

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
(НИУ «БелГУ»)

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА г. БЕЛГОРОДА**

Выпускная диссертационная (квалификационная) работа  
обучающегося по магистерской программе «Юрист в государственном  
управлении и правоохранительной деятельности»  
заочной формы обучения, группы 01001567  
Сиротенко Дмитрия Владимировича

Научный руководитель:  
д.ю.н., профессор  
Самсонов В.Н.

Рецензент:

БЕЛГОРОД 2017

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ....</b>               | <b>11</b> |
| 1.1. История становления и развития избирательного процесса Российской Федерации.....                               | 11        |
| 1.2. Система правового регулирования избирательного процесса Российской Федерации.....                              | 27        |
| 1.3. Понятие и признаки избирательной системы.. ..  | 43        |
| <b>ГЛАВА 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ ГОРОДА БЕЛГОРОДА.....</b> | <b>56</b> |
| 2.1. Административно-правовой статус Избирательной комиссии города Белгорода.....                                   | 56        |
| 2.2. Полномочия Избирательной комиссии города Белгорода .....   | 70        |
| 2.3. Проблемы правового статуса Избирательной комиссии города Белгорода в системе избирательного процесса .....     | 77        |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>  | <b>87</b> |
| <b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>  | <b>94</b> |

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность выбранной темы диссертационного исследования** обусловлена тем, что административно-правовое регулирование избирательного процесса не нашло должного отражения ни в Конституции Российской Федерации, ни в действующем законодательстве<sup>1</sup>. Несмотря на это, они являются одним из наиболее значимых субъектов российского избирательного права. Это определяется закреплением в Конституции Российской Федерации функции подготовки и проведения выборов как самостоятельной сферы государственно-властной деятельности, что подразумевает наличие органа, её обеспечивающего и выполняющего.

Вместе с тем кардинальные изменения избирательного законодательства и законодательства о политических партиях высвечивают новые актуальные вопросы административно-правового статуса избирательных комиссий, а также проблемы реализации прав основных участников избирательного процесса при их формировании.

Что касается избирательных комиссий муниципальных образований, вопросы определения их правового статуса продолжают оставаться в числе дискутируемых, вызывая различные, подчас противоположные по содержанию оценки. На одном конце спектра дискуссий речь идет об избыточности системы избирательных комиссий<sup>2</sup>, на другом - о целесообразности создания собственной муниципальной избирательной комиссии в каждом поселении<sup>3</sup>.

---

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

2 Бузин А. Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

3 Пылин В. В. Демократизация избирательных комиссий как один из важных факторов повышения доверия граждан к избирательной системе России // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2012. – № 2. – С. 27 – 30.

Наиболее острую полемику вызывают вопросы определения места избирательных комиссий муниципальных образований в структуре государственных (муниципальных) органов, неоднозначно оценивается объем их компетенции в связи с предусматриваемой действующим избирательным законодательством возможностью взаимного возложения полномочий муниципальных комиссий на территориальные (и наоборот), подвергается критике порядок формирования комиссий, в котором ряд ученых видят причину оторванности избирателей от участия в управлении делами государства.

Избирательные комиссии муниципальных образований являются важнейшим звеном системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Включение их в структуру избирательных органов базируется на признании и гарантировании в России местного самоуправления. За избирательной комиссией муниципального образования федеральный законодатель закрепляет статус муниципального органа, тем самым подчеркивая, что избирательные комиссии муниципальных образований не входят в структуру органов местного самоуправления.

Критический анализ и изучение имеющихся исследований в области избирательного права и процесса позволяет констатировать, что в силу объективных и субъективных причин часть из них основана на утративших в настоящее время законодательных актах. Многие из таких законодательных актов не учитывают новейшие изменения. Кроме того, в них не рассматривались субъекты избирательных правоотношений и проблемы правового регулирования избирательного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Все это выявляет потребность в комплексном анализе системы правового регулирования выборов и избирательного процесса не только федерального и регионального уровня, но и муниципального, так как субъекты избирательного процесса на муниципальном уровне участвуют во

всех избирательных действиях при проведении федеральных и региональных выборов.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблемы, связанные с избирательным правом, всегда привлекали внимание не только юристов, но и социологов, политологов, философов. Интерес к исследуемой тематике в последние годы особенно возрос. Это обусловлено тем, что с начала 90-х гг. и по настоящий день в Российской Федерации проводится крупномасштабная избирательная кампания, затрагивающая различные уровни институтов публичной власти.

Появилось немало публикаций, основной темой которых является анализ новейшего избирательного законодательства и практики его применения. Значительный вклад в развитие избирательного права внесли С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Е.Г. Андрющенко, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, О.Н. Волкова, А.В. Иванченко, А.И. Ковлер, О.Е. Кутафин, В.В. Лапаева, В.И. Лысенко, А.Е. Постников, А.Я. Слива, А.А. Собянин, Б.А. Страшун, В.Г. Суховольский, Н.В. Шелютто, В.И. Фадеев и др.

В своих трудах эти авторы не только критиковали недостатки современной избирательной системы, но и высказывали конструктивные идеи и предложения, которые могли бы способствовать дальнейшему совершенствованию правовой базы выборов и их эффективности.

Однако анализ научной и специальной литературы, а также диссертационного материала показал, что вопросы избирательного права рассматривались, как правило, применительно к тому или иному субъекту либо объекту избирательных правоотношений. Процессуально-правовые аспекты порядка организации и проведения выборов не нашли в них глубокого и всестороннего изучения.

Вместе с тем нельзя не отметить, что до 90-х гг. процедурно-процессуальные аспекты государственного права освещались в науке достаточно интенсивно и разносторонне, что позволило накопить ценный

теоретический опыт. Так, с середины 70-х гг. пристальное внимание ученых было обращено на многогранную и сложную проблему теории права - соотношение материального и процессуального права.

Наибольшую известность получили труды таких представителей юридической науки, как А.А. Алексеев, Д.Н. Бахрах, В.М. Горшенев, Ю.П. Еременко, И.А. Иконницкая, А.И. Ким, Н.И. Краснов, В.О. Лучин, В.М. Манохин, П.Е. Недбайло, В.С. Основин, Н.Г. Салищева, В.А. Юсупов, О.М. Якуба и др. Разработкам этих ученых, их методологии, понятийно категориальным элементам диссертант уделяет особое внимание, полагая, что многие теоретические выводы, положившие начало переосмыслению назначения процессуальных норм в системе права в целом, не утратили своей актуальности и сегодня.

**Объектом исследования** в данной работе выступают общественные отношения, складывающиеся в избирательном процессе.

**Предметом диссертационного** исследования являются нормы действующих, нормативных правовых актов, регулирующих избирательный процесс в Российской Федерации, а также практика их применения.

**Целью** диссертационного исследования является системный анализ юридических нормы, закрепляющих и определяющих избирательный процесс.

Для достижения указанной цели в ходе исследования были поставлены и решены следующие **задачи**:

- проанализировать федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты как уровни правового регулирования выборов и как элементы системы избирательного законодательства муниципальных выборах;
- выявить соотношение и взаимосвязь муниципального избирательного законодательства и муниципального избирательного права;
- определить роль федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных

правовых актов в формировании правового статуса таких субъектов муниципальных выборов, таких как: избирательные комиссии, органы государственной власти и органы местного самоуправления;

- исследовать понятие избирательного процесса;
- выявить общие проблемы избирательного законодательства и пробелы правового регулирования муниципального избирательного процесса;
- обосновать предложения по совершенствованию муниципального избирательного законодательства.

**Теоретическую основу исследования** составили труды отечественных ученых в области общей теории права, таких как А.В. Малько, С.С. Алексеева, М.Н. Марченко, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, а также ученых в области конституционного, административного, избирательного права С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Н.В. Витрука, В.И. Лысенко, А.Ф. Малого, В.В. Альхименко, Д.Н. Бахраха, Ю.А. Веденева, А.А. Вешнякова, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевской, М.С. Матейковича, А.В. Иванченко, А.И. Ким, А.Н. Кокотова, С.Д. Князева, М.Н. Кудилинского, О.Е. Кутафина, А.Е. Постникова, Б.А. Страшуна и других.

Изучению отдельных направлений и норм системы избирательного законодательства, стадий и субъектов избирательного процесса основаны на работах К.А. Агаларовой, Д.Б. Сергеева, Л.Г. Алехичевой, В.А. Ахлюстина, С.В. Большакова, А.Ю. Бузина, Л.Д. Волковой, Е.П. Стружак, А.Г. Головина, Н.П. Борисовой, Ю.Н. Лебедевой, Е.Н. Босовой, А.Ю. Бузина, Л.Н. Кальченко, Е.В. Корчиги, В.Н. Фалькова, К.В. Краснова, М.В. Масловской, С.В. Судаковой, В.В. Панкратова, В.П. Шергина и других ученых.

**Методологической основой диссертационного исследования** стало использование, как общенаучных методов познания (исторического метода, метода системного анализа и синтеза, логического метода, типологического метода), так и специальных правовых методов научного исследования (в том

числе формально-юридического метода, сравнительно-правового метода, метода юридического моделирования).

**Эмпирическую базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативные правовые акты избирательных комиссий различного уровня, правовые акты органов местного самоуправления, правоприменительная практика, статистические данные, научные публикации, сведения из электронных средств массовой информации.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что данное исследование является одной из первых научных работ, в которой представлен комплексный анализ системы правового регулирования муниципальных выборов на примере конкретного муниципального образования. Кроме того, в представленном диссертационном исследовании впервые сделана попытка выявить влияние правового регулирования федерального, регионального и муниципального уровня на правовой статус субъектов избирательного права и на правовое регулирование муниципального избирательного процесса.

Результатом исследования являются теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию действующего законодательства в указанной области.

**На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:**

1. Диссертантом установлено что, для того, чтобы исключить практику двоякого толкования термина «избирательная система» правоприменителями, необходимо закрепить легальное определение понятия «избирательная система».

В этой связи целесообразно в статью 2 «Основные термины и определения» Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме



граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> вложить указанное определение в следующей редакции:

«Избирательная система – это система институтов, субъектов, учреждений и ценностей, по своему содержанию и смыслу представляющая юридическую форму и способ взаимодействия гражданского общества и государства, содержанием которой выступает совокупность общественных отношений, как урегулированных, так и не урегулированных нормами права по поводу установления избирательных прав граждан, организации и порядка проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления».

2. Тезис о том, что отсутствие в действующем законодательстве норм об избирательных комиссиях муниципальных образований приводит к недооценке роли этих органов в системе региональных органов государственной власти, снижению значимости их деятельности и последствий принимаемых ими решений.

Так, одной из наиболее существенных проблем материальной части избирательного права является недостаточная степень правовой регламентации правосубъектности избирательных комиссий. Это порождает массу коллизий в процессе реализации избирательными комиссиями своих функций и полномочий.

В целях укрепления статуса избирательных комиссий, как органов, обеспечивающих легитимное создание публичной власти, в действующем законодательстве Российской Федерации необходимо разработать Федеральный закон «Об избирательных комиссиях», в котором будут закреплены принципы их деятельности, система избирательных комиссии, а также их основы правового статуса.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

3. Диссертантом установлено что, под полномочиями избирательной комиссии следует понимать совокупность прав и обязанностей избирательной комиссии, необходимых для осуществления государственной власти в избирательной сфере.

4. Диссертантом установлена необходимость внесения изменений в федеральное и региональное законодательства определяющего единый подход к формированию правового поля регулирования избирательного процесса на территориях всех муниципальных образований, а самое главное – официально закрепить нормами регионального законодательства административно-правовые нормы участия в регулировании избирательного процесса на муниципальном уровне.

**Научно-практическая значимость** проведенного исследования состоит в том, что данное исследование позволило определить содержание и особенности избирательного процесса г. Белгорода, а также выявить основные составные части административно-правового статуса избирательных комиссий.

Выводы и результаты исследования могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства и правоприменительной практики в этой области. Основные положения и выводы могут найти применение при дальнейших научных разработках, и в учебном процессе.

**Теоретическая и практическая значимость** заключается в том, что сформулированные автором прикладные рекомендации позволяют повысить качество законодательного регулирования избирательных отношений.

Исследование имеет системный характер, решает задачи, актуальные для смежных направлений науки. Содержащиеся в диссертации выводы и рекомендации, а также фактический материал могут быть использованы учеными в дальнейших научных исследованиях.

Основные результаты исследования также могут быть использованы в высших учебных заведениях, ведущих подготовку специалистов в области

юриспруденции, в процессе преподавания правовых учебных дисциплин, в работе по повышению правовой культуры организаторов выборов.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты исследования отражены в двух научных статьях, опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

Сиротенко Д.В., Жданова О.В. «О правовой и нравственной необходимости совершенствования регионального избирательного законодательства на территории Белгородской области» // Сборник материалов V международного молодежного форума «Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре» в городе Белгороде 2017 года;

Сиротенко Д.В., Жданова О.В. «К вопросу совершенствования регионального избирательного законодательства на примере Белгородской области» // Научный альманах международной научно-практической конференции «Наука, образование, общество» №4-1(30) - 2017 год в городе Тамбове.

