства о выборах (сложного, объемного, содержащегося в различных источниках, включая законодательство субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления), требуется определенная (высокая) квалификация. Аналогичную квалификацию в отношении должностных лиц избирательных комиссий обеспечить проще, чем в отношении всех других членов избирательных комиссий. Как правило, в промежутках

²⁸ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Инфра-М, 2013. С. 564.

между проводимыми избирательными кампаниями Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ проводят обучающие семинары, они знакомят должностных лиц территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий с изменениями, произошедшими в законодательстве, сложившейся практикой правоприменения, они также проверяют их знания и практический опыт. Гарантировать такое же высокое качество подготовки всех иных членов избирательных комиссий, которые не являются их должностными лицами, весьма затруднительно, также это может повлечь за собой дополнительные расходы за счет средств соответствующих бюджетов.

Также, председатель участковой избирательной комиссии несет личную, персональную ответственность за строгое и точное соблюдение норм избирательного законодательства в процессе организации голосования, подсчета голосов избирателей и определения результата их волеизъявления. Если обязанности председателя комиссии будут поочередно возлагаться на других членов, то могут возникнуть дополнительные сложности с качеством организации публичных выборов.

2 КОМПЕТЕНЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Порядок формирования избирательных комиссий

Центральная избирательная комиссия России является, в соответствии с законом, федеральным государственным органом, который организует подготовку и проведение выборов, а также референдума в России на основании той компетенции, которая установлена федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Следует заметить, что Центральная избирательная комиссия России названа именно государственным органом, а не органом государственной власти.

Правовой статус центральной избирательной комиссии России именно как государственного органа будет проявляться в следующем:

- во – первых, в пределах своей компетенции они независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- во – вторых, комиссии осуществляют свои полномочия на постоянной основе, являясь юридическими лицами;
- в – третьих, деятельность комиссий финансируется за счет средств соответствующего федерального бюджета или бюджета субъектов РФ;
- в – четвертых, они формируются законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти на основе предложений, полученных от политических партий и иных общественных объединений;
- в – пятых, у комиссий имеется собственная компетенция, установленная федеральным и региональным законодательством;
- в – шестых, все акты, которые приняты в их пределах компетенции, обязательны для федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также для нижестоящих избирательных комиссий;

- в – седьмых, комиссии имеют полномочия по осуществлению контроля за соблюдением конституционного а прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

- в – восьмых, у комиссий имеется собственный аппарат, структура и штаты которых устанавливаются ею самостоятельно.

Согласно статье восьмой Регламента ЦИК России²⁹ место постоянного нахождения Комиссии - Россия, г. Москва, Большой Черкасский пер., д. 9.

Срок полномочий центральной избирательной комиссии России, совпадает со сроком на который избирается Государственная Дума – составляет пять лет.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» состав ЦИК России назначается в равной численной пропорции Государственной Думой и Советом Федерации как палатами Федерального Собрания и Президентом РФ как главой государства. В соответствии с законом, из пятнадцати членов ЦИК России с правом решающего голоса - пять членов комиссии назначаются Государственной Думой Федерального Собрания из числа кандидатур, которые предложены депутатскими фракциями в Государственной Думе, пять членов ЦИК – назначаются Советом Федерации Федерального Собрания из числа кандидатур, которые предложены законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а пять членов Комиссии – непосредственно Президентом РФ.

Государственные служащие в составе избирательной комиссии субъекта РФ не могут составлять более половины от общего числа членов комиссии с правом решающего голоса. В целях обеспечения избирательных прав граждан и иных субъектов избирательного процесса (избирательных объединений и кандидатов) федеральное законодательство о выборах закрепляет также институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. По одному

²⁹ Постановлением ЦИК России от 5.12.2012 № 152/1137-6 «Порядок формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий» // Вестник ЦИК России. 2012. № 12.

члену комиссии с правом совещательного голоса вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата или список кандидатов, а также в нижестоящие избирательные комиссии, зарегистрированный кандидат либо избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов.

Квалификационное требование, которое сейчас является единственным, к членам ЦИК России – это высшее образование. К членам избирательной комиссии с правом решающего голоса не могут относиться депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти и выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти, судьи (за исключением судей в отставке), прокуроры, кандидаты и их доверенные лица, также супруги и близкие родственники кандидатов, лица, которые находятся у кандидатов в непосредственном подчинении. Члены избирательной комиссии с правом решающего, и совещательного голоса не могут быть одновременно членами вышестоящей и нижестоящей, соответственно уровню выборов, избирательной комиссии.

Председатель ЦИК России, заместитель Председателя ЦИК России и секретарь ЦИК России – относятся к должностным лицам, они избираются членами центральной избирательной комиссии России тайным голосованием из своего состава, на своем первом заседании из числа своих членов с правом решающего голоса тайно с использованием бюллетеней для голосования.

Избирательную комиссию субъекта Российской Федерации формирует законодательный (представительный) орган государственной власти и высшее должностное лицо (руководитель) субъекта РФ, на основе тех предложений, которые поданы политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, которые были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Федерации, а также предложений от представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта РФ предыдущего состава, центральной избирательной комиссии России, а также других политических партий и общественных объединений.

Избирательная комиссия муниципального образования, окружная избирательная комиссия по выборам в органы местного самоуправления, территориальная, участковая комиссия формируются на основе тех предложений от избирательных объединений, которые выдвинули списки кандидатов, и были допущены к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Для формирования территориальной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, участковой избирательной комиссии кандидатуры предлагают: политические партии, а также их региональные отделения в соответствии с уставом; общественные объединения; избирательные объединения, не являющиеся политическими партиями и которые также выдвинули списки кандидатов, и были допущены к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования того созыва, который действует на момент внесения предложений; собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы; представительный орган муниципального образования (исключая внесенные предложения при формировании соответствующих избирательных комиссий муниципального образования); при формировании территориальной избирательной комиссии - ТИК предыдущего состава; при формировании ИКМО - ИКС РФ, избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, а при формировании избирательной комиссии поселения - избирательная комиссия муниципального района, ТИК³⁰.

