Рыкова Лариса Валерьевна. Участковые избирательные комиссии в Российской Федерации: конституционно-правовые гарантии организации и функционирования: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Рыкова Лариса Валерьевна;[Место защиты: ФГАОУВО Белгородский государственный национальный исследовательский университет], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретико-методологические основы конституционно-правового исследования организации и функционирования участковых избирательных комиссий**

1. Избирательные комиссии в системе организации публичных выборов 14

2. Конституционно-правовой статус участковых избирательных комиссий 28

3. Принципы деятельности участковых избирательных комиссий 39

**Глава II. Конституционно-правовые гарантии организации участковых избирательных комиссий 54**

1. Состав и внутренняя структура участковых избирательных комиссий 54

2. Порядок формирования участковых избирательных комиссий 67

3. Ротация и досрочное прекращение полномочий участковых избирательных комиссий 81

**Глава III. Конституционно-правовые гарантии функционирования участковых избирательных комиссий 97**

1. Подготовка избирательных участков к голосованию избирателей 97

2. Обеспечение процесса голосования на избирательных участках 108

3. Подсчет голосов, установление и оформление итогов голосования 123

4. Обжалование решений и действий участковых избирательных комиссий в системе конституционно-правовых гарантий их функционирования

Заключение 138

Список использованных источников и литературы

* [Конституционно-правовой статус участковых избирательных комиссий](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/uchastkovye-izbiratelnye-komissii-v-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovye.html#7653681)
* [Порядок формирования участковых избирательных комиссий](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/uchastkovye-izbiratelnye-komissii-v-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovye.html#7653682)
* [Обеспечение процесса голосования на избирательных участках](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/uchastkovye-izbiratelnye-komissii-v-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovye.html#7653683)
* [Обжалование решений и действий участковых избирательных комиссий в системе конституционно-правовых гарантий их функционирования](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/uchastkovye-izbiratelnye-komissii-v-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovye.html#7653684)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена сохраняющимся противоречием между конституционным определением курса Российской Федерации на построение правового и демократического государства, атрибутом которого признаны свободные и альтернативные выборы депутатов и выборных должностных лиц, и эффективностью системы их обеспечения, где принципиальная роль отведена избирательным комиссиям. Данное противоречие обусловлено, помимо прочего, тем, что Конституция Российской Федерации не определила избирательные комиссии в качестве субъекта конституционно-правовых отношений. При этом именно они выступают гарантами надлежащего проведения выборов на всех уровнях публичной власти в Российской Федерации.

Самым многочисленным и непосредственно связанным с избирателями звеном системы избирательных комиссий являются участковые избирательные комиссии. Через их организационно-кадровое представительство и ответственное функционирование избиратели судят о легитимности власти, о доверии результатам голосования и выборов, о народовластном характере государственных и муниципальных органов. Учитывая это, участковые избирательные комиссии в России сами нуждаются в организационном и функциональном гарантировании.

Проведенный с учетом этого анализ научных и правовых источников показал, что избирательные комиссии вообще и участковые комиссии в частности требуют дополнительной конституционно-правовой разработки и совершенствовании, касающихся, в числе прочего, конституционно-правового статуса, принципов организации и деятельности, состава и внутренней структуры участковых избирательных комиссий, порядка их формирования и способов обновления, а также вопросов обжалования решений и действий / бездействия участковых избирательных комиссий в качестве соответствующих конституционно-правовых гарантий.

Изложенное выше подчеркивает актуальность конституционно-правового исследования проблем организации и функционирования участковых избирательных комиссий в диссертационном формате.

**Степень научной разработанности темы диссертации.** Избирательная система – один из традиционных институтов конституционного права, проблемам ко-

торого посвящены работы С.А. Авакьяна, К.В. Арановского, П.А. Астафичева,  
М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Л.В. Бутько, Н.В. Бутусовой,  
Т.М. Бялкиной, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Ю.А. Дмитриева,

Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой,  
Г.Н. Комковой, И.А. Конюховой (Умновой), М.А. Краснова, В.И. Крусса,

Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, А.А. Ливеровского, В.О. Лучина, М.В. Мархгейм, Н.И. Матузова, Ж.И. Овсепян, В.Н. Самсонова, Ю.Н. Старилова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

В советской государственно-правовой науке вопросам избирательной системы уделялось особое внимание в исследованиях Т.Б. Анисимовой, В.Ф. Бубенцова, И.С. Карпиковой, А.И. Кима, Г.В. Мальцева, П.С. Ромашкина, Н.А. Тепловой, Б.В. Щетинина и др.