Согласно целям, задачам и методам исследования диссертационная работа имеет следующую структуру: введение, две главы, шесть параграфов заключение и список использованной литературы.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

### **1.1. История становления и развития избирательного процесса Российской Федерации**

Избирательная система и избирательное право России проделали долгий исторический путь. Этот путь был извилистым и трудным, были на нем и взлеты и падения, и всеобщая эйфория, и глубокая апатия избирателей. Возникнув из родового обычая как результат естественно-исторического развития, российское избирательное право прошло следующие основные стадии:

- деятельность вече Киевской Руси и феодальных республик Новгорода и Пскова;
- выборы в Земские соборы и в органы сословного самоуправления во времена сословно-представительной монархии;
- выборы органов городского и земского самоуправления во второй половине XIX века;
- выборы Государственной Думы Российской империи I-IV созыва;
- выборы в Учредительное собрание;
- выборы в Советы различных уровней в советский период;
- выборы Президента России, депутатов Государственной Думы и представительных органов субъектов Российской Федерации в постсоветское время.

Более двух десятилетий прошло с начала становления новейшего института выборов Российской Федерации. Избирательная кампания 1993 года началась в не простой период истории страны, когда была поставлена

под сомнение стабильность общества и самого государства<sup>1</sup>. Прекращение деятельности Верховного Совета и Съезда народных депутатов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>2</sup>, экстренное назначение выборов в новый законодательный (представительный) орган государственной власти страны – Федеральное Собрание Российской Федерации на 12 декабря 1993 года – всем этим были обусловлены максимально сжатые сроки проведения избирательной кампании и формирования избирательных органов. К тому же выборы были совмещены с всенародным голосованием по проекту новой российской Конституции, представленному Президентом Российской Федерации. 29 сентября 1993 года был утвержден первый состав Центральной избирательной комиссии РФ, определен механизм образования избирательных комиссий в регионах.

Своими указами Президент Российской Федерации не только сформировал Центральную избирательную комиссию, но и утвердил Положение о Комиссии, в соответствии с которым она была призвана обеспечивать возможность свободного волеизъявления граждан, единообразное применение законодательства, решать иные вопросы, входящие в ее компетенцию, определил местопребывание Комиссии.

В Положении о всенародном голосовании по проекту Конституции определялись условия и порядок определения результатов всенародного голосования. Так, согласно Положению Центральная избирательная комиссия немедленно по получении протоколов всех окружных избирательных комиссий должна была произвести подсчет голосов, поданных в ходе всенародного голосования по проекту Конституции, и

---

<sup>1</sup> Керимов А. А. Метаморфозы избирательной системы современной России // Власть, 2013. – №12. – С. 017-019.

<sup>2</sup> О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 27.09.1993. – № 39. – ст. 3597.

принять одно из следующих решений: признать Конституцию принятой, если за это проголосовало более 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании, либо признать всенародное голосование недействительным, если допущенные при его проведении нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, либо несостоявшимся, если в нем приняло участие менее 50 процентов зарегистрированных избирателей.

На основании протоколов окружных избирательных комиссий о результатах голосования по проекту Конституции Центральная избирательная комиссия признала Конституцию принятой всенародным голосованием, отметив при этом, что в Комиссию не поступило жалоб и заявлений, ставящих под сомнение результаты всенародного голосования.

В результате этих действий 12 декабря 1993 года всенародным голосованием была принята ныне действующая Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, избраны депутаты Государственной Думы I созыва. С этого периода начинается отсчет истории новейшей избирательной системы Российской Федерации. Были сформированы первые участковые избирательные комиссии, обеспечившие проведение референдума по главному закону нашей страны. Был дан старт формированию всех органов власти. Появилось современное государство нового типа, в котором мы живем и работаем сейчас.

В новой Конституции Российской Федерации в отличие от ранее действовавшей отсутствует специальная глава «Избирательная система», кроме того, она содержит сравнительно небольшое количество положений, посвященных регулированию выборов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

<sup>2</sup> Шемелин А. В. Реформирование избирательной системы в России: в начале пути // Вестник ЗабГУ, 2009. – №6. – С.120-125.

В соответствии с пунктом 3 статьи 3 высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Статья 32 закрепляет право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Принципы избирательного права в Конституции Российской Федерации определены только применительно к выборам Президента Российской Федерации: пунктом 1 статьи 81 установлено, что Президент избирается на четыре года гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В связи с лаконичностью конституционного регулирования принципов избирательного права и иных вопросов, касающихся проведения выборов в Российской Федерации, федеральному законодателю пришлось позаботиться о построении новой системы российского избирательного законодательства.

Был избран путь ограниченной целевой систематизации избирательного законодательства, который и был реализован при разработке и принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, в котором были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и установлены гарантии реализации этих прав гражданами. Этот Федеральный закон соответствовал конституционному принципу федерализма, так как опирался на разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, закрепленное Конституцией Российской Федерации, в соответствии с которой регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71). Впоследствии все федеральные законы о выборах разрабатывались и принимались в соответствии с данным Федеральным законом.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 06.12.1994 г. № 56-ФЗ (утратил силу) // Собрании законодательства РФ, 1994 г. – № 3. – ст. 3406.

Следует отметить, что объективная необходимость федерального законодательного регулирования основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, была выявлена практикой проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, развернувшихся после декабря 1993 года.

6 декабря 1994 года был принят Федеральный закон № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. В нем были закреплены принципы всеобщего избирательного права, равного и прямого избирательного права, тайного голосования и другие важнейшие положения.

Принципиальное значение для формирования российской избирательной системы имел и Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>, в котором законодательно признано сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательной системы, дано новое определение избирательных объединений (любые организации, устав которых предусматривал участие в выборах). Кроме того, в нем сохранилось распределение одномандатных округов по субъектам Российской Федерации, сохранились правила выдвижения кандидатов, проведения предвыборной агитации, организации процедуры голосования.

Смешанная избирательная система выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации с момента её введения не удовлетворяла полностью представителей различных политических сил. Её

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 06.12.1994 г. № 56-ФЗ (утратил силу) // Собрании законодательства РФ, 1994 г. – № 33. – ст. 3406.

<sup>2</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ (утратил силу) // Собрании законодательства РФ, 1995 г. – № 26. – ст. 2398.



применение показало, что многие социальные группы не имели своих представителей в парламенте<sup>1</sup>.

В Государственную Думу избиралось 450 депутатов, из них 225 - по одномандатным округам (один округ один депутат) и 225 - по федеральному избирательному округу, пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями и блоками. В первом случае избирается скорее личность, во втором - партия, блок партий или иное общественное объединение.

Важным этапом дальней реформы избирательной системы стало принятие Федерального закона от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>. Им была введена пропорциональная избирательная система формирования Государственной Думы РФ, хотя смешанная система действовала в Российской Федерации до 2007 года. В соответствии с частью 2 статьи 3 этого закона «депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной». Таким образом, можно вести речь о новом этапе в развитии избирательной системы, связанном с введением исключительно пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы. Выборы федерального парламента уже дважды (в 2007 и 2011 годах) проводились по пропорциональной избирательной системе<sup>3</sup>.

Президент Российской Федерации избирался по мажоритарной избирательной системе как абсолютного, так и относительного большинства, что вытекало из положений Федерального закона от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ

---

<sup>1</sup> Шемелин А. В. Реформирование избирательной системы в России: в начале пути // Вестник ЗабГУ, 2009. – № 6. – С.120-125.

<sup>2</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2005. – № 21. – Ст. 1919.

<sup>3</sup> Черкашина Н. В. Становление избирательной системы Российской Федерации // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института, 2014. – №1. – С.33-40.

«О выборах Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>. Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию страны. В настоящее время принят и действует Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>2</sup>, которым сохранены прежние основы избрания Президента Российской Федерации.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 24-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> установил обязательность и периодичность выборов, избирательный залог; в заявлении о согласии баллотироваться - данные о неснятых и погашенных судимостях; представление сведений о доходах и имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности и другие положения. В настоящее время вышеуказанный закон утратил силу и действует Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>. Он является основополагающие для всех законов субъектов РФ, регулирующих проведение выборов. Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации» требует, чтобы доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе на выборах в субъектах Российской Федерации, составляла не менее половины<sup>5</sup>.

Дальнейшее совершенствование федерального законодательства о выборах и референдумах. С учетом опыта избирательных кампаний и

---

<sup>1</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 22.05.1995 г. – № 21. – ст. 1924.

<sup>2</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 13.01.2003. – № 2. – ст. 171.

<sup>3</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 1997 г. – № 38. – ст. 4339.

<sup>4</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>5</sup> Черкашина Н. В. Становление избирательной системы Российской Федерации // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института, 2014. – №1. – С.33-40.

референдумной практики (в период 1999 - 2002 годов), новейшего законодательства о политических партиях, судебной практики по разрешению избирательных споров, постановлений Конституционного Суда Российской Федерации законодателем были разработаны и приняты ряд Федеральных законов, регулирующих избирательные права граждан и избирательную систему Российской Федерации. Так 12 июня 2002 года был утвержден Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, а 20 декабря 2002 года – Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>. 10 января 2003 года Президент Российской Федерации утвердил Федеральные законы: «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>3</sup> и «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»<sup>4</sup>, которые создали стройную систему законодательства, обеспечивающую правовые гарантии проведения выборов и референдумов на всех уровнях.

Важным этапом дальней реформы избирательной системы стало принятие Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>5</sup>. Им была введена пропорциональная избирательная система формирования Государственной Думы РФ, хотя смешанная система действовала в Российской Федерации до 2007 года. В соответствии с частью

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>2</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 2002 г. – № 51. – ст. 4982.

<sup>3</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 13.01.2003. – № 2. – ст. 171.

<sup>4</sup> О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003 г. – № 2. – ст. 172.

<sup>5</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 2005. – № 21. – Ст. 1919.

2 статьи 3 этого акта «депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной». Таким образом, можно вести речь о новом этапе в развитии избирательной системы, связанном с введением исключительно пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы. Выборы федерального парламента уже дважды (в 2007 и 2011 годах) проводились по пропорциональной избирательной системе.

Президент Российской Федерации избирался по мажоритарной избирательной системе как абсолютного, так и относительного большинства, что вытекало из положений Федерального закона от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию страны. В настоящее время принят и действует Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>2</sup>, которым сохранены прежние основы избирания Президента Российской Федерации.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> установил:

- обязательность и периодичность выборов;
- избирательный залог;
- в заявлении о согласии баллотироваться - данные о неснятых и погашенных судимостях;

---

<sup>1</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 22.05.1995 г. – № 21. – ст. 1924.

<sup>2</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 13.01.2003. – № 2. – ст. 171.

<sup>3</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 1997 г. – № 38. – ст. 4339.

– представление сведений о доходах и имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности и другие положения.

В настоящее время вышеуказанный закон утратил силу и действует Федеральный Закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. Он является основополагающим для всех законов субъектов Российской Федерации, регулирующих проведение выборов.

Федеральный Закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации» требует, чтобы доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе на выборах в субъектах Российской Федерации, составляла не менее половины.

Реформы избирательной системы продолжают и в настоящее время. Президент Российской Федерации В.В. Путин 24 февраля 2014 г. подписал Федеральный закон № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>, согласно которому вводится смешанная избирательная система при формировании состава Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

За столь долгий период Российская избирательная система, законодательство о выборах претерпели серьезные изменения и корректировки, апробированы многочисленные новации, имеются свои достижения в сравнении с общемировым уровнем, что во многом определялось складывающейся политической и социально-экономической ситуацией. Политические элиты всех стран мира всегда находятся в поиске наиболее эффективных избирательных технологий, эффективных в смысле реализации стоящих перед ними политических задач. Поэтому и на

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>2</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2014. – № 8. – Ст. 740.

сегодняшний день говорить об окончательно сложившейся избирательной системе в России не корректно<sup>1</sup>. Основным направлением развития избирательной системы, стало обеспечение открытости процедуры проведения выборов. Для этого использовались и используются все современные новейшие технологии. Самым судьбоносным и значимым стало введение Государственной автоматизированной системы «Выборы» (ГАС «Выборы»). ГАС «Выборы» - территориально-распределенная, телекоммуникационная, автоматизированная система общегосударственного уровня для реализации информационных процессов в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов, а также для решения в установленном порядке задач, не связанных с проведением выборов и референдумов. Система позволяет комплексно решать задачи организации избирательного процесса на всех этапах: планирование подготовки проведения выборов, учет избирателей, ввод сведений о кандидатах в депутаты, проведение голосования, подведение итогов и последующую статистическую обработку результатов выборов<sup>2</sup>. Доверие к автоматизированной системе «Выборы» представителей СМИ, государственных органов, общественных объединений и обычных людей на сегодняшний день такое же, как к официальному источнику. Что очень важно – вся информация на сайт Центральной Избирательной Комиссии, в систему ГАС-«Выборы» вносится своевременно; она всегда актуальна и всегда соответствует действительности. Если все обобщить, то принципы, задачи и особенности проведения выборов остались прежними. Это, можно сказать, правила и стандарты, основанные на «Всеобщей декларации прав человека», «Европейской конвенции о защите прав человека...» и т.д. На протяжении всего этапа развития новой избирательной системы все решения о совершенствовании избирательного законодательства сопровождалось проведением широких общественно-

---

<sup>1</sup> Керимов А. А. Метаморфозы избирательной системы современной России // Власть, 2013. – №12. – С.017-019.