По количеству государственных и муниципальных служащих в ИКС РФ, избирательной комиссии муниципального образования, ОИК, ТИК, УИК не должно быть больше половины от всего числа членов избирательной комиссии и на протяжении всей продолжительности избирательной кампании. Срок для приема предложений, установленный законом, по формированию окружной избирательной комиссии составляет - не меньше 10 дней, а для остальных ко-

³⁰ Комментарий к Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / под ред. С. Л. Игнатова. М.: Юрайт, 2014. С. 67.

миссий - не меньше 30 дней.

Избирательная комиссия субъекта РФ в соответствии с законом является государственным органом, но только, орган субъекта РФ и действует на постоянной основе, являясь юридическим лицом. Срок полномочий ИКС РФ – составляет пять лет.

Состав членов избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ, в Амурской области состав членов комиссии определяется – четырнадцать членов с правом решающего голоса³¹. При этом в соответствии с законом число членов избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса должно быть не меньше 10 и не больше 14 человек. Комиссию формируют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, который назначит половину членов избирательной комиссии субъекта РФ (соответственно 5, 6 или 7 членов); высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), он назначит вторую половину членов избирательной комиссии субъекта РФ (соответственно 5, 6 или 7 членов).

Предложения кандидатур для формирования избирательной комиссии субъекта поступают от политпартий и других общественных объединений, а также от представительных органов муниципалитета, избирательной комиссии субъекта РФ прежнего состава, центральной избирательной комиссии России.

Избирательная комиссия муниципального образования - это избирательная комиссия, которая организует на основании закона субъекта РФ, устава муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, проводит местный референдум. Обозначенная нами избирательная комиссия является муниципальным органом, имея особый статус, так как не входит в структуру органов местного самоуправления.

Такой статус избирательной комиссии муниципального образования со-

³¹ Закон Амурской области от 08.07.1998 «Об избирательной комиссии Амурской области» // Амурская правда. 1998. 8 июля. № 318.

гласуется с понятием органа местного самоуправления, определение которого дано в пункте первом статьи второй Закона о местном самоуправлении: избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Если по порядку формирования ИКМО и соответствует понятию органа местного самоуправления (мы не говорим о возложении полномочий ИКМО на территориальные избирательные комиссии), то по выполняемым ею функциям и соответствующим им полномочиям избирательная комиссия муниципального образования к органу местного самоуправления не может быть отнесена.

Ст. 23 предусмотрела возможность возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную избирательную комиссию, а ст. 26 - закрепила возможность возложения полномочий территориальной избирательной комиссии на избирательную комиссию муниципального образования. Решение об этом должна принимать избирательная комиссия субъекта РФ на основании обращения, которое поступило от представительного органа конкретного муниципального образования. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на участковую избирательную комиссию, действующую в утвержденных границах муниципального образования.

Срок полномочий ИКМО – составляет пять лет. Федеральный закон и принимаемые в соответствии с ним законы субъекта РФ, а также устав муниципального образования³² устанавливают порядок формирования и полномочия избирательной комиссии муниципального образования. Число членов ИКМО, имеющих право решающего голоса: избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве 8, 10 или 12 членов с правом решающего голоса; избирательная комиссия поселения формируется в количестве 6, 8 или

³² Игнатенко В. В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция: учебное пособие. М.: РЦОИТ, 2015. С. 66.

10 членов с правом решающего голоса. При этом предусмотрено, что число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом этого муниципального образования.

Формируется избирательная комиссия муниципального образования на основе тех предложений, которые поступили от представительного органа муниципального образования; от политической партии и от иных общественных объединений; от избирательных объединений, которые выдвинули списки кандидатов и были допущены к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования; от собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы; от ИКМО предыдущего состава; от избирательной комиссии субъекта РФ.

В случаях, оговоренных в законе, когда проводятся выборы по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам (только при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, так как выборы в федеральные органы государственной власти проводят по единому федеральному избирательному округу, который включает в себя всю территорию России) формируются окружные избирательные комиссии. Полномочия окружных избирательных комиссий могут возлагаться на иные избирательные комиссии – а именно на избирательную комиссию субъекта РФ, территориальную избирательную комиссию, ИКМО, участковую избирательную комиссию.

Окружная избирательная комиссия, как и участковая избирательная комиссия, являются постоянно действующими органами. Число членов окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта РФ.

Формирование ОИК по выборам в органы государственной власти субъекта РФ, ОМСУ осуществляет вышестоящая по отношению к ней комиссия, а также: окружная избирательная комиссия по выборам в органы государственной власти субъекта РФ формирует ИКС РФ либо другая вышестоящая избирательная комиссия, а также на основе предложений, которые поступили от

представительных органов муниципальных образований, от собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Окружную избирательную комиссию по выборам в ОМСУ формирует избирательная комиссия муниципального образования либо территориальная избирательная комиссия, на которую были возложены полномочия ИКМО, на основе предложений от представительных органов муниципальных образований, ил собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Территориальные избирательные комиссии относятся к государственным органам субъектов РФ. Однако в отличие от избирательной комиссии субъекта РФ, статус которой определен в ст. двадцать третьей ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³³, положение ТИК в системе государственных органов в субъектах РФ подлежит определению законами субъекта РФ.

Территориальная избирательная комиссия действует на постоянной основе, т.е. осуществляет свою деятельность как в период подготовки и проведения конкретных выборов, референдума, так и в период между выборами. Данная норма соответствует статусу территориальной избирательной комиссии как государственного органа. Срок полномочий территориальной избирательной комиссии, совпадает со сроком полномочий ЦИК России, ИКС РФ и ИКМО и составляет пять лет. Территориальная избирательная комиссия может наделяться статусом юридического лица, если это предусмотрено законом субъекта РФ.

По числу членов территориальная избирательная комиссия с правом решающего голоса включает не меньше 5 и не больше 14 человек. В основе определения количества членов должно быть число избирателей, которые зарегистрированы на соответствующей территории.

Формирование ТИК осуществляет избирательная комиссия субъекта РФ, а также определяется перечень субъектов, которые имеют право внесения предложений по составу ТИК: политические партии и иные общественные объ-

³³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

единения; избирательные объединения, которые выдвинули списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования; представительные органы муниципальных образований; собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы; ТИК предыдущего состава. На территории Амурской области в настоящее время действует 29 ТИКов.

УИК, УКР формируются территориальными комиссиями, а на избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории РФ - руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ либо командиром воинской части, расположенной за пределами территории РФ³⁴.