Более конкретные конституционно-правовые аспекты функционирования изби  
рательных комиссий, их статуса и порядка деятельности раскрыты в работах  
В.А. Алескеровой, В.Н. Андриянова, О.Е. Артемовой, Е.В. Белоусовой,

Р.Т. Биктагирова, В.И. Васильева, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, С.Г. Гонтарь,  
П.Е. Добровольского, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева,

Д.В. Кудряковой, Д.В. Лиджиева, Н.Г. Мажинской, К.К. Макаревича, А.А. Макарцева, М.С. Матейковича, Ю.Ф. Петухова, Д.В. Прокопьева, А.А. Сидоровой, А.В. Торопова, Г.З. Хафизовой, А.В. Шапошникова, А.В. Шмидько и др.

Среди кандидатских диссертаций, посвященных конституционно-правовым основам организации и деятельности избирательных комиссий, следует выделить работы В.Н. Андриянова «Законодательное регулирование правового статуса, правоприменительной и нормотворческой деятельности избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (М., 1999); А.Ю. Бузина «Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации» (М., 2004); А.Р. Василевской «Федеральное законодательство о правовом статусе должностных лиц в избирательных комиссиях Российской Федерации (М., 2001); Л.Д. Волковой «Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов в России» (Тюмень, 2000); Е.В. Мамонтовой «Правовое положение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации: по материалам Санкт-Петербурга и Северо-Запада»

(СПб., 2000); Ю.Ф. Петухова «Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства» (М., 2003); Д.В. Прокопьева «Конституционно-правовой статус избирательной комиссии сложноустроенного субъекта Российской Федерации: на примере Тюменской области» (Сургут, 2003); А.А. Сидоровой «Правовое положение избирательной комиссии муниципального образования: по материалам Волгоградской области» (Волгоград, 2006).

Однако в работах указанных авторов участковые избирательные комиссии с позиции конституционно-правового гарантирования их организации и функционирования не рассматривались, а упоминались лишь контекстно. Этим во многом и обусловлен выбор направления и тематики диссертационного исследования.

**Объектом** диссертационного исследования выступили урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся в Российской Федерации в сфере конституционно-правового гарантирования организации и функционирования участковых избирательных комиссий.

**Предмет** диссертационного исследования составили конституционные и иные правовые нормы, определяющие гарантии организации и функционирования участковых избирательных комиссий в России.

**Цель** диссертационного исследования связана с конституционно-правовой разработкой проблем гарантирования организации и функционирования участковых избирательных комиссий в Российской Федерации.

Для достижения заявленной цели автором были поставлены и решены **задачи**, среди которых:

– выявление конституционно-правовых целей и задач участковых избирательных комиссий в организации публичных выборов;

– анализ структуры конституционно-правового статуса участковых избирательных комиссий;

– конкретизация содержания принципов деятельности участковых избирательных комиссий;

– рассмотрение механизма конституционно-правового регулирования состава и внутренней структуры участковых избирательных комиссий;

– обоснование предложений по совершенствованию порядка формирования состава участковых избирательных комиссий;

– исследование институтов ротации и досрочного прекращения полномочий участковых избирательных комиссий;

– определение проблем реализации конституционно-правовых функций участковых избирательных комиссий в процессе подготовки избирательных участков к голосованию избирателей;

– раскрытие юридических форм обеспечения участковыми избирательными комиссиями процесса голосования на избирательных участках;

– формулировка предложений по совершенствованию порядка подсчета голосов, установления и оформления итогов голосования участковыми избирательными комиссиями;

– оценка целесообразности признания в качестве руководящих для участковых избирательных комиссий правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся вопросов обжалования решений и действий избирательных комиссий.

**Методологической основой** исследования явились разнообразные формы и приемы научного познания, выработанные и апробированные юридической теорией и правовой практикой. В их числе общенаучные (системный, анализа и синтеза и др.) и частнонаучные (юридические, социологические, статистические и др.). Особое внимание уделялось использованию собственно правовых методов – сравнительного правоведения, системного толкования, правового моделирования. Применены формально-юридический и системно-структурный подходы к исследованию заявленного объекта. Все это позволило раскрыть конституционно-правовые гарантии организации и функционирования участковых избирательных комиссий в системном единстве, с учетом разнообразия взглядов на их природу и способы совершенствования.