<sup>2</sup> Официальный сайт Избирательной системы Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.cikrf.ru>.

политических дискуссий и парламентских слушаний<sup>1</sup>. Важной особенностью российского избирательного права является то, что порядок избрания Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, т.е. без регулирования со стороны субъектов Федерации. Субъектам же предоставлено лишь право принимать правовые акты по вопросам организации проведения выборов, то есть избирательных действий (составление списков избирателей, создание избирательных участков, формирование избирательных комиссий), что существенным образом отличается, например, от такого федеративного государства, как США. В Штатах избирательная система по выборам в федеральные органы власти (Президента США, обеих палат конгресса США) только в общих вопросах устанавливается Конституцией, а конкретно регулируется законами самих субъектов федерации (штатов)<sup>2</sup>.

Еще одной важной особенностью России является то, что в ее Конституции нет специального раздела об избирательном праве, закрепляющего общие принципы избирательного права – всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и др., как, например, в ряде других государств. Благодаря огромному опыту правоприменительной практики в ходе избирательных кампаний в России регулярно появляются изменения и дополнения в основные федеральные законы о выборах и другие законы, сопряженные с избирательным законодательством, например, о государственной службе, деятельности средств массовой информации, политических партиях и других. Появление видеотрансляций хода голосования с избирательных участков в реальном времени, стало еще одним из стратегических направлений развития избирательной системы. С предложением в Центральную Избирательную Комиссию Российской

---

<sup>1</sup> Керимов А. А. Метаморфозы избирательной системы современной России // Власть, 2013. – №12. – С.017-019.

<sup>2</sup> Колушкин Е.И. Концепция модернизации избирательного и связанного с ним законодательства // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право, 2011. – № 1.

Федерации установить веб-камеры для круглосуточной трансляции происходящего на всех избирательных участках страны обратился Владимир Путин, дабы избежать массовых акций протеста, которые проходили против итогов голосования в Госдуму еще в декабре 2011 года. Вот конкретное его поручение Правительству - «Вывести все в интернет, чтобы страна видела, что происходит у конкретного ящика. Чтобы снять напрочь все фальсификации»<sup>1</sup>. Президентские выборы 2012 года в результате таких нововведений прошли в условиях широкого общественного контроля. Он обеспечивался и со стороны политических партий, выдвигавших своих кандидатов, и со стороны общественных организаций, которые проявили невиданную ранее активность и что самое главное все избирательные действия были подкреплены нововведениями в действующем законодательстве на всех уровнях. Институт «активных» и «пассивных» наблюдателей как на избирательных участках, так и у экранов сети интернет позволил пресечь наиболее грубые, примитивные фальсификации и нарушения. Сохранение системы постоянно действующих избирательных комиссий с единым сроком полномочий - пять лет, что в полной мере нашло свое закрепление с принятием Федерального Закона № 157-ФЗ<sup>2</sup> от 02.10.2012 г.

Для реализации мер по обеспечению открытости голосования, во многих участковых избирательных комиссиях применялись прозрачные или полупрозрачные ящики для голосования. Избирательная система в России на протяжении последних лет меняется довольно часто, и чем дальше, тем меньше внимания уделяется содержательной стороне дела приемов и способов юридического воздействия, присущих избирательному праву. Но избирательные системы, как и законодательство, обеспечивающее их

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Избирательной системы Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.cikrf.ru>.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.10.2012 № 157-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ, 08.10.2012. – № 41. – ст. 5522.



процедуры, неодинаково чувствительны к фальсификациям, поэтому государство пришло к пониманию, что смешанная система позволит минимизировать последствия даже в неблагоприятных социально-политических условиях. С этой целью в 2013 года Государственная Дума Российской Федерации приняла президентский законопроект, согласно которому на смену чисто пропорциональной избирательной системе вновь пришла смешанная<sup>1</sup>. По сути, Российская Федерация вернулась к избирательному закону, существовавшему до 2003 года, хотя некоторые существенные изменения все же появились. Например, в выборах теперь не могут участвовать избирательные блоки партий. Общие параметры нового закона о выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации следующие:

- общенациональный список партий не может превышать 10 человек;
- проходной барьер понижен с 7% до 5%;
- минимальный явочный порог отменен (выборы будут считаться состоявшимися при любой явке избирателей);
- в одномандатных округах кандидатам нужно собрать 0,5% подписей избирателей (в случае, если в округе проживает менее 100 тыс. человек, количество подписей ограничивается 500 штук);
- одновременно избираться по партийному списку и мажоритарному округу запрещается;
- распределение мандатов по результатам голосования осуществляется с учетом региональных групп.

Одна из причин смены избирательной системы состоит в том, что за последние годы в России исчезли или подверглись маргинализации экспертные площадки, на которых можно было бы всерьез обсуждать проблемы институционального строительства в области выборов. Еще одна,

---

<sup>1</sup> Голосов Г. Возвращение к смешанной избирательной системе в России// Журнал Российского права, 2013. – № 4

более фундаментальная причина отсутствия общественного внимания к проблемам избирательного права, это широко распространенное представление, что если результаты выборов подделывают, то от избирательной системы ничего не зависит<sup>1</sup>.

Одним из важных и нужных решений, на наш взгляд, является возвращение в избирательный бюллетень графы «Против всех» на муниципальных выборах.

Графа «против всех» была отменена в бюллетенях для голосования на выборах всех уровней Федеральным Законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» от 12 июля 2006 года<sup>2</sup>.

Необходимость возвращения к графе «против всех» можно рассмотреть с двух сторон. С одной стороны, введение в избирательные бюллетени графы «против всех» позволит более полно реализовать установленное Конституцией равенство избирательных прав, а избирателям – выразить свою волю наиболее точно. Без этой графы картина получается смазанной: люди, которые хотели бы проголосовать против всех, вольно или невольно свои голоса наугад отдают какой-либо партии, и тем самым смазывается реальная политическая картина происходящего в стране. Возвращение данной графы способствует увеличению числа избирателей, принимающих участие в выборах, и покажет ответственное отношение власти в целом к значительной части общества. С другой стороны, возвращение графы «против всех» понижает шансы оппозиций на выборах. Законодатель принял такое решение исключительно для избирательного процесса на муниципальном уровне. При таком пункте в бюллетене протестное

---

<sup>1</sup> Керимов А. А. Метаморфозы избирательной системы современной России // Власть, 2013. – №12. – С.017-019.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов: Федеральный закон от 12.07.2006 № 107-ФЗ // Российская газета, 15.07.2006. – № 153.

голосование может привести к параличу представительной власти и, как следствие, серьезным проблемам для населенного пункта или муниципалитета.

Такая динамика модернизации избирательного законодательства получила еще один толчок с принятием в 2017 году Государственной Думой последних изменений в федеральное законодательство. Основным элементов нововведений стали нормы, отменяющие открепительные удостоверения и досрочное голосование на федеральном и региональном уровнях. При этом институт досрочного голосования сохранен на муниципальных выборах.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что общая концепция избирательной системы Российской Федерации соответствует демократическим стандартам в области избирательных прав граждан. Однако она должна реформироваться в соответствии с изменениями, которые ей диктует развитие государственности, ведь успешное проведение выборов и признание обществом их результатов - важный признак способности такого общества решать стоящие перед ним проблемы государственного развития.

## **1.2. Система правового регулирования избирательного процесса Российской Федерации.**

Проблема избирательного законодательства является наиболее актуальной в аспекте совершенствования системы российского законодательства. За последнее время в избирательном законодательстве произошли значительные перемены, сформировалась достаточно разветвленная система законодательных актов об избирательной системе, позволившая сформировать органы власти и местного самоуправления на основе свободного волеизъявления избирателей и общественных объединений.

Источниками национального избирательного права Российской Федерации признаются действующие нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, закрепляющие принципы избирательного права и избирательного процесса<sup>1</sup>. Так, к основным источникам избирательного права относятся:

1. Конституция Российской Федерации<sup>2</sup>. В ней находит закрепление республиканская форма правления (статья 1), основополагающие принципы избирательного права, признание свободных выборов как непосредственного выражения власти народа (статья 3). В Конституции закрепляется право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (статья 32); регулируются принципиальные вопросы проведения выборов Президента Российской Федерации (статья 81) и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (статьи 95-97); оговаривается необходимость муниципальных выборов в системе местного самоуправления в России (ст. 130). Эти

---

<sup>1</sup> Сербин М. В. Источники избирательного права Российской федерации // Юридическая наука, 2012. – № 4. – с. 28-30.

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

положения Конституции оказывают прямое воздействие на формирование избирательного права, являются базисными элементами законодательства о выборах Российской Федерации;

2. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации.

Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. К ним относятся:

– Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной ассамблеей ООН в 1948 году<sup>1</sup>;

– Международный пакт о гражданских и политических правах 1996 года<sup>2</sup>;

– Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. с протоколами к ней<sup>3</sup>;

– Европейская хартия местного самоуправления от 15.11.1985 г.<sup>4</sup>;

3. Федеральные законы:

– Федеральный Конституционный Закон от 28.06.2004 года №2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>5</sup>;

– Федеральный Закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, 05.04.1995. – № 67.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г. – вып. XXXII. – с. 44.

<sup>3</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998 г. – № 20. – ст. 2143.

<sup>4</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Бюллетень международных договоров, 1998 г. – № 11.

<sup>5</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.07.2004. – № 27. – ст. 2710.

– Федеральный закон от 10.01.2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>2</sup>;

– Федеральный Закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>3</sup>;

4. Указы Президента Российской Федерации;

5. Постановления Правительства Российской Федерации;

6. Нормативная база субъектов Российской Федерации занимает значительное место в системе источников избирательного права и представлена широким спектром законодательных, часто кодифицированных (избирательные кодексы) актов, принятых законодательными (представительными) органами соответствующего уровня;

7. На муниципальном уровне принимаются акты (положения) о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц (главы городов и др. муниципальных образований), о местном референдуме;

8. Письма, инструкции и разъяснения Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации и региональных Избирательных комиссий.

Федеральное избирательное законодательство охватывает комплекс нормативных правовых актов различной юридической силы, в той или иной степени связанных с регулированием общественных отношений, опосредующих осуществление электоральных прав граждан при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также в межвыборный период.

Главные функции федерального избирательного законодательства:

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>2</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 13.01.2003. – № 2. – ст. 171.

<sup>3</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2014. – № 8. – Ст. 740.

- регулирование избирательных прав граждан Российской Федерации;
- закрепление основных гарантий избирательных прав российских граждан;
- исчерпывающая регламентация правового режима проведения выборов на федеральном уровне;
- определение общих принципов проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Регулирование избирательных прав граждан составляет прерогативу федерального законодательства. Статья 71 пункт "в" Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> относит регулирование, защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению государства, что предполагает необходимость регламентации объема и содержания избирательных прав граждан только на федеральном уровне.

Однако современная федеральная законодательная практика в вопросах регулирования избирательных прав не вполне соответствует требованиям Конституции. В частности, это проявляется в том, что Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» делегирует законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации право регулирования избирательных прав граждан и установления по отношению к ним избирательных ограничений (статья 4), хотя и в строго определенных пределах. В юридической литературе нет однозначного отношения к подобного рода передаче законодательных полномочий с федерального уровня на региональный, тем не менее представляется, что она недопустима ни в виде федерального закона, ни в виде договоров, заключаемых между

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

Российской Федерацией и ее субъектами. Передача вопросов ведения Федеральной властью ее субъектам допускается Конституцией России только в том случае, когда разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется путем внесения изменений и дополнений в Конституцию. Соответственно этому федеральное законодательство должно взять на себя весь объем правового регулирования избирательных прав граждан, не допуская неконституционной по своему характеру передачи законодательного регулирования на региональный уровень.

Важнейшей задачей федерального законодательства так же является закрепление основных гарантий избирательных прав граждан. Так как защита прав и свобод человека и гражданина рассматривается Конституцией России (статья 72 пункт "б") в качестве предмета совместного ведения федеральной власти и ее субъектов, гарантирование избирательных прав не может быть сосредоточено только в федеральных законах. Тем не менее, на федеральное законодательство ложится обязанность закрепления основных гарантий избирательных прав и свобод, обеспечивающих на всей территории Российской Федерации соблюдение единых демократических избирательных стандартов и их реализацию при проведении различных видов выборов. Гарантии избирательных прав федерального уровня (основные) имеют универсальный характер. Они могут быть изменены или отменены только посредством внесения изменений в федеральные законы. Вместе с тем, федеральное законодательство не обладает в этой сфере монополией, поскольку в соответствии с Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (статья 1 часть 3) законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав, дополняющие федеральные гарантии.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.



Определение правового режима федеральных выборов составляет прерогативу федеральных избирательных законов. Их организация и проведение в настоящее время могут осуществляться только в соответствии с требованиями Конституции России и федеральным законодательством.