Срок полномочий участковой избирательной комиссии, составляет пять лет. Число членов участковой избирательной комиссии, имеющих право решающего голоса согласно ст. 15 Закона о выборах Президента РФ³⁵, ст. 21 Закона о выборах депутатов Государственной Думы участковая избирательная комиссия формируется и зависит от числа избирателей, которые зарегистрированы на территории избирательного участка, в следующем количестве:

- 1) не более 1000 избирателей - 3 - 9 членов УИК с правом решающего голоса;
- 2) от 1001 не более 2001 избирателя - 7 - 12 членов УИК с правом решающего голоса;
- 3) более 2000 избирателей - 7 - 16 членов УИК с правом решающего голоса.

В случае совмещения дня голосования, также предусмотрено, на выборах и (или) референдумах разных уровней максимум членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, может быть увеличено, но не больше чем на четыре члена из резерва состава участковой комиссии на срок, установ-

³⁴ Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 25.

³⁵ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015) // Российская газета. 2003. 16 января. № 4.

ленный территориальной комиссией, а дополнительная оплата труда (вознаграждение) данных членов участковой избирательной комиссии, и производится выплата им компенсации за период, в течение которого они были освобождены от основной работы, за счет средств соответствующего бюджета.

Вносить предложения по составу участковой избирательной комиссии имеют право следующие субъекты:

- политические партии или иные общественные объединения;
- избирательные объединения, которые выдвинули списки кандидатов и были допущены к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования;
- сам представительный орган муниципального образования;
- собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

К гарантиям реализации данных предложений при формировании участковой избирательной комиссии относится положение о том, что не меньше половины от общего числа членов участковой избирательной комиссии должны быть назначены ТИК из кандидатур, которые были предложены:

- политическими партиями, выдвинувшими федеральные списки кандидатов и были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе;
- политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов и были допущены к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;
- политическими партиями, которые выдвинули списки кандидатов, имеющие депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;
- избирательными объединениями, которые выдвинули списки кандидатов, допущенными к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Следует заметить, что ни одна из обозначенных категорий субъектов выдвижения кандидатур не имеет никаких преимуществ перед другой при назна-

чении членов окружной избирательной комиссии³⁶. Кандидатуры, предложенные в состав участковой избирательной комиссии, но не назначенные членами комиссии, подлежат включению в резерв составов участковых избирательных комиссий, который формируется избирательной комиссией субъекта РФ.

Таким образом: в соответствии со ст. 24- 27 ФЗ, избирательные комиссии формируют: территориальную избирательную комиссию - избирательная комиссия субъекта Российской Федерации; избирательную комиссию муниципального образования - представительный орган муниципального образования; окружную избирательную комиссию - вышестоящая избирательная комиссия; участковую избирательную комиссию - территориальная избирательная комиссия.

При рассмотрении кандидатур в состав избирательной комиссии необходимо учитывать положения статьи двадцать девятой ФЗ, в соответствии с которыми определенные категории лиц не могут быть членами избирательной комиссии с правом решающего голоса, а член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может на одних и тех же выборах быть одновременно членом иной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Доля государственных и муниципальных служащих в общей сложности не может составлять больше половины от общего числа членов территориальной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования, окружной или участковой избирательной комиссии.

При формировании избирательной комиссии также рекомендуется учитывать принцип преемственности в ее деятельности, целесообразно назначения в ее состав лиц, которые имеют высшее (для участковых избирательных комиссий также среднее) профессиональное образование, в том числе, юридическое, в области информационных технологий и автоматизации обработки информации либо иное высшее профессиональное образование, опыт организации и проведения выборов, референдумов, а также участие в работе молодежных из-

³⁶ Постановлением ЦИК России от 05.12.2012 № 152/1137-6 «Порядок формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий» // Вестник ЦИК России. 2012. № 12.

бирательных комиссиях.

2.2 Расформирование избирательных комиссий в России

Статья тридцать первая ФЗ регламентирует расформирование избирательной комиссии, комиссии референдума, закрепляя, что она может быть расформирована только судом³⁷. Дела о расформировании центральной избирательной комиссии России в качестве суда первой инстанции рассматриваются Верховным Судом России³⁸; дела о расформировании избирательной комиссии субъекта РФ, окружной избирательной комиссии по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в качестве суда первой инстанции рассматривают верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа; дела о расформировании иных комиссий в качестве суда первой инстанции рассматривают районные (городские) суды.

Законодатель установил исчерпывающий перечень случаев, когда комиссия может быть расформирована:

- случай такого нарушения комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, которое привело признание центральной избирательной комиссией России, избирательной комиссией субъекта РФ в порядке, установленном федеральным законом или иным законом (в т.ч. на основании решения суда), недействительными итогов прошедшего голосования на территории соответствующей либо результатов выборов, референдума;

- если комиссия не исполнила решения суда или вышестоящей комиссии, решения центральной избирательной комиссии России, избирательной комиссии субъекта РФ, избирательной комиссии муниципального района, которые приняты по результатам рассмотрения жалоб на решение, действия или бездействия комиссии;

- если комиссия не выполнила обязанности по назначению выборов, и это

³⁷ Постановлением ЦИК России от 05.12.2012 № 152/1137-6 «Порядок формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий» // Вестник ЦИК России. 2012. № 12.

³⁸ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. 2002. 20 ноября. № 220.

привело к назначению выборов временной избирательной комиссией на основании решения суда.

Право на обращение в суд с заявлением о расформировании соответствующей комиссии могут иметь только те лица, которые установлены федеральным законом³⁹. Если же в суд с заявлением о необходимости расформировании комиссии обратится не тот субъект, то судья на основании ГПК РФ отказывает ему в принятии искового заявления.

Правом на обращение в суд, в соответствии с законом, при подаче заявления о расформировании центральной избирательной комиссии России обладают группа численностью не меньше одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания.

Правом на обращение в суд в соответствии с законом с заявлением о расформировании избирательной комиссии субъекта РФ обладают: группа численностью не меньше одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания; группа депутатов численностью не меньше одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта РФ; группа депутатов любой из избираемых палат законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта РФ численностью не меньше одной трети от общего числа депутатов этой палаты; центральная избирательная комиссия России.