**Теоретическая основа** диссертационной работы сформирована с учетом достижений не только конституционно-правовой науки, но и ряда смежных общественных наук – социальной философии, социологии, политологии, многие концептуальные положения которых содержат важный материал для совершенствования законодательства и правоприменительной практики в современной России. Диссертация

обобщила в себе научный материал на основе стремления автора к обеспечению пре  
емственности в конституционно-правовом знании, учету теорий, концепций и науч  
ных доктрин, сформулированных как в трудах современников (С.А. Авакьян,  
Г.А. Борисов, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, И.Н. Куксин,  
О.Е. Кутафин, О.Н. Полухин, Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Тонков, В.И. Фадеев,

В.Е. Чиркин и др.), так и представителей русской дореволюционной конституционной юриспруденции (А.Д. Градовский, Ф.Ф. Кокошкин, С.А. Котляревский, П.И. Новгородцев, Б.Н. Чичерин и др.).

**Правовую основу** диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», федеральные законы от 22 февраля 2014 г. №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.; подзаконные нормативные правовые акты; акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

**Эмпирическая база** диссертационного исследования охватывает программно-целевые и политические документы, данные статистики, результаты опросов членов избирательных комиссий, данные сети Интернет, а также правовые акты, утратившие юридическую силу (законы РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР»; от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР»; Закон Российской Федерации от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Российской Федерации»; указы Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в положение о федеральных органах власти на переходный период», от 20 декабря 1993 г. № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» и др.).

**Научная новизна работы** заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея конституционно-правовых гарантий организации и функционирования участковых избирательных комиссий, обогащающая концепцию институционального гарантирования избирательного права и избирательного процесса в России;

– предложены конкретизация содержания ряда принципов применительно к функционированию участковых избирательных комиссий; меры по совершенствованию порядка подсчета голосов избирателей и определения результатов выборов;

– доказана необходимость повышения уровня демократичности при формировании состава участковых избирательных комиссий; реализации ротации в качестве способа гарантирования их статуса как постоянно действующих; целесообразность структурирования правового регулирования процедуры голосования избирателей; признания в качестве руководящих для участковых избирательных комиссий соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации;

– введены в научный оборот авторская трактовка участковой избирательной комиссии; конструкция конституционно-правового статуса участковых избирательных комиссий.

**На защиту выносятся** следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Авторская трактовка участковой избирательной комиссии, под которой  
понимается законодательно учрежденный постоянно действующий специализи  
рованный орган, предназначенный для подготовки и проведения выборов различ  
ных уровней, обеспечивающий непосредственное волеизъявление избирателей и  
наделенный для этого соответствующими полномочиями и ресурсами.

Анализ доктринальных и правовых источников показал, что специализированная модель участковых избирательных органов является наиболее предпочтительной, поскольку создает дополнительные гарантии надлежащей организации и проведения всех видов и уровней выборов в Российской Федерации.

2. Авторская конструкция конституционно-правового статуса участковых из  
бирательных комиссий, включающая его общую и специальную разновидности.

Общая – выражается в их независимости от органов государственной власти и местного самоуправления в пределах компетенции; возможности принимать обязательные для исполнения решения, которые не подлежат государственной ре-

гистрации; праве на содействие со стороны государственных (муниципальных) органов и учреждений в реализации полномочий и т.п. Специальная – в специфике состава и внутренней структуры, в порядке формирования и обновления, в гарантиях организации, функционирования и обжалования.

3. Конкретизация содержания принципов независимости, коллегиальности,  
добровольности, обязательности решений, содействия применительно к функцио  
нированию участковых избирательных комиссий:

– независимость в пределах соответствующих полномочий;

– сочетания коллегиальности и единоначалия в принятии решений;

– добровольность участия членов участковой избирательной комиссий в ее деятельности;

– обязательность решений вышестоящих избирательных комиссий;

– безвозмездность содействия участковым комиссиям в реализации их полномочий со стороны государственных и муниципальных органов.