Федеральное избирательное законодательство одним из наиболее существенных направлений своего воздействия на электоральные отношения имеет установление общих принципов проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Это достигается за счет рамочного регулирования Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> избирательных процедур, учет которых является обязательным при принятии региональных законодательных актов, а также посредством разработки модельных законов о региональных и муниципальных выборах, одобрение которых Центральной Избирательной Комиссией Российской Федерации имеет рекомендательный характер при осуществлении избирательного правотворчества в субъектах России. Вместе с тем, общие принципы проведения региональных и муниципальных выборов помимо этого могут закрепляться и федеральными законами, посвященными регулированию основ организации региональной и муниципальной власти. Так, Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> и Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> содержат целый ряд норм,

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

которые устанавливают принципиальные правила региональных и муниципальных выборов, имеющие абсолютно оригинальный (индивидуальный) характер и совершенно не дублирующие положений иных актов избирательного законодательства.

Помимо этого, федеральное законодательство устанавливает административную и уголовную ответственность за нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации, регламентирует создание и функционирование Государственной автоматизированной системы ГАС-«Выборы», федеральную целевую программу повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, организацию системы учета (регистрации) российских граждан, обладающих активным избирательным правом.

Законодательство субъектов Российской Федерации о выборах является важной и неотъемлемой составной частью российского избирательного законодательства.

Переходя к общим характеристикам регионального избирательного законодательства, с учетом вышеуказанных оснований нельзя однозначно осуществить единую трактовку правовых норм. Региональное избирательное право можно номинально представить в виде нескольких вариантов, которые имеют место быть на практике с учетом индивидуальных и специфических особенностей конкретных субъектов Российской Федерации.

Особое место среди региональных источников избирательного права занимают Уставы (Конституции) субъектов Российской Федерации. Применительно к избирательному праву их значение определяется тем, что они закрепляют правовые основы построения органов государственной власти и местного самоуправления соответствующих регионов, а также устанавливают исходные (основные) положения реализации гражданами

права избирать и быть избранными на региональных и муниципальных выборах<sup>1</sup>.

В конституциях и уставах некоторых субъектов Федерации имеются главы, посвященные выборам и референдуму (Конституция Республики Башкортостан; Уставы Приморского края, Псковской, Тамбовской, Белгородской областей и других.).

Региональные законы являются наиболее многочисленными и разнообразными источниками избирательного права в субъектах Российской Федерации<sup>2</sup>. В настоящее время сложилось 3 основных формы законотворческой деятельности в сфере регулирования избирательных отношений на региональном уровне:

– принятие отдельных законов, посвященных различным видам региональных и муниципальных выборов. Этот способ законодательного регулирования электоральных отношений характерен для большинства субъектов Федерации.

– объединение региональными законами регламентации различных видов выборов.

– принятие избирательных кодексов, комплексно регулирующих круг вопросов, относящихся ко всем видам региональных и муниципальных выборов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

По такому пути пошло избирательное законодательство Республики Башкортостан, Белгородской, Воронежской, Свердловской, Тюменской областей и ряда иных субъектов Российской Федерации. И несмотря на малочисленность этой группы субъектов Федерации, объединение нормативного регулирования выборов в рамках одного Избирательного кодекса - несомненно наиболее привлекательный и перспективный путь развития регионального избирательного законодательства. Уже более чем в

---

<sup>1</sup> Сербин М. В. Источники избирательного права Российской федерации // Юридическая наука, 2012. – № 4. – с. 28-30.

<sup>2</sup> Сербин М. В. Источники избирательного права Российской федерации // Юридическая наука, 2012. – № 4. – с. 28-30.

двадцати субъектах Российской Федерации имеются избирательные кодексы. Между тем, такой подход с учетом принятия изменений и дополнений на федеральном уровне приводит к «утяжелению» таких правовых актов избирательного процесса и ухудшению его использования на практике участниками избирательного процесса.

Независимо от избранной различными регионами формы избирательного законодательства законы субъектов Российской Федерации, действующие в данной области, объединяет то, что они должны быть основаны на федеральных законах и не противоречить им. Это не означает, что они выполняют по отношению к федеральному избирательному законодательству роль копирования. Законы субъектов Российской Федерации могут не только дополнять и конкретизировать положения федерального законодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на региональном уровне.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> особо оговаривает, что образование, формирование и деятельность органов государственной власти на региональном уровне осуществляется в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации<sup>2</sup>, федеральными законами, а также конституциями (Уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Согласно статей 4, 10 и 18 данного закона субъекты федерации сами определяют число депутатов законодательного (представительного) органа

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

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

государственной власти, порядок выборов в органы местного самоуправления, могут предусматривать избрание на должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти одного и того же лица более двух сроков подряд. Также, субъекты федерации обязаны обеспечить проведение региональных выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Как предусмотрено статьями 15 и 16 данного закона, представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, иные выборные должностные лица избираются гражданами в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. При регулировании муниципальных выборов региональным законодательством необходимо исходить из положений Федерального Законодательства, а также учитывать, что обязательность прямых выборов населением главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, равно как и само существование этих выборных должностей, может вытекать только из Устава муниципального образования. Как следствие, практика назначения выборов глав администраций городов и районов, при отсутствии Уставов муниципальных образований, повсеместно сложившаяся в российских регионах, не может быть признана соответствующей основополагающим принципам федерального законодательства о местном самоуправлении.

Для регионального уровня избирательного законодательства характерно большое разнообразие правовых норм, в том числе и содержательное отличие правоположений, регламентирующих аналогичные отношения. Это объясняется целым рядом факторов – социально-политическими, экономическими, национальными и иными особенностями развития регионов, разнообразием подходов регионального законодателя к регламентации избирательных правоотношений по выборам<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Баранов А. В. Электоральные процессы в России на федеральном и региональном уровнях: эффекты избирательной системы // Известия АлтГУ. 2013. – №4 (80). – С.239-243.

Региональное избирательное законодательство можно также разделить на виды по субъекту правотворчества на:

- законы субъектов Российской Федерации;
- подзаконные нормативные правовые акты органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- нормативные правовые акты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Разделение по уровню выборов, регулируемых региональным избирательным законодательством, будет иметь следующий вид:

- законодательство о выборах в региональные органы государственной власти (законодательные и исполнительные);
- законодательство о выборах в органы местного самоуправления.

На основании вышеизложенных положений основными элементами системы регионального избирательного законодательства являются законы субъектов Российской Федерации, которые можно разделить на 4 основные группы:

1. Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации;
2. законы, регулирующие отдельные виды региональных и муниципальных выборов;
3. кодифицированные акты, комплексно регулирующие проводимые на территории субъекта Российской Федерации выборы всех видов и уровней;
4. законы об отдельных субъектах, процедурах и иных элементах избирательного процесса.

Главенствующее место среди указанных актов занимают Конституции и Уставы республик, Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. Следует отметить, что в отличие от Конституции Российской Федерации многие из

региональных Конституций и Уставов содержат разделы об избирательной системе, что, по всеобщему признанию, значительно повышает гарантированность избирательных прав граждан на уровне субъектов Российской Федерации, эффективность правоприменительной деятельности.

Главы об избирательных системах в Конституциях и Уставах субъектов Российской Федерации – это базирующийся на Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> фундамент регионального избирательного законодательства, а Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> – является «несущей конструкцией» регионального избирательного законодательства.

Независимо от избранной различными регионами формы избирательного законодательства, законы субъектов Российской Федерации должны быть основаны на федеральных законах и не должны противоречить им. Законы субъектов Российской Федерации могут не только дополнять и конкретизировать положения федерального законодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на региональном уровне.

Подзаконные нормативные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации не получили широкого распространения в качестве источников регионального избирательного права. Прежде всего, к ним можно отнести постановления и иные нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти. Актами органов исполнительной власти могут регулироваться отдельные аспекты организационного, информационного, технического и иного обеспечения деятельности избирательных комиссий, государственных

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

органов и органов местного самоуправления по реализации избирательных прав граждан, оказании содействия избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов<sup>1</sup>. Принимаемые на региональном и местном уровнях правовые акты органов исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам организации и проведения выборов (о порядке формирования избирательной комиссии, об отведении специальных мест для размещения предвыборной агитации, об организации массовых мероприятий и встреч с избирателями и т.п.) носят технологический характер.

Самостоятельным подзаконным источником регионального избирательного права являются акты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Они могут быть посвящены как регламентации внутриорганизационной деятельности избирательных комиссий, так и разъяснению порядка применения региональных законов о выборах<sup>2</sup>.

К настоящему времени в субъектах Российской Федерации сформировалась достаточно развитая система избирательного законодательства. Общий массив регионального избирательного законодательства включает более 300 законов. Как правило, система законодательства о выборах субъекта Российской Федерации состоит из законов о выборах депутатов законодательного органа власти, о выборах в органы местного самоуправления.

Нормы, регулирующие особенности местных выборов, закреплены в нормативных правовых актах разных уровней:

1. на Федеральном уровне это:
  - статья 130 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup> – в соответствии с данной статьей, местное самоуправление осуществляется гражданами

---

<sup>1</sup> Баранов А. В. Электоральные процессы в России на федеральном и региональном уровнях: эффекты избирательной системы // Известия АлтГУ. 2013. – №4 (80). – С.239-243

<sup>2</sup> Баранов А. В. Электоральные процессы в России на федеральном и региональном уровнях: эффекты избирательной системы // Известия АлтГУ. 2013. – №4 (80). – С.239-243

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ,



путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

– Федеральный закон ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> - отдельная статья 23, требующая проведения муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечении установленных законом избирательных прав граждан и статьи 35-36 – выборы представительного органа и главы муниципального образования;

– Федеральный Закон ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>;

– Федеральный Закон ФЗ-138 «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>3</sup>;

2. На уровне субъектов Российской Федерации – нормы о местных выборах содержатся в:

- Законах о местном самоуправлении;
- Избирательных кодексах;
- Законах о выборах в органы местного самоуправления.

3. На уровне муниципальных образований регулируются:

- Уставами муниципальных образований;

---

от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>3</sup> Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ, 02.12.1996. – № 49. – ст. 5497.

– Положениями о выборах, утвержденные решениями представительными органами местного самоуправления.

Муниципальные выборы имеют следующие особенности:

– в муниципальных выборах могут принимать участие иностранные граждане, если это предусмотрено международными договорами;

– используются не только принципы прямого, всеобщего, равного избирательного права, но и возможно косвенное избирательное право или многоступенчатые;

– установление избирательных систем и порядок их применения - прерогатива субъекта Российской Федерации (законами субъекта).

В соответствии с нормами регионального законодательства существуют особенности выборов представительных органов муниципальных образований:

– традиционно при проведении муниципальных выборов применялась мажоритарная избирательная система. В настоящее время используется и пропорциональная и смешанная системы;

– ранее был только один способ формирования представительного органа местного самоуправления - избрание непосредственно населением, сейчас - несколько, в зависимости от муниципального образования, в котором проводятся выборы: в городских и сельских поселениях - избираются непосредственно населением. Причем представительный орган не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - полномочия представительного органа осуществляет сход граждан.

В соответствии с действующим избирательным законодательством в муниципальных районах применяются два способа формирования муниципальных органов:

– представительный орган может избираться непосредственно на муниципальных выборах, при этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать  $2/5$  от установленной численности представительного органа муниципального образования (района);

– представительные органы муниципального образования (района) могут формироваться на основе делегирования. При делегировании в состав представительного органа муниципального образования (района) входит глава поселения и несколько депутатов представительного органа поселения, причем количество делегируемых представителей является одинаковым для всех поселений и не зависит от численности населения проживающего в поселении.

Особенности выборов глав муниципальных образований тоже не единообразны. Глава муниципального образования может быть:

– избран на муниципальных выборах непосредственно населением муниципального образования - используется мажоритарная избирательная система относительного большинства, и является наиболее традиционной;

– избран представительным органом муниципального образования из своего состава.

На правовую основу избирательного законодательства оказывают большое влияние международные избирательные стандарты.

Международные избирательные стандарты - признанные на международном уровне, основанные на реальном опыте проведения демократических выборов в государствах-участниках и носящие универсальный для этих государств характер кодифицированные в международных правовых актах принципы и нормы избирательного права, гарантирующие реализацию прав и свобод в электоральной сфере. То есть это нормы и принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов.

### 1.3. Понятие и признаки избирательной системы .

Избирательная система Российской Федерации является важнейшим институтом демократии, поскольку включает в себе общественно-политический и государственно-правовой механизм осуществления суверенитета народа. Через этот механизм реализуется целая совокупность общественных отношений, субъектами которых выступают граждане, общественные объединения, политические партии, органы государства и местного самоуправления и избирательные комиссии, обеспечивающие организацию, проведение и подведение итогов выборов<sup>1</sup>.

В действующем федеральном и региональном законодательстве отсутствует легальное определение понятия «избирательная система». Отсутствие легально закрепленного понятия привело к появлению различных толкований данного термина на уровне научных публикаций.

Так, в отечественной правовой науке данное понятие трактуется неоднозначно и до сих пор является предметом острых дискуссий среди ученых. Анализ научной литературы, как прошлых лет, так и современной, позволяет выделить несколько основных подходов к пониманию понятия «избирательная система». Стоит отметить, что наиболее устоявшимися являются три из них:

- как совокупности юридических норм;
- как системы общественных отношений;
- как порядка определения избранного лица.

В первом значении «избирательная система» – это процессуальный институт избирательного права, нормы которого регулируют организацию и порядок определения того, кто из кандидатов избран на выборную должность в государственный или муниципальный орган власти или в качестве депутата органа государственной власти или органа местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Кинзерская И. Л. Избирательная система как институт современного демократического государства. // Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2013. – №74-1. – С.219-224.