Право обратиться в суд с заявлением расформировать окружную избирательную комиссию по выборам в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ обладают: группа депутатов по числу не меньше одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта РФ; группа депутатов любой из избранных палат законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта РФ по числу не меньше одной трети от об-

³⁹ Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.03.2011 № 5 «О защите избирательных прав» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4.

щего числа депутатов этой палаты; центральная избирательная комиссия России; избирательная комиссия субъекта РФ.

Право обратиться в суд с заявлением о расформировании избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии по выборам в представительный орган муниципального образования, территориальной, участковой комиссии обладают: группа депутатов числом не меньше одной трети от общего числа депутатов соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; группа депутатов любой из избранных палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ числом не меньше одной трети от общего числа депутатов этой палаты; группа депутатов соответствующего представительного органа муниципального образования по числу не меньше одной трети от общего числа депутатов этого органа; центральная избирательная комиссия России; избирательная комиссия субъекта РФ; с заявлением о расформировании избирательной комиссии поселения – может обратиться соответствующая избирательная комиссия муниципального района. Судебная коллегия Верховного Суда РФ отмечает, что кандидату в депутаты представительного (законодательного) органа власти муниципального образования право на обращение в суд с заявлением о расформировании ТИК не предоставлено⁴⁰.

С заявлением о расформировании комиссии, которая организует выборы, или референдум, можно обратиться в период после окончания избирательной кампании, или кампании референдума, но не позднее чем через три месяца со дня окончания избирательной кампании, или кампании референдума; а заявление о расформировании должно быть подано не позднее чем за 30 дней до дня голосования или после окончания избирательной кампании, кампании референдума, но при этом не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии; а при проведении повторного голосования заявление может быть также подано после установления итогов голосова-

⁴⁰ Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.05.2010 по делу № 48-Г10-6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 6.

ния на конкретном участке, но не позже чем за семь дней до дня повторного голосования.

Согласно разъяснению, которое дано в п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 № 5⁴¹ о защите избирательных прав, указанные нами выше сокращенные сроки восстановлению не подлежат (соответственно, эти сроки являются пресекательными).

Положения ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляют, а ГПК РФ детализирует порядок рассмотрения заявлений, предусматривают, что решение по заявлению о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума принимается судом не позднее чем через четырнадцать дней, а если оно подано в ходе избирательной кампании, кампании референдума, то не позже чем через три дня со дня поступления заявления в суд⁴². Такие дела о расформировании избирательных комиссий, комиссий референдума рассматриваются коллегиально судом состоящем из трех профессиональных судей. Суд должен известить избирательную комиссию, или комиссию референдума о принятии к рассмотрению такого заявления о расформировании этой избирательной комиссии, или комиссии референдума.

Если принимается судом решения о расформировании комиссии то:

- Центральная избирательная комиссия России должна формироваться в общеустановленном порядке, а именно, Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом РФ;

- когда избирательная комиссия субъекта РФ расформирована в период избирательной кампании, или кампании референдума то центральная избирательная комиссия России должна сформировать временную избирательную комиссию субъекта РФ в новом составе с учетом требований п.1 ст.29 ФЗ к кандидатам в члены комиссии с правом решающего голоса. После окончания пе-

⁴¹ Постановления Пленума ВС России от 29.11.2007. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 12.

⁴² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. 2002. 20 ноября. № 220.

риода избирательной кампании, или кампании референдума избирательная комиссия субъекта РФ формируется в общеустановленном порядке, т.е. органами государственной власти субъекта РФ;

- когда расформирована избирательная комиссия муниципального образования в период избирательной кампании, или кампании референдума избирательная комиссия субъекта РФ должна сформировать временную комиссию в новом составе с учетом требований п. 1 ст.29 ФЗ к кандидатам в члены комиссии с правом решающего голоса. После окончания избирательной кампании, или кампании референдума избирательная комиссия муниципального образования формируется в обычном порядке, т.е. представительным органом муниципального образования;

- в случаях расформирования других комиссий в период избирательной кампании, или кампании референдума вышестоящая комиссия должна сформировать данную комиссию с учетом всех требований к кандидатам в члены комиссии с правом решающего голоса, а когда закончится период избирательной кампании, или кампании референдума - в общеустановленном порядке.

Временная комиссия формируется не позднее чем через три дня после вступления в силу решения суда о расформировании этой комиссии. При этом вышестоящей комиссии рекомендуется опубликовать в средствах массовой информации или обнародовать другим способом срок и порядок представления своих предложений о кандидатурах в состав временной комиссии.

За рамками периода избирательной кампании, кампании референдума новая комиссия должна быть создана не позднее чем через один месяц со дня вступления в силу решения суда о расформировании комиссии (со дня окончания избирательной кампании, кампании референдума). А первое заседание временной комиссии должно быть созвано комиссией, которая ее сформировала. Со дня первого заседания начинаются полномочия временной комиссии и прекращаются в срок, который установлен сформировавшей ее комиссией. Назначение при этом председателя, избрание заместителя председателя и секретаря временной комиссии осуществляется в порядке, для соответствующей

избирательной комиссии.

При вступлении в законную силу решения суда о расформировании комиссии прекращаются полномочия членов комиссии с правом решающего голоса. Однако при этом не исключена возможность формирования новой комиссии из числа и членов расформированной комиссии с правом решающего голоса при условии, если персональные действия их не послужили основанием для расформирования прежней комиссии.

Законодатель также предусмотрел случаи досрочного прекращения полномочий членов комиссии с правом решающего голоса:

- если члены комиссии утратили гражданство Российской Федерации, приобрели гражданство иностранного государства или получили вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории другого иностранного государства;

- если вступил в законную силу в отношении этого члена комиссии обвинительный приговор суда либо решение (постановление) суда о назначении административного наказания за нарушение законодательства о выборах и референдуме;

- если член комиссии признан решением суда, который вступил в законную силу, недееспособным, или ограниченно дееспособным, или безвестно отсутствующим или умершим;

- если член комиссии умер;

- если член комиссии систематически систематически не выполнял свои обязанности и признан решением суда, которое вступило в законную силу, на основании заявления соответствующей комиссии;

- если член комиссии не соблюдает ограничения, запреты, не исполняет обязанности, которые установлены ФЗ от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц откры-

вать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

- если вступило в законную силу решения суда о расформировании соответствующей комиссии.