4. Обоснование повышения уровня демократичности в организации пуб  
личных выборов. Существующий законодательный способ формирования состава  
участковых избирательных комиссий опосредован решением территориальных  
избирательных комиссий. С одной стороны, это организационно более удобно,  
чем назначение членов участковых избирательных комиссий представительными  
органами муниципальных образований. С другой, такой способ формирования  
сопровождается, как правило, безальтернативностью кандидатур, голосованием  
списком в ущерб персональному голосованию и обсуждению, отказом от проце  
дур тайного голосования, недостаточностью гарантий публичности заседаний  
территориальных комиссий. Кроме того, участковые избирательные комиссии ав  
томатически попадают в подчиненное положение по отношению к территориаль  
ным избирательным комиссиям.

5. Доводы в пользу реализации ротации в качестве демократического спосо  
ба гарантирования статуса участковых избирательных комиссий как постоянно  
действующих. Именно на уровне участковых избирательных комиссий ротация  
наиболее предпочтительна, поскольку это способствует кадровому, профессио  
нальному, организационному, личностному совершенствованию их состава и  
функционирования. В противном случае, высока вероятность системных ошибок,

неточностей и даже правонарушений, которые не выявляются «внутри» деятельности этих комиссий, следовательно – не пресекаются, не влекут за собой юридической ответственности, не подлежат должной правовой оценке в вышестоящих комиссиях и судах по инициативе членов комиссий с правом решающего голоса.

6. Предложение автора по структурированию правового регулирования  
процедуры голосования избирателей с теоретико-методологической точки зрения  
на общую и особенную части. Первая, касаясь обычного порядка голосования в  
помещении участковой избирательной комиссии, охватывает, по мнению автора,  
несколько этапов:

– подготовительный (действия должностных лиц и членов участковых комиссий непосредственно перед началом голосования);

– основной (процесс выдачи бюллетеней, голосования избирателей и наблюдения за ходом голосования);

– заключительный (действия должностных лиц и членов участковых комиссий по завершении голосования перед началом подсчета голосов и определения результатов волеизъявления граждан).

Вторая – регулирует процедуры досрочного голосования, голосования с использованием открепительных удостоверений, голосования вне помещения для голосования, голосования по почте, голосования с помощью специальных машин и иных технических средств.

7. Предложения автора, направленные на совершенствование избирательно  
го законодательства, в части, касающейся порядка подсчета голосов избирателей  
и определения результатов выборов. Для этого необходимо:

– четко разграничить полномочия каждого из должностных лиц и членов участковых избирательных комиссий;

– инструктивно предписать в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» пронумерованную последовательность их действий;

– указать на юридические последствия нарушения такой последовательности.

8. Авторское обоснование целесообразности признания в качестве руково  
дящих для участковых избирательных комиссий правовых позиций Конституци-

онного Суда Российской Федерации, касающихся вопросов обжалования решений и действий избирательных комиссий.

Обобщение практики по избирательным спорам позволило систематизировать следующие руководящие правовые позиции:

– законодатель должен учитывать сжатость избирательных сроков, по истечении которых защита нарушенных избирательных прав становится затруднительной и даже невозможной;

– истечение сроков обжалования избирательных действий или бездействия не должно толковаться в качестве непреодолимого препятствия для защиты нарушенных избирательных прав;

– юрисдикционные органы не могут быть ограничены в праве признания результатов голосования или выборов недействительными при наличии существенных нарушений требований закона, установленных и доказанных в надлежащем порядке;

– избирательные комиссии не обладают исключительным правом обращения в судебные инстанции по вопросам защиты избирательных прав.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования обусловлена тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– раскрыто и конкретизировано содержание принципов, на основе которых осуществляется функционирование участковых избирательных комиссий;

– изложены концептуальные положения об особенностях структуры правового статуса участковых избирательных комиссий, их места в системе организации публичных выборов;

– изучены состав, внутренняя структура и порядок формирования участковых избирательных комиссий;

– проведена модернизация подходов к правовому регулированию юридически значимых действий участковых избирательных комиссий в процессах подготовки избирательных участков к голосованию, организации волеизъявления граждан, подсчета голосов избирателей, определения и оформления результатов голосования, обеспечивающая получение новых результатов по теме диссертации.

**Практическая значимость** диссертационного исследования выражается в том, что его материалы могут быть использованы в деятельности избирательных комиссий всех уровней, законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов и глав муниципальных образований. В образовательном процессе отдельные результаты исследования могут найти применение при чтении лекционных курсов и проведении практических занятий по учебным дисциплинам «Конституционное право», «Муниципальное право» и спецкурсам по магистерским программам («Избирательное право», «Избирательная система», «Правозащитные системы в Российской Федерации» и др.).