Так, С.А. Белов отмечает, что избирательную систему следует рассматривать как систему юридических норм, регламентирующих особенности определения состава коллегиального органа, формируемого посредством выборов. Понятием избирательной системы не охватываются правила избрания единоличного органа, которые составляют самостоятельный правовой институт, имеющий собственную структуру<sup>1</sup>.

Аналогичным образом понимается избирательная система Е.А. Очеретько. Она пишет об избирательной системе в узком смысле «как о совокупности правовых норм, определяющих порядок образования избирательных округов и их вид (одно- или многомандатные), способ оформления голосования, порядок трансформации итогов голосования избирателей в результаты выборов, правила составления списка (при голосовании за партийные списки)»<sup>2</sup>.

Во втором значении «избирательная система» – это система общественных отношений. Сфера этих отношений весьма специфична. В неё входят вопросы определения круга избирателей и кандидатов (списков кандидатов), порядка определения того, кто избран на выборную должность и многие другие. Урегулированы такие отношения не только нормами избирательного права. Они регулируются также корпоративными нормами (в частности уставами политических партий как избирательных объединений), электоральными обычаями и многими другими.

Такого подхода к пониманию понятия «избирательная система» придерживается Е.В. Старки, который определяет его как «результат фактически сложившихся общественных отношений (урегулированных и не урегулированных нормами права), возникающих в процессе формирования

---

<sup>1</sup> Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2003. - С. 8.

<sup>2</sup> Очеретько Е.А. Проблемы развития пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации и пути их решения: дис. ... канд. юрид. наук. - Елец, 2011. - С. 8.

органов государственной власти и органов местного самоуправления посредством выборов»<sup>1</sup>.

Похожее, но имеющее свои отличия определение избирательной системы встречается у другого автора – В.В. Панкратова. Он рассматривает её как «результат регулятивного воздействия правовых норм на общественные отношения в сфере выборов представительных органов государственной власти, обретающий соответствующую форму (мажоритарную, пропорциональную, смешанную) и в этом виде, представляющий часть существующего в государстве правопорядка»<sup>2</sup>.

В третьем значении, «избирательная система» – это собственно порядок определения, избранного лица, основанный на использовании различных способов подсчёта голосов. В зависимости от того, какая будет установлена избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут быть совершенно различными.

Такое понимание понятия «избирательная система» встречается в работе Б.А. Страшуна. По его мнению, избирательная система – «это способ определить, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата»<sup>3</sup>.

И.В. Захаров толкует понятие «избирательная система» на основании включения в него условий признания кандидата (кандидатов) избранными, а списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядка распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списка кандидатов<sup>4</sup>.

При этом в системе избирательного права можно выделить процессуальные и статусные институты. Процессуальные институты

---

<sup>1</sup> Старкин Е.В. Избирательная система в сложносоставном субъекте Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Казань, 2007. - С. 8.

<sup>2</sup> Панкратов В.В. Избирательная система России как результат правового регулирования выборов в представительные органы власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2005. -С. 8.

<sup>3</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. – М., 2003. – С. 106.

<sup>4</sup> Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. – М., 2011. – С. 21.

определяют порядок подготовки и проведения выборов. В данной связи, можно говорить о том, что понимание избирательной системы в узком смысле как правового института соответствует его включению в состав процессуальных институтов избирательного права.

По нашему мнению, для того, чтобы исключить практику двоякого толкования данного термина правоприменителями, необходимо закрепить легальное определение понятия «избирательная система» в статье 2 «Основные термины и определения» Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Предлагаем изложить указанное определение в следующей редакции:

«Избирательная система – это система институтов, субъектов, учреждений и ценностей, по своему содержанию и смыслу представляющая юридическую форму и способ взаимодействия гражданского общества и государства, содержанием которой выступает совокупность общественных отношений, как урегулированных, так и не урегулированных нормами права по поводу установления избирательных прав граждан, организации и порядка проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления».

С учетом системного подхода к определению понятия «избирательная система» просматривается основной элемент (субъект) избирательного процесса, который выполняет законодательно установленную функцию – обеспечение подготовки и проведение выборов в рамках правового поля избирательного законодательства – «избирательная комиссия».

Обратимся к легальному определению избирательной комиссии. В соответствии с пунктом 21 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, избирательная комиссия является коллегиальным органом, формируемым в порядке и сроки, которые установлены законом, организующим и обеспечивающим подготовку и проведение выборов.

Избирательные комиссии, обеспечивающие периодическое проведение выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, образуют целостную систему, адаптированную к выборам органов федерального, регионального и местного уровней и способную функционировать в независимом режиме. Они не входят ни в одну из ветвей государственной власти.

Система избирательных комиссий действует как государственно-общественная структура, высшие уровни которой являются государственными органами (пункт 11 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на проведение референдума граждан Российской Федерации»), а остальные являются общественными образованиями, решения которых по вопросам проведения выборов обязательны для государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц (пункт 13 статьи 21 указанного Федерального закона).

В соответствии с избирательным законодательством избирательные комиссии самостоятельны и независимы от органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений, однако на практике нередки случаи вмешательства должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в деятельность избирательных комиссий.

В Российской Федерации действует сложная и неоднородная система избирательных комиссий.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.



Центральная Избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России) - осуществляет свои полномочия в соответствии с действующим законодательством на постоянной основе, возглавляет систему избирательных комиссий, организует выборы федерального уровня (выборы Президента Российской Федерации, выборы депутатов Государственной Думы).

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (ИКСы России) - действуют на постоянной основе, участвуют в организации федеральных выборов, организуют региональные выборы (выборы депутатов законодательных органов, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации).

Территориальные избирательные комиссии - действуют на постоянной основе, формируются на территории городов и районов, участвуют в организации федеральных и региональных выборов, на них могут возлагаться полномочия избирательных комиссий муниципальных образований. Территориальные избирательные комиссии формирует избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

Избирательные комиссии муниципальных образований - действуют на постоянной основе, формируются на территории муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения).

Согласно Федеральному закону избирательная комиссия муниципального образования – это комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума (пункт 1 статьи 24).

Организуют выборы в органы местного самоуправления (муниципальные выборы), местные референдумы и голосования.

Федеральное законодательство допускает возложение полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную избирательную комиссию (государственный орган) по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа муниципального образования.

Окружные избирательные комиссии - формируются незадолго до начала избирательной кампании при проведении выборов депутатов представительного органа по одномандатным или многомандатным избирательным округам на срок полномочий представительного органа, участвуют в проведении выборов депутатов регионального или местного уровня, проводимых по мажоритарной или смешанной избирательной системе. Окружная комиссия может не формироваться, если ее полномочия возлагаются на комиссию другого уровня.

Участковые избирательные комиссии - формируются на 5-летний период (в период избирательной кампании комиссии в местах временного пребывания) на территориях избирательных участков при проведении выборов любого уровня. На эти комиссии ложится непосредственная работа по организации голосования и подсчета голосов избирателей при проведении выборов всех уровней.

С учетом предварительного анализа системы избирательных комиссий, правового обеспечения их деятельности особое внимание необходимо уделить правовому статусу избирательных комиссий, их функциям и месту в системе органов публичной власти.

Правовой статус Центральной Избирательной Комиссии России и Избирательных Комиссий Субъектов Российской Федерации как государственных органов проявляется в следующем<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Артемова О. Е. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: государственный орган или орган государственной власти? // Вестник ЧелГУ, 2013. – №5 (296). – С.5-8.

- в пределах своей компетенции они независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- осуществляют свои полномочия на постоянной основе и являются юридическими лицами;
- их деятельность финансируется за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъектов Российской Федерации);
- они формируются законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти на основе предложений избирательных объединений, имеющих фракции в законодательных органах;
- обладают собственной компетенцией, установленной избирательным законодательством;
- их акты, принятые в пределах компетенции, обязательны для исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также для нижестоящих избирательных комиссий;
- наделены полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- имеют собственные аппараты, структура и штаты, которые устанавливаются ими самостоятельно.

Особое внимание необходимо уделить правовому статусу избирательных комиссий муниципальных образований.

Избирательные комиссии муниципальных образований не входили в систему избирательных комиссий до принятия в 2002 году действующего Федерального Закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях

избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

При этом в законе отмечалось, что положение избирательных комиссий муниципальных образований в системе органов местного самоуправления определяется законами субъекта Российской Федерации, Уставом муниципального образования. В 2004 году определять положение избирательных комиссий муниципальных образований в системе органов местного самоуправления стало исключительной прерогативой самого муниципального образования. А с июля 2005 года указанный Федеральный Закон унифицировал правовой статус всех избирательных комиссий муниципальных образований в системе органов местного самоуправления в России, установив, что избирательные комиссии муниципальных образований является муниципальным органом, но не входит в структуру органов местного самоуправления.

На избирательные комиссии муниципальных образований в системе органов местного самоуправления возлагаются функции по организации подготовки и проведения муниципальных выборов, местных референдумов, а также подготовки и проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования. Если на избирательные комиссии муниципальных образований в системе органов местного самоуправления возложены полномочия территориальных избирательных комиссий, то они участвуют в проведении выборов в органы государственной власти всех уровней<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>2</sup> Белявская М. С. Пробелы российского законодательства Об избирательных комиссиях, участвующих в организации и проведении муниципальных выборов // Пробелы в российском законодательстве, 2008. – №2. – С.42-44 .

Федеральный Закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, а в соответствии с ним и законы субъектов Российской Федерации о выборах наделяют избирательные комиссии муниципальных образований всем объемом полномочий, присущим избирательным комиссиям, организующим выборы.

Следующие комиссии, которые образуются исключительно на период проведения выборов, – окружные избирательные комиссии. Такие комиссии формируются в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Полномочия окружных избирательных комиссий могут возлагаться на иные избирательные комиссии. Так, в пределах компетенции окружная избирательная комиссия:

- осуществляет на территории избирательного округа контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;
- взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в избирательном округе;
- осуществляет регистрацию кандидатов;
- утверждает текст бюллетеня в избирательном округе;
- осуществляет на территории избирательного округа меры по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;
- определяет результаты выборов по избирательному округу;
- публикует (обнародует) в соответствующих средствах массовой информации результаты выборов по избирательному округу;

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

- оказывает правовую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;
- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с избирательным законодательством.

Территориальная избирательная комиссия обладает следующими полномочиями:

- осуществляет на соответствующей территории контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- обеспечивает на соответствующей территории соблюдение нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий;
- обеспечивает на соответствующей территории реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов;
- осуществляет на соответствующей территории меры по соблюдению единого порядка установления итогов голосования;
- распределяет выделенные ей из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;
- оказывает методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

- заслушивает сообщения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, референдума;

- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

- осуществляет иные полномочия.

Полномочия участковой избирательной комиссии:

- информирует население об адресе и о номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;

- уточняет список избирателей, участников референдума, производит ознакомление избирателей, участников референдума с данным списком, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений;

- обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

- обеспечивает информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов, информирование участников референдума о вопросах референдума на основе сведений, полученных из вышестоящей комиссии;

- контролирует соблюдение на территории избирательного участка, участка референдума порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума;

- принимает заявления избирателей для голосования по месту нахождения;

- организует на избирательном участке, участке референдума голосование в день голосования, а также досрочное голосование на муниципальных выборах;
- проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке, участке референдума, составляет протокол об итогах голосования в машиночитаемом виде с использованием QR-кода и передает его в территориальную комиссию;
- объявляет итоги голосования на избирательном участке, участке референдума и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования;
- рассматривает в пределах своих полномочий жалобы (заявления) на нарушение Федерального законодательства, иных законов и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
- обеспечивает хранение и передачу в вышестоящие комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, по нашему мнению, одной из наиболее существенных проблем материальной части избирательного права является недостаточная степень правовой регламентации правосубъектности избирательных комиссий. Это порождает массу коллизий в процессе реализации избирательными комиссиями своих функций.

По нашему мнению, решить данную проблему можно путем принятия рамочного Федерального закона «Об избирательных комиссиях», в котором необходимо отдельно закрепить правовой статус каждого вида избирательных комиссий.



## **ГЛАВА 2. Общая характеристика административно-правового статуса Избирательной комиссии города Белгорода**

### **2.1. Административно-правовой статус Избирательной комиссии города Белгорода**

В соответствии со статьей 39 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Кроме того, избирательная комиссия муниципального образования, несмотря на законодательно установленную компетенцию, фактически участвует в выборах органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов<sup>2</sup>.

В Федеральном законе используется набор однотипных полномочий, осуществляемых в той или иной мере всеми избирательными комиссиями, а также специальных полномочий, характерных для данного вида комиссий. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования определяются только относительно подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, в том числе и полномочия назначать выборы в органы местного самоуправления в случае, указанном в пункте 8 статьи 10.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2014. – №1.