Таким образом, на сегодняшний день имеется две группы оснований для досрочного прекращения полномочий члена избирательной комиссии: на основании письменного заявления члена комиссии о сложении своих полномочий по собственному желанию; в связи с наступлением обстоятельств, исключающих их пребывание в составе комиссии, например, родственные связи с кандидатом и т.п.

Если с первой группой все предельно просто, то процедура досрочного прекращения полномочий по основаниям второй группы порой бывает крайне затруднительной в части получения избирательной комиссией актуальной информации о своем члене комиссии с правом решающего голоса (например, о месте работы, гражданства).

А. М. Малицкий обратился в суд с административным иском о признании недействительным решения Московской городской избирательной комиссии от 19.01.2017 № 3/17 «Об изменении в составе территориальной избирательной комиссии района Преображенское», пунктом 1 которого принято к сведению, что полномочия члена территориальной комиссии района Преображенское с правом решающего голоса А. М. Малицкого, выдвинутого Региональным отделением Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» в г. Москве прекращены.

Заявление мотивировано тем, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод. Запрет на членство в избирательных комиссиях лиц, имеющих второе гражданство, противоречит требованиям части 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации.

Решением Московского городского суда от 26 апреля 2017 года отказано в удовлетворении административного искового заявления А. М. Малицкого.

Судебная коллегия Верховного суда РФ полагает решение суда первой инстанции не подлежащим отмене⁴³.

А. М. Малицкий в декабре 2015 года был назначен членом Территориальной избирательной комиссии района Преображенский г. Москвы с правом решающего голоса, а 27 октября 2016 года А. М. Малицкий получил гражданство Республики Польша.

Полномочия были прекращены в силу прямого указания Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» - членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть лица, имеющие гражданство иностранного государства.

В период избирательной кампании, период со дня назначения референдума и до окончания кампании референдума орган, назначивший члена комиссии, обязан назначить нового члена комиссии вместо выбывшего по обстоятельствам, не позднее чем через десять дней со дня его выбытия в соответствии. В иной период орган, назначивший члена комиссии, обязан назначить нового члена участковой комиссии не позднее чем в трехмесячный срок, а нового члена иной комиссии не позднее чем в месячный срок со дня прекращения полномочий выбывшего члена комиссии. В случае невыполнения данных требований нового члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения - избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Считаем, что форму доведения решения комиссии о прекращении полномочий ее члена целесообразно регламентировать в федеральном законодатель-

⁴³ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.08.2017 № 5 – АПГ 17-67 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 3.

стве, но не только путем размещения на официальном сайте комиссии или опубликования в средстве массовой информации. На наш взгляд, учитывая ограниченные сроки для приема предложений по кандидатурам в состав избирательной комиссии взамен выбывшего члена комиссии, политическую партию необходимо информировать в письменном виде.

Актуальность проблемы расширения перечня оснований досрочного прекращения полномочий в избирательном праве состоит в том, что в настоящее время в избирательном законодательстве предусмотрен исчерпывающий перечень таких оснований, но на практике назревает необходимость дополнения новыми основаниями - отзыв члена комиссии с правом решающего голоса по решению органа, назначившего данного члена комиссии (например, по инициативе политической партии, предложившей данного члена комиссии), и прекращение полномочий члена комиссии с правом решающего голоса за непрофессионализм.

Необходимо расширять перечень оснований для досрочного прекращения полномочий членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, но, безусловно, с приведением соответствующих фактов и мотивов.

2.3 Полномочия избирательных комиссий

Центральная избирательная комиссия организует выборы в федеральные ОГВ, на нее законом возложено руководство деятельностью всех избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов Президента РФ⁴⁴ и депутатов Государственной Думы⁴⁵, организует референдум РФ.

Центральная избирательная комиссия России рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта РФ и их должностных лиц, в случае нарушения избирательного права граждан и права граждан на участие в референдуме при проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдумов субъектов РФ, выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов. Надо заметить, что решения

⁴⁴ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. 2003. 16 января. № 4.

⁴⁵ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 04.06.2018) // Российская газета. 2014. 24 февраля. № 3.

комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдумов обжалуются только в суды соответствующего уровня.

Центральная избирательная комиссия России имеет полномочия по определению размера и установлению порядка оплаты труда работников учреждений и организаций, которые созданы для обеспечения ее деятельности, в пределах тех ассигнований, которые предусмотрены федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

Центральная избирательная комиссия России совместно с избирательной комиссией субъекта РФ во взаимодействии с ФОИВ, органами исполнительной власти субъектов РФ, ОМСУ и должностными лицами ОМСУ организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в т.ч. формирует и ведет регистр избирателей, участников референдума.

Совместно с ИКС РФ проводит проверки сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, ведет контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информирует граждан о результатах этих проверок.

ЦИК России наделена полномочиями по изданию инструкций по вопросам единообразного применения ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Такие инструкции, обязательные для исполнения, обладают теми существенными признаками, которые согласно разъяснению, данному в пункте девятом Постановления Пленума ВС России от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»⁴⁶, характеризуют нормативный правовой акт: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом

⁴⁶ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 12.

местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Как следует из нормы пункта 13 ст.20 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», издаваемые ЦИК России инструкции государственной регистрации не подлежат.

ЦИК России дает заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам, регуливающим избирательные права и право на участие в референдуме граждан РФ. Постановления, инструкции и иные нормативные акты Комиссии публикуются в установленные сроки в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», а также передаются в средства массовой информации и размещаются на сайте ЦИК России.

ИКС РФ осуществляет полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта РФ. Она рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий города федерального значения и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме при проведении выборов в ОМСУ, местных референдумов.