**Степень достоверности** проведенного конституционно-правового исследования гарантий организации и функционирования участковых избирательных комиссий в Российской Федерации, обоснование и формулирование предложений по его совершенствованию опосредованы использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом официальных источников юридической практики, нормативных актов, обобщением использованной научной литературы.

**Апробация результатов** исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного права юридического института ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», в результате личного многолетнего опыта работы автора в качестве председателя избирательной комиссии, а также в ходе выступления диссертанта на различных научно-практических мероприятиях (конференции, «круглые столы», совещания руководителей избирательных комиссий Орловской области).

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения; трех глав, включающих десять параграфов; заключения и списка литературы.

## Конституционно-правовой статус участковых избирательных комиссий

На избирательные комиссии возлагается конституционная функция обеспечения всеобщности избирательного права. Под всеобщностью в данном контексте понимается гарантирование, по общему правилу, активного и пассивного избирательного права для всех участников конституционного процесса за изъятиями, устанавливаемыми федеральным законом на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Часть ограничений избирательного права указана непосредственно в ст. 32 Основного закона страны. В их числе – возрастной ценз, ценз гражданства, недопустимость участия в выборах недееспособных лиц, ограничения избирательных прав осужденных, неизбираемость на третий срок подряд, ценз несовместимости статуса и т.п. Данные правоограничения имеют институциональный характер и сравнительно полно исследованы в конституционно-правовой науке21.

Вместе с тем, конституционные задачи избирательных комиссий по обеспечению всеобщности избирательного права имеют довольно специфический характер, на что не всегда обращается внимание в научной литературе. Избирательные органы не обладают законодательной функцией, они не вправе вводить или упразднять избирательные цензы. К их компетенции не относится гарантирование всеобщего избирательного права на институциональном уровне. Тем более, как справедливо подчеркивает Р.Т. Биктагиров, избирательные комиссии не следует отождествлять с правоохранительными органами22. Но избирательные комиссии, во-первых, в своей деятельности могут допускать противоправные ограничения активного и пассивного избирательного права, во-вторых, в их обязанности входит пресечение неправомерных ограничений избирательных прав, допущенных другими лицами.

С точки зрения реализации всеобщности активного избирательного права главная обязанность избирательных комиссий состоит в качественном учете избирателей и включении в список избирателей всех лиц, которые обладают данным субъективным правом. Нетрудно заметить, что учет всех избирателей, проживающих в России и за ее пределами – чрезвычайно сложная задача, решение которой требует значительных организационных и финансовых ресурсов. Ее решение отчасти упрощается имеющейся в стране системой регистрации граждан по месту пребывания и жительства, в которой есть много общего с советским институтом прописки, что нередко подвергается научной и публицистической критике и весьма неоднозначно оценивается конституционным правосудием с точки зрения вероятных нарушений свободы передвижения и поселения.

В современной России функция учета избирателей, в той или иной мере, возложена на нескольких субъектов правоотношений: территориальные органы Федеральной миграционной службы, глав местных администраций и участковые избирательные комиссии, контролируемые вышестоящими избирательными комиссиями. При подобном законодательном решении неизбежно возникает проблема дублирования функций, взаимодействия компетентных органов и должностных лиц, а также иерархии23 (Федеральная миграционная служба, главы местных администраций и участковые избирательные комиссии не находятся в отношениях административного подчинения друг другу)24. В практической действительности избирательные комиссии взаимодействуют с органами миграционной службы и главами местных администраций в форме информационного обмена, после чего непосредственно уточняют и корректируют списки избирателей в течение соответствующих избирательных кампаний.

Мировой практике известны различные системы регистрации избирателей, которые с определенной степенью условности можно подразделить на публичные и частные, обязательные и добровольные25. В связи с этим имеющийся в России механизм регистрации избирателей, зачастую, подвергается обоснованной критике. В состав избирателей граждане России включаются по умолчанию, без каких-либо волевых действий с их стороны. Гражданин России не обязан голосовать на выборах, однако он включается в список избирателей независимо от наличия или отсутствия своего желания. В отличие, например, от Великобритании, в которой действует система «закрытых списков» (списки избирателей «закрываются» по состоянию на определенную дату, поэтому в случае переезда на новое место жительства гражданин вынужден голосовать по месту предыдущего проживания)26 – в России и ряде иных стран списки избирателей чрезвычайно подвижны вплоть до дня голосования. В конечном итоге на избирательные комиссии возлагается объемная функция постоянной корректировки списка избирателей, разбора соответствующих жалоб граждан, исключения многократного учета избирателей ввиду миграционных процессов и других юридически значимых обстоятельств (смерти, признания граждан недееспособными, вступления в силу обвинительных приговоров судов и т.п.).