Избирательная комиссия города Белгорода в соответствии с избирательным законодательством Российской Федерации и Уставом городского округа «Город Белгород»<sup>1</sup> – это коллегиальный орган, организующий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования Российской Федерации подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления. Она является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> определен порядок формирования и полномочия Избирательной комиссии города Белгорода как избирательной комиссии муниципального образования Российской Федерации. Рассмотрим «общие» нормы Федерального закона, устанавливающие функции и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований, в том числе и Избирательной комиссии города Белгорода:

1. Избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования;

2. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления;

---

<sup>1</sup> Устав Белгородской области: Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (в ред. 03.10.2014 г.) // Белгородские известия. – 2004. – 10 января.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

3. Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица;

5. Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть прекращены досрочно законом субъекта Российской Федерации в случае преобразования муниципального образования. Днем досрочного прекращения полномочий такой избирательной комиссии муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования;

6. Избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса. Избирательная комиссия поселения формируется в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса. Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования;

7. Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений, указанных в пункте 2 статьи 22 настоящего Федерального закона, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений

избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, а формирование избирательной комиссии поселения - также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии;

8. Представительный орган муниципального образования обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 настоящего Федерального закона;

в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования;

9. Представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;

9.1. Представительный орган поселения обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии поселения на основе

поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии в следующем порядке:

а) если полномочия избирательной комиссии муниципального района не возложены на территориальную комиссию, два члена избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, остальные члены избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений территориальной комиссии;

б) если полномочия избирательной комиссии муниципального района возложены на территориальную комиссию, члены избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений территориальной комиссии;

в) если полномочия территориальной комиссии возложены на избирательную комиссию муниципального района, члены избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

9.2. Предложения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии, указанные в пунктах 9 и 9.1 настоящей статьи, готовятся с учетом предложений общественных объединений, за исключением общественных объединений, указанных в пункте 8 настоящей статьи, с учетом предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии соответствующего муниципального образования предыдущего состава.

9.3. В случае, если указанных в пунктах 8, 9 или 9.1 настоящей статьи поступивших предложений недостаточно для реализации соответственно пунктов 8, 9 или 9.1 настоящей статьи, назначение оставшихся членов комиссии осуществляется на основе предложений, предусмотренных пунктом 7 настоящей статьи.

10. Избирательная комиссия муниципального образования:

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

б) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

в) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

г) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов;

д) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

е) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

з) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума;

и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

к) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Данные нормы являются общими для всех муниципальных образований и в соответствии с действующим законодательством могут уточняться и конкретизироваться на региональном уровне Российской Федерации. В Белгородской области все региональные законодательные нормы муниципальных комиссий сведены в едином законе – Избирательном Кодексе Белгородской области<sup>1</sup>. В целях сопоставления норм федерального и регионального законодательства рассмотрим статью 25 Избирательного Кодекса «Система и статус избирательных комиссий, комиссий референдума, комиссий отзыва». В данной статье указано:

1. В Белгородской области действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума, комиссии отзыва:

- Избирательная комиссия Белгородской области;
- избирательные комиссии муниципальных образований;

---

<sup>1</sup> Избирательный Кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. №182 (в ред. от 06.10.2014 г., с изм. и доп. вступающими в силу с 25.10.2014 г.) // Белгородские известия (специальный выпуск). – 2005. – 16 апреля.

- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские) комиссии;
- участковые комиссии.

2. При проведении соответствующих референдумов, отзывов Избирательная комиссия Белгородской области, территориальные избирательные комиссии, избирательные комиссии муниципальных образований, участковые избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума, комиссий отзыва.

3. Комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме, отзыве граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов, референдумов, отзывов в Белгородской области.

4. Комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании, кампании референдума, кампании отзыва обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать 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 принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Если обращение указывает на нарушение закона кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, отзыва, отзываемым депутатом или выборным должностным лицом, эти кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума, отзыва, отзываемое лицо или его (ее) уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения.

5. Комиссии вправе, в том числе в связи с обращениями, указанными в части 4 настоящей статьи, обращаться с представлениями о проведении



соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, - но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

5.1. В случае нарушения кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, отзыва, отзываемым лицом Федерального закона, настоящего Кодекса соответствующая комиссия вправе вынести этим кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, отзыва, отзываемому лицу предупреждение, которое доводится до сведения избирателей, участников референдума, отзыва через средства массовой информации либо иным способом.

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

7. Компетенция, полномочия и порядок деятельности Избирательной комиссии Белгородской области, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных и участковых избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти Белгородской области, в органы местного

самоуправления, а также референдумов Белгородской области, местных референдумов, отзыва депутатов, выборных должностных лиц устанавливаются Федеральным законом, Уставом Белгородской области, настоящим Кодексом, уставами муниципальных образований.

8. Совмещение комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов, референдумов, отзывов различных уровней возможно по решению комиссии, организующей выборы, референдум, отзыв на определенной территории, которое принято на основании обращения комиссии, организующей выборы, референдум, отзыв на части этой территории. Совмещение комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов, референдумов, отзыва одного и того же уровня производится по решению комиссии, организующей выборы, референдум, отзыв.

9. Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий.

10. Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей комиссии, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае, если нижестоящая комиссия повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу данного вопроса вправе принять вышестоящая комиссия.

11. Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

12. Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти Белгородской области, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей, участников референдума,

отзыва. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

13. Финансовое обеспечение деятельности Избирательной комиссии Белгородской области осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели законом Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год, а также за счет средств федерального бюджета в порядке и объемах, определяемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, осуществляется за счет средств местного бюджета в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели нормативным правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год, а также за счет средств областного бюджета в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели законом Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год, в случае возложения полномочий территориальных избирательных комиссий на избирательные комиссии муниципальных образований.

14. Избирательная комиссия области, избирательная комиссия муниципального образования, территориальная избирательная комиссия представляют отчеты об использовании средств соответствующих бюджетов, выделенных на обеспечение их деятельности, проведение выборов, референдумов, отзыва в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации, настоящим Кодексом.

15. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации и

документации референдума, отзыва до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных настоящим Кодексом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

15.1. Сведения о численности на соответствующей территории избирателей, участников референдума, участников отзыва, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности представляются в соответствии с пунктом 16.1 статьи 20 Федерального закона.

16. Организации, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, Белгородской области и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума, отзыва их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять транспортные средства, средства связи, техническое оборудование, помещения.

17. Государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны безвозмездно предоставлять комиссиям эфирное время для информирования избирателей, участников референдума, отзыва в порядке, установленном Федеральным законом, настоящим Кодексом, и печатную площадь для опубликования решений комиссий и размещения иной информации. При этом расходы организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий осуществляются в порядке, установленном пунктом 10 статьи 50 Федерального закона.

18. На основании пункта 19 статьи 20 Федерального закона, государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации всех форм собственности, в том числе

организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание (далее - организации телерадиовещания), редакции периодических печатных изданий, а также должностные лица указанных органов и организаций обязаны предоставлять комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения комиссий в пятидневный срок, если обращение получено за пять и менее дней до дня голосования, - не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Указанные сведения и материалы предоставляются комиссиям безвозмездно.

Исходя из норм Избирательного Кодекса Белгородской области, можно сделать определенные выводы.

С одной стороны, в них вошли все основные положения общего характера, которые предусмотрены федеральным избирательным законодательством.

С другой стороны, Кодекс с течением времени и внесением изменений в законодательные акты Российской Федерации, вместо конкретизации и уточнения правового обеспечения полномочий избирательной системы действующей на территории Белгородской области, административно-правового статуса муниципальных избирательных комиссий, в том числе и Избирательной комиссии города Белгорода, оказался «перегруженным» и более «не конкретным» и «не уточняющим».

Фактически Кодекс объединил в единый законодательный акт субъекта Российской Федерации все нормы избирательного законодательства, применяемые для различных выборов, референдумов и отзывов. Участникам избирательного процесса сложно сопоставлять действующую избирательную систему в Белгородской области с нормами, регулирующими ее функционирование и полномочия. Приходится постоянно обращаться к актам муниципальных образований и документам соответствующих избирательных комиссий, которые и обеспечивают полную конкретизацию их административно-правового статуса, как муниципального органа,

регулируют правовую основу избирательных действий при проведении выборов на территории конкретного муниципального образования.

## **2.2. Полномочия Избирательной комиссии города Белгорода**

В действующем «Положении об Избирательной комиссии города Белгорода» (ст. 2) определена правовая основа формирования и деятельности Избирательной комиссии города Белгорода. Из положений данной нормы видно, что правовая основа формирования и деятельности Избирательной комиссии города Белгорода определяется всеми уровнями избирательного законодательства, нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления и вышестоящими избирательными комиссиями.

Особое внимание в статье 3 Положения уделено основным задачам Избирательной комиссии города Белгорода:

1. Избирательная комиссия города Белгорода организует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Избирательным кодексом Белгородской области, Уставом городского округа «Город Белгород», настоящим Положением, подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления (муниципальных выборов), местного референдума, голосования по вопросам изменения границ, преобразования городского округа «Города Белгород».

Избирательная комиссия является вышестоящей комиссией по отношению к другим нижестоящим избирательным комиссиям, комиссиям референдума, сформированным на территории городского округа «Город Белгород».

2. По решению Избирательной комиссии Белгородской области, принятому по согласованию с Советом депутатов города Белгорода, на Избирательную комиссию могут быть возложены полномочия территориальной избирательной комиссии, а также иные полномочия по организации и обеспечению подготовки и проведения на территории городского округа «Город Белгород» выборов, референдумов, иных уровней в соответствии с законами Российской Федерации и Белгородской области.

3. Избирательная комиссия обеспечивает соблюдение и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов, референдума, решении иных вопросов, отнесенных к компетенции Избирательной комиссии.

Следующая особенность нормативного обеспечения деятельности Избирательной комиссии города Белгорода сформулирована в статье 10 «Полномочия Избирательной комиссии при подготовке и проведении выборов в Совет депутатов города Белгорода, местного референдума, иных избирательных действий»:

1. Полномочия и порядок деятельности Избирательной комиссии при подготовке и проведении выборов в Совет депутатов города Белгорода, местного референдума, голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, Избирательным кодексом Белгородской области, Уставом городского округа «Город Белгород».

2. Избирательная комиссия в пределах своих полномочий:

– осуществляет на территории городского округа «Город Белгород» контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

– обеспечивает на территории городского округа «Город Белгород» реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов в Совет депутатов города Белгорода, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

– обеспечивает на территории городского округа «Город Белгород» меры по обеспечению при проведении выборов депутатов в Совет депутатов города Белгорода, местного референдума, соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между



зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума на территории городского округа «Город Белгород»;

– осуществляет на территории городского округа «Город Белгород» меры по обеспечению при проведении выборов депутатов в Совет депутатов города Белгорода, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов;

– осуществляет на территории городского округа «Город Белгород» меры по обеспечению при проведении выборов депутатов в Совет депутатов города Белгорода, местного референдума соблюдения порядка и сроков опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

– осуществляет на территории городского округа «Город Белгород» меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов депутатов в Совет депутатов города Белгорода, местных референдумов, распределяет выделенные средства из местного бюджета и (или) бюджета Белгородской области на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов депутатов в Совет депутатов города Белгорода, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

– оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

– заслушивает сообщения органов местного самоуправления городского округа «Город Белгород» по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов депутатов в Совет депутатов города Белгорода, местного референдума;

- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
- контролирует обеспечение избирательных комиссий, комиссий референдума помещениями, транспортом и связью, рассматривает иные вопросы материально-технического обеспечения выборов, референдума;
- определяет схему образования одномандатных избирательных округов при выборах депутатов Совета депутатов города Белгорода;
- регистрирует инициативную группу по проведению референдума, иные группы участников референдума;
- обеспечивает соблюдение равных условий предвыборной агитационной деятельности для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений;
- устанавливает формы бюллетеней на выборах Совета депутатов города Белгорода, избираемых по пропорциональной избирательной системе, бюллетеня для голосования на местном референдуме, формы списка избирателей, участников референдума и других избирательных документов, порядок их хранения;
- формирует окружные и участковые избирательные комиссии по выборам депутатов Совета депутатов города Белгорода и назначает председателей соответствующих комиссий. Полномочия окружных избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Совета депутатов города Белгорода могут возлагаться на иные избирательные комиссии по решению Избирательной комиссии;
- утверждает порядок хранения и передачи в архив избирательных документов, связанных с проведением выборов депутатов Совета депутатов города Белгорода, местного референдума;
- устанавливает общие результаты выборов депутатов Совета депутатов города Белгорода, итоги местного референдума;

- передает в Совет депутатов города Белгорода постановление Избирательной комиссии о результатах выборов и список избранных депутатов в Совет депутатов города Белгорода;
- организует и проводит дополнительные выборы в случае и порядке, предусмотренном Избирательным кодексом Белгородской области, при досрочном сложении полномочий депутатом Совета депутатов города Белгорода по соответствующему одномандатному избирательному округу;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, конституционными законами, Избирательным кодексом и законами Белгородской области, Уставом городского округа «Город Белгород».

Отдельной 11 статьей закреплены Полномочия Избирательной комиссии города Белгорода по использованию Государственной автоматизированной системы «Выборы» (ГАС «Выборы»):

1. Избирательная комиссия в случае возложения на нее полномочий территориальной Избирательной комиссии в порядке, предусмотренном федеральными законами, а также решениями Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации, Избирательной комиссии Белгородской области, использует комплексы средств автоматизации Государственной автоматизированной системы «Выборы» (далее - ГАС «Выборы»).