Практика допускает ситуации, когда жалобы по одному и тому же предмету подаются в суд и избирательную комиссию разными субъектами, в частности двумя «конкурирующими» кандидатами. Вследствие дефекта законодательной нормы суд и избирательная комиссия могут принять взаимоисключающие решения.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному округу № 16 Избирательная комиссия Карачаево-Черкесской Республики 12.08.2016 г. приняла

решение об отказе в регистрации кандидату Т. 17 августа 2016 г. другой кандидат, Д., выдвинутый Политической партией «Российская экологическая партия «Зеленые», обратился в Верховный суд Карачаево-Черкесской Республики с административным иском о признании недействительным решения Избирательной комиссии Республики. Практически одновременно кандидат Т. обратился в ЦИК России с жалобой на решение об отказе ему в регистрации. Поскольку административное исковое заявление было подано хоть и по тому же предмету, но иным лицом, интересы которого не совпадают с интересами кандидата Т., ЦИК России рассмотрел жалобу Т. В итоге появилось два решения. Решение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 19.08.2016 г. № 3а-19/2016, признавшее спорное решение ТИК недействительным в части неуказания дополнительных оснований для отказа в регистрации кандидата Т., и Постановление ЦИК России от 22.08.2016 г. № 41/411-7 «О жалобе Алия Хасановича Тоторкулова на Постановление Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики от 12 августа 2016 г. № 80/697-5», принятое с формулировкой в соответствии с подп. «в» п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴⁷.

Рассмотрение жалобы должно приостанавливаться избирательной комиссией и в случае, если обстоятельства, подлежащие установлению в судебном порядке, являются основанием для принятия решения избирательной комиссией по жалобе.

У избирательной комиссии субъекта РФ возможно наличие официального печатного органа. По аналогии с официальным печатным органом центральной избирательной комиссии России официальные печатные органы избирательной комиссии субъекта РФ издаются в форме журналов с названиями, включающими слово «Вестник» и наименования избирательной комиссии соответствующе-

⁴⁷ Постановление Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики от 12.08.2016 № 80/697-5 «Об отказе в регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва Тоторкулова Алия Хасановича, выдвинутого в порядке самовыдвижения по одномандатному избирательному округу «Карачаево-Черкесская Республика - Карачаево-Черкесский одномандатный избирательный округ № 16» // [Электронный ресурс]. URL : <https://rospravosudie.com-verhovnyj-sud-respubliki-mordoviya-respublika-mordoviya-s/act-107323102/>. (Дата обращения: 24.02.2018).

го субъекта РФ. Для избирательной комиссии субъекта РФ иметь свой официальный печатный орган вполне возможно, а для центральной избирательной комиссии России наличие такого печатного органа обязательно.

Охарактеризуем полномочия участковой избирательной комиссии, как комиссии, которая непосредственно работает с избирателями. В соответствии с п. 6 ст. 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴⁸ участковая избирательная комиссия: должна информировать население об адресе и о номере телефона участковой комиссии, режиме ее работы, а также о дне, времени и месте голосования; должна уточнять списки избирателей, участников референдума, производить ознакомление избирателей, участников референдума с этими списками, рассматривают заявления об ошибках и о неточностях в избирательном списке и решать вопросы о внесении в него соответствующих изменений; должна обеспечить подготовку помещения для голосования, ящиков для голосования (переносных и стационарных) и другого оборудования; информирует избирателей о всех зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, которые зарегистрировали списки кандидатов, информировать участников референдума о вопросах выносимых на референдум на основе сведений, полученных из вышестоящей комиссии; контролировать соблюдение на территории избирательного участка, или участка референдума порядка проведения предвыборной агитации, или агитации по вопросам референдума; должны выдавать открепительные удостоверения; организовать на избирательном участке, участке референдума в день голосования выражение воли избирателя, а также досрочное голосование; проводить подсчет голосов, устанавливать итоги голосования на избирательном участке, или участке референдума, составлять протокол об итогах голосования и передавать его в территориальную комиссию; должна объявить итоги голосования на избирательном участке, участке референдума и выдать заверенные копии протокола об итогах голосования ли-

⁴⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

цам, которые осуществляли наблюдение за ходом голосования; рассматривать жалобы (заявления) на нарушение ФЗ, в пределах своей полномочий иных законов и принимать по ним мотивированные решения; обеспечивать хранение и передачу в вышестоящие комиссии всех документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума; осуществлять иные полномочия, предусмотренные законом. Применительно к конкретным видам выборов указанные выше полномочия участковой избирательной комиссии конкретизируются в соответствующих федеральных или региональных законах.

В соответствии с пунктами 3-5 статьи 20 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов.

Комиссии в пределах своей компетенции рассматривают поступившие к ним в период избирательной кампании, кампании референдума обращения о нарушении закона, проводят проверки по этим обращениям и дают лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним должны приниматься не позднее чем в десятидневный срок.

Комиссии вправе, в том числе в связи с обращениями, обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны в установленный срок, принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию.

Предусмотрены четкие принципы рассмотрения обращений граждан - открытость, оперативность, публичность и др. Вместе с тем представляется необходимым принятие административного регламента, который бы более четко ре-

гулировал деятельность избирательных комиссий, по получению гражданами соответствующей публичной услуги. Подобные административные регламенты действуют во многих органах государственной власти, органах местного самоуправления.

Комиссия в случае нарушения избирательного законодательства имеет право вынести кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума предупреждение, которое доводится до сведения всех избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом.

Комиссии обеспечивают информирование избирателей, участников референдума о сроках и порядке осуществления избирательных действий, действий, связанных с подготовкой и проведением референдума, о ходе избирательной кампании, кампании референдума, а также о кандидатах, об избирательных объединениях, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов.

Избирательные комиссии всех уровней активно принимают различные подзаконные акты по вопросам своей деятельности, участвуют в процессе создания норм права.

Согласно Конституции РФ центральная избирательная комиссия России не обладает правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Избирательным комиссиям субъектов РФ, напротив, такое право нередко предоставляется региональными конституциями и уставами. Так, если к концу 1990-х годов правом вносить проекты законов на рассмотрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ обладали 20 избирательных комиссий субъектов Федерации, то сегодня, таким правом наделены уже 59 региональных избирательных комиссий. Причем в одних случаях право законодательной инициативы региональных избирательных комиссий не ограничено какими-либо предметными рамками - такая «расширительная» компетенция комиссий отражена в конституциях (уставах) 13 субъектов РФ. В других - у избирательных комиссий субъектов РФ есть право вносить законопроекты на рассмотрение соответствующих законодательных (предста-

вительных) органов исключительно по вопросам своего ведения, компетенции (такая модель закреплена в правовых системах 37 субъектов РФ)⁴⁹.

Представляется целесообразным уравнивать в этой части статус избирательных комиссий разных уровней. В случае если в Конституцию РФ будут вноситься изменения, то можно было бы наделить правом законодательной инициативы и Центральную избирательную комиссию России.