## Порядок формирования участковых избирательных комиссий

Важнейшим элементом конституционно-правового статуса коллегиальных субъектов правоотношений является их состав и внутренняя структура65. Без определения данных компонентов в конституции, законе или подзаконном нормативном правовом акте о статусе соответствующего лица, сложно представить какое-либо его функционирование, направленное на реализацию установленной компетенции66. Так, Государственная Дума состоит из депутатов в количестве 450 народных представителей, в Совет Федерации входят члены по два представителя от каждого субъекта Федерации, членами Правительства РФ являются председатель, его заместители и федеральные министры. Аналогичным образом законодатель определяет состав законодательных (представительных) органов субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований, высших исполнительных органов субъектов РФ (если они являются коллегиальными) и т.д. В связи с этим на законодателя возлагается публично-правовая обязанность регулирования состава и внутренней структуры избирательных комиссий, включая участковые67.

Термин «состав» имеет множественное содержание. Согласно толковому словарю С.И.Ожегова, под составом в анализируемом нами контексте понимается совокупность людей или предметов, образующих целое (например, вхождение лиц в состав президиума). В юридической науке термин «состав» употребляется не только в отношении конституционно-правового статуса органов и организаций. Под составом Российской Федерации понимается совокупность входящих в нее субъектов Федерации – республик, краев, областей, городов федерального российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 10. значения и автономных образований. Под составом правонарушения – объект, субъект, объективная и субъективная стороны. Принято также говорить о составах сделок, документов, исков; об элементном составе, субъектном составе, персональном составе, социальном составе, фактическом составе (в механизме правового регулирования) и т.д. Применительно к статусу коллегиальных органов категория «состав» характеризует совокупность лиц, его образующих68.

С термином «состав» тесно связана другая конституционно-правовая категория – «внутренняя структура»69 («внутренняя организационная структура»70, «внутренняя организация»71). Для сложных по своему внутреннему строению субъектов конституционных отношений понятие внутренней структуры является более широким по сравнению с термином «состав». Так, Государственная Дума состоит из 450 депутатов; ее внутренняя структура включает в себя совокупность внутренних органов (Совет Думы, комитеты и комиссии, фракции и депутатские группы), должностных лиц (председатель палаты, его заместители, председатели комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп, их заместители), механизм их взаимодействия и т.д. В более простых по внутреннему строению субъектах конституционных отношений понятия «состав» и «внутренняя структура» нередко используются в тождественном значении. Однако и в этом случае следует учитывать, что понятие «внутренняя структура» охватывает в большей мере динамику общественных отношений, в то время как термин «состав» – преимущественно их статику, т.е. фактическое состояние на определенный момент времени.

Проблематика состава и внутренней организации избирательных комиссий включает в себя, по крайней мере, следующие вопросы: каков численный состав комиссии; обладают ли члены комиссии равным статусом или их статус различен; имеются ли в составе комиссии должностные лица или внутренние органы со своей компетенцией; создается ли в структуре комиссии вспомогательный аппарат государственных или муниципальных служащих. Как правило, вышестоящие избирательные комиссии имеют более развернутую внутреннюю структуру, а нижестоящие комиссии – меньшую по численности и структурной насыщенности.

Количественный состав избирательных комиссий должен быть оптимальным с точки зрения нескольких, зачастую – взаимоисключающих целей правового регулирования. Цель обеспечения публичности, прозрачности, независимости, беспристрастности избирательных комиссий диктует необходимость включения в их состав как можно большего числа членов72. С другой стороны – чрезмерно высокая численность членов избирательных комиссий затрудняет организацию их работы, снижает эффективность их деятельности, порождает дополнительные расходы за счет средств государственных и муниципальных бюджетов73.