2. При подготовке и проведении выборов соответствующего уровня Избирательная комиссия образует группу из числа членов Избирательной комиссии с правом решающего и совещательного голоса для контроля за использованием ГАС «Выборы». Все члены Избирательной комиссии, наблюдатели имеют право знакомиться с любой информацией, вводимой в ГАС «Выборы».

В отдельную 12 статью выведены и конкретизированы механизмы взаимодействия Избирательной комиссии города Белгорода с

государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями, должностными лицами, гражданами:

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, организации, предприятия с государственным и муниципальным участием и их должностные лица обязаны оказывать Избирательной комиссии содействие в реализации ее полномочий, в частности: при участии Избирательной комиссии в организации и осуществлении государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума и уточнении сведений о зарегистрированных избирателях, участниках референдума, предоставлять помещения, а в необходимых случаях обеспечивать их охрану, в том числе для установки комплекса средств автоматизации государственной автоматизированной информационной системы, предоставлять транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать письменные ответы на обращения Избирательной комиссии, ее членов и работников аппарата Избирательной комиссии в срок, установленный федеральными конституционными законами, федеральными законами, Избирательным кодексом Белгородской области, либо соответствующим решением Избирательной комиссии.

2. Средства массовой информации городского округа «Город Белгород», общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, их должностные лица обязаны предоставлять Избирательной комиссии необходимые сведения и материалы, давать письменные ответы на ее обращения в порядке и сроки, установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, Избирательным кодексом Белгородской области.

3. Избирательная комиссия взаимодействует с общественными объединениями в порядке, предусмотренном федеральными

конституционными законами, федеральными законами, Избирательным кодексом Белгородской области.

Анализ представленных норм свидетельствует о том, что в настоящее время необходимо более тщательно и конкретно подходить к формализации норм административно-правового регулирования избирательного процесса в каждом муниципальном образовании с учетом федерального и регионального законодательства, нормативно-правовой базы муниципальных образований Российской Федерации.

### **2.3. Проблемы правового статуса Избирательной комиссии города Белгорода в системе избирательного процесса**

Избирательное право и избирательный процесс самым непосредственным образом связаны с политической сферой функционирования государства и гражданского общества. Если избирательное право регламентирует реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранным, то избирательный процесс как форма реализации норм избирательного права выражает динамику и структуру участия граждан в осуществлении власти. В совокупности они образуют политико-правовую основу функционирования институтов системы представительной и выборной демократии<sup>1</sup>.

Важное значение для определения места избирательной комиссии муниципального образования, к полномочиям которой относится подготовка и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, в системе органов публичной власти имеют порядок ее формирования и полномочия. Согласно статьи 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские

---

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

мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предложений других политических партий и иных общественных объединений.

Законодательное закрепление участия в процедуре формирования муниципальных избирательных комиссий, в том числе и Избирательной комиссии города Белгорода, как органов публичной власти, так и общественных объединений закладывает двойственную природу этих органов. С одной стороны, формирование избирательных комиссий соответствующими субъектами на основе предложений политических партий, иных общественных объединений способствует отражению в природе избирательных комиссий общественной составляющей. Фактически происходит формирование общественного органа, к функциям которого относится как проведение выборов, так и осуществление контроля за их законностью. С другой стороны, формирование избирательной комиссии представительным органом муниципального образования включает избирательные комиссии в систему органов публичной власти.

Возможность участия в формировании избирательных комиссий политических партий, иных общественных объединений, которые должны отразить в их природе общественную составляющую, минимизируется правом соответствующего представительного органа назначить в комиссию любых лиц из списка предложенных. Не является ограничением данного права, и закрепленная федеральным и региональным избирательным законодательством обязанность соответствующего органа назначить членами комиссий лиц, предложенных вышестоящими избирательными комиссиями и политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в соответствующем представительном органе. Фактически данное положение направлено на включение в состав избирательных комиссий представителей тех политических партий, которые уже институционализированы во властную вертикаль органов публичной власти, в том числе муниципального уровня.

Вышеизложенное позволяет критически относиться к получившему широкое распространение мнению о том, что чиновники всех уровней, представленные ими отдельные органы аппарата находятся «вне политики» и «политикой не интересуются». По мнению Е.М. Крупеня, И.Г. Смолиной<sup>1</sup>, этот подход находит отражение в пункте 12 статьи 20 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим на деятельность избирательных комиссий формально не может оказывать влияние партийно-политическая составляющая органов государственной власти и органов местного самоуправления. И.Г. Смолина в своей работе отмечает, что избирательные комиссии, сотрудники их аппарата, деятельность которых имеет публичный характер, практически лишь осуществляют взаимосвязь между обществом и органами государственной власти, органами местного самоуправления и обеспечивают легитимность, аутентичность и честность выборов<sup>2</sup>.

Подобное толкование положения пункта 12 статьи 20 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> нельзя признать полностью верным. Политическая основа деятельности избирательных комиссий заложена в процедуре их формирования. Персональный состав избирательных комиссий определяется политической составляющей представительных органов, которые принимают участие в их формировании. Данное положение подтверждается соотношением политической

---

<sup>1</sup> Крупеня Е.М., Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса: персоноцентристский анализ. М.: Университетская книга, 2012. – С. 70.

<sup>2</sup> Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – С. 14 - 15.

<sup>3</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.



составляющей в составе представительного органа власти города Белгорода и членами Избирательной комиссии города Белгорода, представленные фактически представителями политических партий в составе городского Совета депутатов.

Политизированность муниципальных избирательных комиссий как органов, реализующих функцию подготовки и проведения местных выборов, подтверждает и то, что члены избирательных комиссий с правом решающего голоса в случае наличия членства в политической партии, их назначившей, не приостанавливают его на период работы в избирательной комиссии. Фактически они сохраняют связь с партийным руководством, которому на основании устава партии должны подчиняться.

Закрепление в российском законодательстве единого дня голосования для выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления сделало возможным ситуацию, когда избирательная комиссия муниципального образования с возложенными на нее полномочиями территориальной комиссии как в случае с Избирательной комиссией города Белгорода одновременно проводит несколько избирательных кампаний. При этом число членов муниципальной избирательной комиссии с правом решающего голоса изменению в этом случае не подлежит. Вследствие этого выполнение одной муниципальной избирательной комиссией полномочий одной, а то и нескольких территориальной муниципальных избирательных комиссий не только не способствует при реализации ее полномочий по защите прав отдельных кандидатов, но и накладывает негативный отпечаток на сам процесс реализации охраняемых законом интересов корпуса избирателей в целом.

Возникает парадоксальная ситуация: избирательная комиссия, выполняющая возложенные на нее функции, обязывающие реализовывать публичные интересы и стоять на страже законных интересов участников избирательного процесса, не делает ни того ни другого, добиваясь осуществления именно «ведомственных» интересов. Ведомственные

интересы в этом случае заключаются в необходимости провести выборы, результаты которых нельзя было бы отменить в предусмотренном законом порядке. В этом случае на второй план уходит правоохранительная функция муниципальных избирательных комиссий, реализация которой начинается только после поступления заявления о правонарушении. Возбуждение дела по защите избирательных прав по инициативе муниципальной избирательной комиссии является скорее исключением, чем правилом.

Практика показала, что особый интерес при характеристике правового статуса избирательной комиссии муниципального образования, к компетенции которой относится организация подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, представляет проблема ее включенности или не включенности в структуру органов местного самоуправления. До середины 2000-х годов статус избирательной комиссии муниципального образования определялся в качестве органа местного самоуправления, поскольку находил закрепление в главе 6 «Об органах местного самоуправления и должностных лицах местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> Избирательная комиссия города Белгорода, как и все избирательные комиссии муниципальных образований, является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

<sup>2</sup> О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – ст. 3104.

Это нововведение вызвало у российских правоведов ряд вопросов:

Во-первых, если избирательная комиссия муниципального образования не входит в структуру органов местного самоуправления, то почему положения о ней до сих пор располагаются в главе 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующей вопросы статуса и системы органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Данный вопрос затрагивает не только сферу юридической техники Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и муниципально-правовую политику в сфере обеспечения непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Во-вторых, российскими правоведами обращается внимание на неясность того, что понимать под муниципальным органом<sup>1</sup>, которым теперь, согласно статье 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является избирательная комиссия муниципального образования, в том числе и Избирательная комиссия города Белгорода.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. не внес изменений в статью 2 этого Закона, закрепляющую основные термины и понятия. В качестве муниципального органа Избирательная комиссия города Белгорода закрепляется и в части 2 статьи 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Закрепление за избирательными комиссиями муниципального образования статуса муниципального органа вовсе не означает отсутствие у

---

1 Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 51.

2 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

них властных полномочий. В подтверждение этого можно привести позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в отношении правового статуса Администрации Президента Российской Федерации в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1997 года № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>: «Положения о том, что Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, носят общий характер, и их реальный смысл и значение определяются полномочиями, которыми наделена администрация». Проецируя этот вывод в отношении избирательных комиссий, в том числе и муниципальных, можно сделать предположение, что закрепление за ними статуса муниципального органа также носит общий характер, а реальный их правовой статус конкретизируется полномочиями, которыми они наделяются. В этом контексте справедливым является мнение О.Н. Шерстобоева, который отмечает, что важное значение среди элементов, характеризующих статус органа, в том числе и муниципального, имеют его функции и полномочия<sup>2</sup>. Проведенный в русле данного подхода анализ полномочий избирательных комиссий Российской Федерации позволяет согласиться с мнением В.Е. Чурова и Б.С. Эбзеева, которые относят их к органам управления избирательным процессом<sup>3</sup>.

Косвенным подтверждением наличия у избирательных комиссий властных полномочий является различие в правовом статусе членов

---

<sup>1</sup> О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О // Собрание законодательства РФ, 1997 г. – № 22. – ст. 2664.

<sup>2</sup> Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс, 2010. – № 2. – С. 29.

<sup>3</sup> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права, 2011. – № 11. – С. 7.

комиссий с правом решающего и совещательного голоса. Согласно п. 22 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением права:

- а) выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- б) участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- в) составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов;
- г) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;
- д) составлять протоколы об административных правонарушениях.

Как следует из законодательных положений, коллегиальный характер принятия решений комиссией распространяется только на членов комиссий с правом решающего голоса, которые в ходе периода, на который они назначены, обладают правом голосовать, то есть участвовать в организации избирательного процесса, оказывать влияние на управление его элементами.

Отнесение избирательных комиссий к органам управления избирательным процессом, признание за ними и их руководителями властных полномочий делает возможным уточнение их правового статуса в системе разделения властей. Это определяется и необходимостью дальнейшего развития института юридической ответственности избирательных комиссий, их членов (руководителей), допустивших нарушения при подведении итогов голосования перед избирателями и иными участниками избирательной кампании<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>2</sup> Невинский В.В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах // Российская юстиция. 2013. N 11. С. 4.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что участие в процедуре формирования муниципальных избирательных комиссий органов местного самоуправления приводит к отражению в их составе политической составляющей представительной власти на муниципальном уровне. Анализ полномочий позволяет отнести избирательные комиссии муниципальных образований к субъектам управления избирательным процессом. Но при этом избирательные комиссии, являясь органами управления избирательным процессом, не теряют свою избирательную правосубъектность, то есть потенциальную возможность быть участниками избирательных правоотношений, производную от конституционной правоспособности. В ходе реализации избирательной правосубъектности избирательные комиссии для выполнения своих функций заимствуют конструкции административного права, что приводит к возникновению общественных отношений, которые можно охарактеризовать в качестве структурно-сложных<sup>1</sup>, для регулирования которых требуется использование как конституционно-правовых, так и административно-правовых механизмов.

Фактическое создание в Российской Федерации системы постоянно действующих избирательных комиссий актуализирует в контексте взаимодействия избирательных комиссий муниципальных образований с иными избирательными комиссиями проблему реализации функции контроля вышестоящего органа за нижестоящим, дальнейшее развитие иных управленческих функций: планирование, непосредственное управление, кадровая работа и пр. По сути, отношения между вышестоящими и нижестоящими избирательными комиссиями могут развиваться только на основе форм и методов государственного и муниципального управления.

Таким образом, система правового регулирования избирательного процесса в каждом регионе, в том числе и в Белгородской области, фактически зависит от политического и административного волеизъявления

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Избранное. М.: Статут, 2003. С. 4.

региональных органов исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления.

В этом контексте реформа российского законодательства, политической системы, проводимая активно в последние годы, актуализирует и необходимость переосмысления роли и значения в отечественной правовой и политической системе избирательных комиссий муниципальных образований, как наиболее сложных в правовом отношении субъектов права.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В научной литературе справедливо отмечают, что «избирательные права бессмысленны в отрыве от их реализации. Только при свободном осуществлении указанных прав, объективном честном установлении результатов волеизъявления граждан можно говорить о реальном участии народа в управлении делами государства и его отдельных территорий, о том, что воля избирательного корпуса стала основой деятельности государственных и муниципальных органов».