Другая проблема, связанная с правотворческой функцией избирательных комиссий, связана с особенностями доведения принятых решений до всеобщего сведения (опубликованием, обнародованием), их государственной регистрацией. Представляется целесообразным ввести процедуру составления актов избирательных комиссий, как и иных ведомственных актов.

Согласно пункту 2 статьи 20 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом. Иными словами, решения избиркомов могут либо опубликовываться, либо размещаться на сайтах, либо доводиться до сведения избирателей иным путем. В качестве такой альтернативы может выступать опубликование документов комиссий на официальных сайтах, размещение на стендах⁵⁰.

Законодательство некоторых субъектов РФ сужает федеральную норму, что, как это ни парадоксально, можно рассматривать в качестве дополнительной гарантии избирательных прав граждан. Например, решения избирательной комиссии Ставропольского края нормативного характера подлежат официальному опубликованию в двух периодических печатных изданиях; в Чувашской

⁴⁹ Вискулова В. В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 38.

⁵⁰ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.03.2004 № 11-Г04-8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 4.

Республике, Рязанской области предусмотрено официальное опубликование решений избирательных комиссий регионов без конкретизации их вида, что предполагает опубликование всех решений⁵¹. Это, безусловно, способствует наиболее полному информированию избирателей о событиях электоральной направленности, однако они единичны. Представляется целесообразным внесение изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части обязательного опубликования всех нормативных актов избирательных комиссий.

⁵¹ Вискулова В. В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 39.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

После рассмотрения законодательных основ правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации, на основе проведенного анализа приходим к следующим выводам.

Среди теоретиков нет однозначного единства в определении правового статуса избирательных комиссий, поэтому проведя анализ различных точек зрения предлагаем сформулировать следующее определение: «правовой статус избирательных комиссий» - это законодательно закрепленное гарантированное положение избирательных комиссий, характеризующее их сущность, место в системе общественных отношений и субъектов права, устанавливающее важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия, по обеспечению надлежащих условий для организации свободного волеизъявления избирателей;

В Российской Федерации создана обширная, логичная, последовательная нормативно-правовая база, регулирующая правовой статус, организацию деятельности избирательных комиссий. Возможно выделить три уровня правового регулирования:

1) федеральный уровень: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года; Федеральные законы от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 21.02.2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.;

2) региональный уровень, применительно к Амурской области: Устав (Основной закон) Амурской области 13.12.1995, Законы Амурской области от

08.04.2013 «О референдуме Амурской области», от 08.07.1998 года «Об избирательной комиссии Амурской области», от 13.12.1995 года «О выборах губернатора Амурской области», от 06.03.2012 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» и др.;

3) муниципальный уровень – уставы муниципальных образований.

Система избирательных комиссий в Российской Федерации 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.

Избирательные комиссии не образуют централизованную систему. Федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. Вместе с тем согласно п.10 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Это приводит к тому, что возникают судебные споры, связанные с более четким уяснением пределов деятельности соответствующих избирательных комиссий. Особенно остро это проявляется в ситуациях, когда в единый день голосования проводятся выборы разных уровней. Представляется оправданной определенная конкретизация полномочий избирательных комиссий при совмещении в единый день голосования выборов разного уровня.

Состав избирательных комиссий зависит от численности избирателей, уровня выборов и здесь могут возникать определенные, связанные с численным составом участковых избирательных комиссий, поэтому полагаем целесообразным закрепить право комиссий увеличивать число членов УИК не более чем на четыре члена в случаях увеличения числа избирателей.

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» четко определил порядок форми-

рования избирательных комиссий: территориальную избирательную комиссию - избирательная комиссия субъекта Российской Федерации; избирательную комиссию муниципального образования - представительный орган муниципального образования; окружную избирательную комиссию - вышестоящая избирательная комиссия; участковую избирательную комиссию - территориальная избирательная комиссия.

При формировании избирательной комиссии рекомендуется учитывать принцип преемственности в ее работе, целесообразность назначения в ее состав лиц, имеющих высшее (для участковых избирательных комиссий также среднее) профессиональное образование: юридическое, в области информационных технологий и автоматизации обработки информации либо иное высшее профессиональное образование, опыт организации и проведения выборов, референдумов, а также участие молодежи в работе избирательных комиссий.

Расформирование комиссий возможно только на основании судебного решения и в случаях предусмотренных ФЗ, что на наш взгляд является дополнительной гарантией независимости в деятельности избирательных комиссии в Российской Федерации и способствует полноценной реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления и осуществлять демократию в иных формах.

Считаем, что форму доведения решения комиссии о прекращении полномочий ее члена целесообразно регламентировать в федеральном законодательстве, но не только путем размещения на официальном сайте комиссии или опубликования в средстве массовой информации. Учитывая ограниченные сроки для приема предложений по кандидатурам в состав избирательной комиссии взамен выбывшего члена комиссии, политическую партию необходимо информировать в письменном виде.

Актуальность проблемы расширения перечня оснований досрочного прекращения полномочий в избирательном праве состоит в том, что в настоящее время в избирательном законодательстве предусмотрен исчерпывающий пере-

чень таких оснований, но на практике назревает необходимость дополнения новыми основаниями - отзыв члена комиссии с правом решающего голоса по решению органа, назначившего данного члена комиссии (например, по инициативе политической партии, предложившей данного члена комиссии), и прекращение полномочий члена комиссии с правом решающего голоса за непрофессионализм.

Избирательные комиссии всех уровней активно принимают различные подзаконные акты по вопросам своей деятельности, участвуют иным образом в процессе создания норм права.

Согласно Конституции РФ ЦИК России не обладает правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Избирательным комиссиям субъектов РФ, напротив, такое право нередко предоставляется региональными конституциями и уставами. Представляется целесообразным уравнивать в этой части статус избирательных комиссий разных уровней. В случае если в Конституцию РФ будут вноситься изменения, то можно было бы наделить правом законодательной инициативы и Центральную избирательную комиссию России.

Принятые решения необходимо доводить до всеобщего сведения путем опубликования, обнародования, их государственной регистрацией. Представляется целесообразным ввести процедуру составления актов избирательных комиссий, как и иных ведомственных актов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – 1965. – 5 апреля. – № 67.
- 2 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
- 3 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
- 4 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. – 2002. – 20 ноября. – № 220.
- 5 Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497.
- 6 Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 2002. – 5 июня. – № 345.
- 7 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
- 8 Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. – 2003. – 16 января. – № 4.
- 9 Федеральный Закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «ВЫБОРЫ» (ред. от 12.03.2014) // Российская газета. – 2003. – 15 января. – № 23.
- 10 Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред.