Применительно к участковым избирательным комиссиям важное значение имеет также численность избирателей, проживающих на территории соответствующих участков; функциональные обязанности членов комиссии по организации процесса голосования, подсчета голосов и определения результатов волеизъявления граждан. При недостаточном количестве членов участковых избирательных комиссий может сложиться ситуация очередей избирателей, затянуться по времени процесс первичного подсчета избирательных бюллетеней, осложняться процедура голосования с помощью переносного избирательного ящика. Имеет значение вид проводимых выборов и количество совмещенных выборов. При проведении выборов в представительный орган требуется большее количество членов участковой комиссии, чем при организации выборов должностных лиц. При совмещении нескольких выборов (тем более – референмдумов) требования к количественному составу членов участковых избирательных комиссий также возрастают74.

Изложенные обстоятельства позволяют сформулировать вывод о необходимости диспозитивного правового регулирования количественного состава участковых избирательных комиссий. Орган, уполномоченный на определение количества членов участковых избирательных комиссий, должен иметь сравнительно широкую дискрецию, чтобы иметь возможность варьировать численный состав комиссий в зависимости от вышеназванных обстоятельств. Согласно нормам Федерального закона «Об основных гарантиях…» (п. 3 ст. 27), численность членов участковой комиссии находится в зависимости от количества избирателей на избирательном участке, однако законом устанавливается не «твердая» цифра, а диапазон количества членов (до 1001 избирателя – от 3 до 9; от 1001 до 2001 избирателя – от 7 до 12; свыше 2001 избирателя – от 7 до 16).

## Обеспечение процесса голосования на избирательных участках

В предыдущих параграфах и главах настоящего исследования многократно затрагивалась проблема правовых последствий противоправных действий или бездействия участковых избирательных комиссий, однако эти вопросы рассматривались фрагментарно, исходя из поставленных в диссертации исследовательских задач. В данном, завершающем параграфе, исследовательская задача состоит в сосредоточении внимания именно на этой проблематике. Каким является и каким должен быть, исходя из смысла действующей Конституции РФ, конституционно-правовой механизм обжалования противоправных действий участковых избирательных комиссий и восстановления в нарушенных избирательных правах? Какие правовые последствия влекут за собой соответствующие правонарушения? Должны ли к участковым избирательным комиссиям применяться соответствующие юридические санкции? Являются ли они соразмерными целям конституционно-правового регулирования избирательных отношений, основанным на демократических принципах функционирования избирательной системы?

Проблемы механизмов контроля, обжалования, защиты, правовых последствий и ответственности – являются одними из центральных во всех отраслевых юридических науках, включая конституционное право. Если законодатель возлагает на участковые избирательные комиссии юридические обязанности, эти обязанности должны исполняться под контролем соответствующих субъектов правоотношений и под угрозой неблагоприятных правовых последствий, включая юридические санкции. В противном случае конституционно-правовые нормы обречены на неисполнение, что приводит к подрыву авторитета конституционного права в целом. Юридические обязанности участковых избирательных комиссий – это не пожелания, не рекомендации и не стимулирующие поощрительные положения. Их суть состоит в строгом и неукоснительном исполнении под контролем государства.

Вместе с тем, механизм обеспечения законности в деятельности участковых избирательных комиссий в современной России не является до конца урегулированным. В нем много пробелов, неточностей и правовой неопределенности. Этому способствует не столько бездействие законодательных органов, сколько институциональные особенности публичных выборов как специального объекта конституционно-правового регулирования. В обычном юридическом процессе контролирующие и применяющие санкции органы не связаны жесткими временными рамками. Они имеют возможность собирать необходимые доказательства, осуществлять процессуальные действия в течение разумного срока, необходимого им для оперативно-розыскных, следственных и других правоохранительных мер. Участковые избирательные комиссии осуществляют основные юридически значимые действия в течение временного периода, охватывающего интервал продолжительностью менее одних суток, причем непрерывно. Пресечение одного выявленного правонарушения может повлечь за собой другие правонарушения ввиду непрерывного течения времени, требующего исполнения новых юридических обязанностей участковыми избирательными комиссиями. Участковые избирательные комиссии не имеют своего «дублера», которым можно было бы оперативно заменить состав комиссии, допустивший грубые или существенные нарушения закона. Обнаружившийся факт правонарушения не дает основания приостановить процесс голосования на избирательном участке. Поэтому законодатель предпочитает путь последующего юридического контроля. Именно после завершения всех юридически значимых действий со стороны участковой избирательной комиссии включают свое действие контрольные механизмы, в результате функционирования которых комиссия может быть расформирована, а ее члены – привлечены к административной или уголовной ответственности.