В этой связи можно сделать следующие выводы:

1. Совершенствование административно-правового регулирования избирательного процесса на муниципальном уровне в Российской Федерации связано с решением важной теоретической и практической задачи оптимизации соотношения избирательного права и избирательного законодательства. Понятие «избирательное законодательство» или «муниципальное избирательное законодательство» в работе используется как однопорядковое с понятием правового регулирования и рассматривается в широком смысле, как вся совокупность федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные выборы.

Нормы избирательного права (нормы муниципального избирательного права) содержатся в нормативных правовых актах всех трех уровней. Существующая иерархия норм муниципального права теоретически построена на степени важности тех общественных отношений, которые они регулируют.

Права человека, в том числе избирательные права, гарантии их реализации, установление основ правового статуса всех субъектов



муниципальных выборов - главная задача и обязанность федеральных органов государственной власти.

Защита избирательных прав граждан и создание условий для реализации полномочий всех участников выборов на территории субъектов Российской Федерации связаны с установлением надлежащей системы органов государственной власти и местного самоуправления. В работе обосновывается, что необходимость специального законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении связана с конституционно признанным разнообразием систем органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это прямо определяет своеобразие моделей взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Необходимость муниципального уровня правового регулирования муниципальных выборов определяется самостоятельностью (в пределах закона) органов местного самоуправления и, в известной мере, уникальностью каждого муниципального образования, максимальной приближенностью органов местного самоуправления к населению и их непосредственной ответственностью перед избирателями.

2. В настоящее время система избирательного законодательства, регулирующая муниципальные выборы представляет собой достаточно сложное и противоречие явление. На федеральном уровне отсутствует законодательный акт, прямо регулирующий муниципальные выборы либо устанавливающий общие принципы организации муниципальных выборов в Российской Федерации. Потенциальная возможность прямого регулирования муниципальных выборов заложена в Федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного

самоуправления»<sup>1</sup>, который может начать действовать в определенных, кризисных с точки зрения муниципальных выборов, ситуациях. Конечно, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> (так называемый рамочный федеральный закон) закрепляет гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, в том числе посредством осуществления соответствующих полномочий избирательными комиссиями муниципальных образований. Но порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов на основе Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» осуществляется не прямо, а через призму гарантий избирательных прав, что значительно усложняет применение этого закона субъектами муниципальных избирательных правоотношений.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> по вопросу муниципальных выборов в основном содержит отсылочные нормы к рамочному Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Поэтому в диссертационном исследовании делается вывод, что, вопреки имеющемуся мнению о чрезмерной детализации правового

---

1 Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ, 02.12.1996. – № 49. – ст. 5497.

2 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

3 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

4 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

регулирования выборов в федеральном законодательстве, анализ федерального законодательства по регулированию муниципальных выборов на примере конкретного муниципального образования и Избирательной комиссии города Белгорода свидетельствует о возможности его совершенствования. Автор предлагает путем внесения изменений в федеральное и региональное законодательства определить единый подход к формированию правового поля регулирования избирательного процесса на территориях всех муниципальных образований, а самое главное – официально закрепить нормами регионального законодательства административно-правовые нормы участия в регулировании избирательного процесса на муниципальном уровне.

3. Потребность в едином нормативном акте, который регулировал бы вопросы всех муниципальных выборов, обусловила принятие в некоторых субъектах Российской Федерации специальных кодифицированных законов о муниципальных выборах. Противники принятия на уровне субъектов Российской Федерации специальных законов о муниципальных выборах указывают на то, что эти законы зачастую почти полностью воспроизводят нормы рамочного федерального закона, так как за субъектами Российской Федерации закреплены весьма ограниченные полномочия по законодательному регулированию муниципальных выборов. Но, как показывает проведенный в работе анализ избирательного законодательства федерального и регионального уровня Российской Федерации, специальные законы о муниципальных выборах играют большую роль в организации и проведении муниципальных выборов. Поэтому автор диссертационного исследования придерживается мнения о необходимости специальных кодифицированных законов субъектов Российской Федерации о муниципальных выборах.

4. Системный анализ правового статуса Избирательной комиссии города Белгорода как субъекта проведения выборов на муниципальном уровне был направлен на выяснение роли федерального законодательства,

законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в формировании их правового статуса.

В результате исследования было установлено, что теоретическая модель значения норм различного уровня правового регулирования как общее, специальное и частное зависит не только от вида участника муниципального избирательного процесса и от характера полномочий, сколько от уровня законодательной базы субъекта Российской Федерации и механизмов, предусмотренных при проведении региональным и муниципальных выборов.

Правовой статус таких субъектов права муниципальных выборов как органы государственной власти, избиратели, избирательные объединения и наблюдатели в большей степени устанавливается нормами федерального законодательства. Участие законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в формировании их правового статуса является минимальным и касается, в основном, процессуальных полномочий этих субъектов.

В определении правового статуса избирательных комиссий и органов местного самоуправления как участников муниципального избирательного процесса законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты играют значительно большую роль по сравнению с федеральным.

По мнению автора, одной из наиболее существенных проблем материальной части избирательного права является недостаточная степень правовой регламентации правосубъектности избирательных комиссий. Это порождает массу коллизий в процессе реализации избирательными комиссиями своих функций.

Решить данную проблему можно путем принятия рамочного Федерального закона «Об избирательных комиссиях», в котором необходимо отдельно закрепить правовой статус каждого вида избирательных комиссий.

5. В специальной литературе уже отмечалась тенденция к централизации и усилению роли федерального законодательства в правовом регулировании различных выборов на муниципальном уровне. Этот вывод подтверждается исследованием роли федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в правовом регулировании основных действий в стадии муниципального избирательного процесса.

В диссертационном исследовании делается вывод, что усиление федерального уровня правового регулирования в определении правового статуса субъектов права муниципальных выборов и в регулировании муниципального избирательного процесса исторически связано с неудачной первой попыткой внедрить конституционные нормы о самостоятельности местного самоуправления в российскую государственность.

6. Современный характер взаимодействия трех уровней правового регулирования, как свидетельствует проведенное исследование, является неустойчивым, в определенной мере не имеющим ясной целевой ориентации и единого подхода к системному формированию. По мнению автора исследования, идеология Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, направленная на создание унифицированной модели местного самоуправления по всей Российской Федерации, должна быть распространена на правовое регулирование муниципальных выборов, по крайней мере, на переходный период нового этапа становления местного самоуправления в Российской Федерации.

В этой связи автор критически оценивает право субъектов Российской Федерации устанавливать виды и порядок применения избирательных систем. Такой подход не согласуется с общей идеологией федерального

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

закона № 131-ФЗ и с практикой изменений выборов законодательных (представительных) органов путем применения полномочий различных избирательных комиссий при осуществлении выборов одних и тех же по статусу законодательных и представительных органов публичной власти.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Международно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, 05.04.1995. – № 67.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г. – вып. XXXII. – с. 44.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998 г. – № 20. – ст. 2143.
4. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Бюллетень международных договоров, 1998 г. – № 11.

### Нормативно-правовые акты федерального уровня

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.
2. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.07.2004. – № 27. – ст. 2710.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 1999. – № 42. – Ст. 5005.

4. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ, 02.12.1996. – № 49. – ст. 5497.

5. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 29. – Ст. 2950.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 24. – Ст. 2253.

7. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.10.2012 № 157-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ, 08.10.2012. – № 41. – ст. 5522.

8. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 13.01.2003. – № 2. – ст. 171.

9. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – ст. 3104.



10. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 2005. – № 21. – Ст. 1919.

11. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2014. – № 8. – Ст. 740.

12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 – № 40. – ст. 3822.

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов: Федеральный закон от 12.07.2006 № 107-ФЗ // Российская газета, 15.07.2006. – № 153.

14. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003 г. – № 2. – ст. 172.

15. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 27.09.1993. – № 39. – ст. 3597.

16. Устав Белгородской области: Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (в ред. 03.10.2014 г.) // Белгородские известия. – 2004. – 10 января.

17. Избирательный Кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. №182 (в ред. от 06.10.2014 г., с изм. и доп. вступающими в силу с 25.10.2014 г.) // Белгородские известия (специальный выпуск). – 2005. – 16 апреля.

18. О внесении изменений в статьи 9 и 86 Избирательного Кодекса Белгородской области: Закон Белгородской области от 25 сентября 2014 г. №296 // Белгородские известия. – 2014. – 15 октября.

19. О внесении изменений в статьи 19 и 27 Устава Белгородской области: Закон Белгородской области от 25 сентября 2014 г. № 295 // Белгородские известия. – 2014.

20. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 06.12.1994 г. № 56-ФЗ (утратил силу) // Собрании законодательства РФ, 1994 г. – № 33. – ст. 3406.

21. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ (утратил силу) // Собрании законодательства РФ, 1995 г. – № 26. – ст. 2398.

22. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 22.05.1995 г. – № 21. – ст. 1924.

23. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 1997 г. – № 38. – ст. 4339.

24. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 2002 г. – № 51. – ст. 4982.

### **Материалы правоприменительной практики**

1. О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября

1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О // Собрание законодательства РФ, 1997 г. – № 22. – ст. 2664.

### Научная и учебная литература

1. Артемова О. Е. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: государственный орган или орган государственной власти? // Вестник ЧелГУ, 2013. – №5 (296). – С.5-8.

2. Баранов А. В. Электоральные процессы в России на федеральном и региональном уровнях: эффекты избирательной системы // Известия АлтГУ. 2013. – №4 (80). – С.239-243

3. Белявская М. С. Пробелы российского законодательства Об избирательных комиссиях, участвующих в организации и проведении муниципальных выборов // Пробелы в российском законодательстве, 2008. – №2. – С.42-44 .

4. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование. Монография. Казань, 2009.

5. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование. – С. 75-80.

6. Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006.

7. Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство и практика. В двух томах. Уфа, 2007.

8. Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. М., 2009.

9. Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. Монография. М., 2008.
10. Голосов Г. Возвращение к смешанной избирательной системе в России// Журнал Российского права, 2013. – № 4
11. Дамаскин О.В., Корчиго Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М., 2005.
12. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации. История. Теория, Практика. Монографическое исследование. М., 1996.
13. Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Яшин А.А. Избирательное право Российской Федерации. Иркутск, 2001. – С. 91-182.
14. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: «Норма», М., 2003. – С. 297.
15. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: «Норма», 1999. – С. 261.
16. Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. О. Лучин [и др.] / под ред. В. О. Лучина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2012 – 735 с.
17. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / Л. Т. Аглеева, М. В. Гончаров, И. В. Дубинович [и др.] / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – М.: Юрайт, 2014. – 444 с.
18. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – 411 с.
19. Избирательное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / К. К. Гасанов [и др.];

под ред. Б. С. Эбзеева, К. К. Гасанова, Е. Н. Хазанова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2013. – 391 с.

20. Керимов А. А. Метаморфозы избирательной системы современной России // Власть, 2013. – №12. – С. 017-019.

21. Кинзерская И. Л. Избирательная система как институт современного демократического государства. // Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2013. – №74-1. – С.219-224.

22. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Монография. Дальневосточный гос. ун-т. Владивосток, 1999.

23. Князев С.Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. Монография. Владивосток, 1999.

24. Козлова Е.И., Головин А.Г. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства в Российской Федерации /Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика /Под ред. С.В.Юсова. М., 2005.

25. Колюшкин Е.И. Концепция модернизации избирательного и связанного с ним законодательства // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право, 2011. – № 1.

26. Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право, 2011. – № 6.

27. Крупеня Е.М., Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса: персоноцентристский анализ. М.: Университетская книга, 2012.

28. Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса //Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Вып. 1. Ярославль, 1979. – С. 75.

29. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и европейских странах. М., 1995.

30. Маклаков В.В. Избирательный процесс /Конституционное государственное право зарубежных стран. Общая часть. Т. 1-2. Изд. 2-е испр. и доп. М., 1996. – С. 340.

31. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2004.
32. Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.
33. Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс. М., 2010.
34. Митин Г.Н. Отдельные особенности обеспечения деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в РФ // Конституционное и муниципальное право, 2010. – № 7.
35. Мясников А.П. Избирательные кампании в современной России. Ростов-на-Дону, 2004; Зиновьев А.В., Полякова И.С. Избирательная система России: теория и практика, перспективы. СПб., 2003.
36. Невинский В.В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах // Российская юстиция, 2013. – № 11.
37. Постников А.Е. Избирательное право России. Научное и учебное издание. М., 1996.
38. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Весь Мир, 2004.
39. Сербин М. В. Источники избирательного права Российской федерации // Юридическая наука, 2012. – № 4. – с. 28-30.
40. Смолина, И.Г. Правовая культура избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
41. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М., 2003.
42. Чалабов К. Графа «против всех» не найдет единогласной поддержки в Ростове// РИА Новости, 2013.
43. Чепунов О.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации /Под ред. Проф. И.С.Яценко. М., 2005. – С. 128-129.

44. Чепунов О.И. Избирательное право и процесс в Российской Федерации /Под науч. ред. проф. И.С.Яценко. М., 2005.
45. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права, 2011. – №11.
46. Шемелин А. В. Реформирование избирательной системы в России: в начале пути // Вестник ЗабГУ, 2009. – №6. – С.120-125.
47. Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс, 2010. – № 2.
48. Шугрина Е.С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2014. – №1.

#### **Интернет-ресурсы:**

1. Официальный сайт Избирательной системы Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.cikrf.ru>.