от 04.06.2018) // Российская газета. – 2005. – 24 мая. – № 3.

11 Устав (Основной Закон) Амурской области 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. от 22.12.2017) // Амурская правда. – 1995. – 13 декабря. – № 234.

12 Закон Амурской области от 13.12.1995 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области» (в ред. от 03.04.2017) // Амурская правда. – 1995. – 13 декабря. – № 345.

13 Закон Амурской области от 08.07.1998 № 82-ОЗ «Об избирательной комиссии Амурской области» (ред. от 06.07.2017) // Амурская правда. – 1998. – 8 июля. – № 234.

14 Закон Амурской области от 06.03.2012 № 17-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» (в ред. от 29.03.2018) // Амурская правда. – 2012. – 6 марта. – № 234.

15 Закон Амурской области от 08.04.2013 № 164-ОЗ «О референдуме Амурской области» (ред. от 05.09.2016) // Амурская правда. – 2013. – 8 апреля. – № 165.

16 Постановлением ЦИК России от 5.12.2012 № 152/1137-6 «Порядок формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий» // Вестник ЦИК России. – 2012. – № 12.

17 Постановление ЦИК России от 22.05.2013 № 175/1252-6 «Об организации взаимодействия членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с избирательными комиссиями и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cikrf.ru>. – 24.02.2018.

II Специальная литература

18 Автономов, А. С. Избирательная власть / А. С. Автономов. – М.: Юрайт, 2012. – 345 с.

19 Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М. В. Баглай. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Инфра-М, 2013. – 684 с.

20 Веденеев, Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления / Ю. А. Веденеев. – М.: Юрайт, 2014. – 254 с.

21 Вискулова, В. В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан / В. В. Вискулова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 37 - 41.

22 Вискулова, В. В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ / В. В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 34 – 40.

23 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. А. В. Иванченко – М.: Юрайт, 2015. – 456 с.

24 Игнатенко, В. В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция: учебное пособие / В. В. Игнатенко. – М.: РЦОИТ, 2016. – 128 с.

25 Князев, С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития / С. Д. Князев // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С. 36-45.

26 Князев, С. Д. Юридический механизм совмещения выборов: вопросы теории и практики / С. Д. Князев // Право и политика. – 2012. – № 11. – С. 30 - 34.

27 Колюшин, Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е. И. Колюшин. – М.: Норма, 2015. – 119 с.

28 Комментарий к Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / под ред. С. Л. Игнатова – М.: Юрайт, 2014. – 567 с.

29 Конституция Российской Федерации: комментарий / под общей ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, В. Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 2004. – 589 с.

30 Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фа-

деев. – М.: Проспект, 2014. – 584 с.

31 Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Юрайт, 2001. – 559 с.

32 Макарец, А. А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса / А. А. Макарец // Вестн. Томского гос. ун-та. – 2015. – № 3.

33 Матейкович, М. С. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий / М. С. Матейкович, В. Н. Сучилин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 23 - 26.

34 Миронов, Н. И. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе / Н. И. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2. – С. 48 - 63.

35 Муниципальное право России: учебник / под ред. Н. В. Постового. – М.: Юриспруденция, 2015. – 478 с.

36 Невинский, В. В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах / В. В. Невинский // Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 4-10.

37 Ныркова, Т. Ю. Становление законодательства об избирательных объединениях: основные аспекты / Т. Ю. Ныркова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 45 - 50.

38 Полянский, В.В. Общественный контроль на выборах / В. В. Полянский, И. Б. Борисов // Государство и право. – 2015. – № 6. – С. 13 - 15.

39 Попова, А. Е. Независимость избирательных комиссий муниципальных образований как основополагающий принцип организации их деятельности / А. Е. Попова // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 35 - 40.

40 Сабаева, С. В. Особенности коллегиальности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в системе институтов публичной власти / С. В. Сабаева, В. В. Коновалов // Журнал о выборах. – 2014. – № 1. – С. 4 - 14.

41 Теория государства и права / под общей ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М., 2002. – 616 с.

42 Турищев, С. В. Представительные органы муниципальных образований: совершенствование порядка формирования / С. В. Турищев // Современное право. – 2013. – № 9. – С. 67 - 70.

43 Эбзеев, Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования / Б. С. Эбзеев. – М.: Юрайт, 2014. – 234 с.

44 Черепанов, В. А. Конституционное право России: курс лекций / В. А. Черепанов. – Ставрополь: АГРУС, 2013. – 227 с.

45 Черепанов, В. А. К вопросу об умалении избирательных прав граждан // Рос. юрид. журн. – 2015. – № 1. – С. 69-71.

46 Чуров, В. Е. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В. Е. Чуров, Б. С. Эбзеев // Журнал российского права. – 2013. – № 11. – С. 5 - 20.

47 Шариков, В. Н. Формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием смешанной (или пропорциональной) избирательной системы: итоги и перспективы / В. Н. Шариков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 11. – С. 56 - 60.

48 Шугрина, Е. С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации / Е. С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 1. – С. 45 - 50.

III Правоприменительная практика

49 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2007. – № 12.

50 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.03.2011 № 5 «О защите избирательных прав» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 4.

51 Постановление Пленума Верховного Суда от 31.03.2011. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 4.

52 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23.05.2003 № 57-Г03-3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 3.

53 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.03.2004. № 11-Г04-8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 3.

54 Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 322-О «По жалобе граждан Лабутина Василия Германовича и Тетерина Вячеслава Николаевича на нарушение их конституционных прав положением пункта 13 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 13. – Ст. 1636.

55 Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.08.2017 № 5 – АПГ 17-67 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – № 9.

56 Постановление Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики от 12.08.2016 № 80/697-5 «Об отказе в регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва Тоторкулова Алия Хасановича, выдвинутого в порядке самовыдвижения по одномандатному избирательному округу «Карачаево-Черкесская Республика - Карачаево-Черкесский одномандатный избирательный округ № 16» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://rospravosudie.com-verhovnyj-sud-s/act-107323102/>. – 24.02.2018.