Еще одной важной особенностью механизма контроля и ответственности в деятельности участковых избирательных комиссий является презумпция законности и добросовестности в их действиях или бездействии, которая нередко «привязывается» к результатам волеизъявления избирателей. Предположим, на избирательном участке имели место грубейшие нарушения законодательной процедуры, что неопровержимо доказано в надлежащем юрисдикционном порядке, виновные лица привлечены к юридической ответственности, результаты голосования на избирательном участке признаны недействительными и т.д. Какие правовые последствия с точки зрения функционирования избирательной системы в целом это должно за собой повлечь? Обязана ли комиссия, организующая выборы, на этом основании признать выборы недействительными по соответствующему избирательному округу? Меняется ли ответ на этот вопрос при использовании пропорциональной избирательной системы? Какая доля (процент, часть) голосующих граждан считается достаточной, чтобы признание недействительными результатов их волеизъявления повлекло за собой недействительность выборов в целом? Точные ответы на данные вопросы не дает не только действующее законодательство, но и судебная практика.

Практика Конституционного Суда РФ по избирательным спорам весьма обширна и охватывает многие важнейшие фрагменты избирательной системы. Так, высший орган конституционного контроля России пресекал противоправные ограничения активного избирательного права в законодательстве субъектов РФ по таким основаниям, как оседлость стимые возрастные ограничения166. Давая оценку правомерности последующей отмены регистрации кандидата после завершения первой стадии голосования, Конституционный Суд РФ установил, что законодатель обязан ввести процедуру повторных выборов, а не повторного голосования, иначе выборы приобретают нелегитимный характер167. Объектами конституционного контроля в организации публичных выборов явились вопросы разнообразия применяемых избирательных систем168, недопустимости изменения правил подсчета голосов в ходе одних и тех же выборов169, разграничения компетенции по вопросу о назначении выборов170, срока полномочий выборных органов171 и т.д. Вместе с тем, имеется и несколько весьма конкретных правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу о механизме защиты избирательных прав граждан и восстановления в нарушенных избирательных правах.

## Обжалование решений и действий участковых избирательных комиссий в системе конституционно-правовых гарантий их функционирования

В федеральное законодательство необходимо внести поправки, согласно которым состав территориальных избирательных комиссий формировался бы на паритетных началах решениями глав и представительных органов муниципальных образований. Территориальные комиссии должны быть лишены статуса государственных органов, поскольку подчинение государственных органов муниципальным органам не может допускаться ни при каких обстоятельствах. В отличие от участковых избирательных комиссий, численный состав которых весьма велик, для представительных органов муниципальных образований не составило бы сложности качественное, полноценное и неформальное назначение членов территориальных избирательных комиссий. Решение федерального законодателя о наделении избирательных комиссий субъектов РФ правом назначения состава территориальных комиссий слишком очевидно нарушает демократические принципы формирования системы избирательных комиссий, ставит их в административную зависимость от усмотрения одного органа.

Демократичность организации публичных выборов в конституционном государстве в значительной степени обеспечивается механизмом ротации и досрочного прекращения полномочий органов, уполномоченных законом на организацию выборов. Если составы избирательных комиссий на протяжении значительного времени остаются неизменными, в их деятельности логично ожидать стагнацию, приверженность к стереотипам организационного поведения (не всегда положительных), определенную зависимость от устоявшихся общественных связей (которые, зачастую, негативно влияют на процесс обеспечения их беспристрастности). В отличие от судей, большинство которых назначается на должности без ограничения срока полномочий до достижения предельного возраста пребывания в судейской должности, составы избирательных комиссий нуждаются в более активной ротации наряду с выборными органами и должностными лицами, формированию которых избирательные комиссии призваны способствовать.

Одной из особенностей организации избирательного процесса не только в России, но и в зарубежных странах, является отсутствие постоянно действующих и специально отведенных мест для голосования избирателей. В этом нет организационной необходимости, потому что публичные выборы проводятся сравнительно редко. Постоянно действующие и специально отведенные места для голосования в течение срока полномочий выборных органов требовали бы дополнительных издержек за счет средств публичных бюджетов (коммунальные платежи, содержание помещений, текущий и капитальный ремонт и т.п.). Кроме того, подобное решение законодателя приводило бы к весьма неэффективному распоряжению объектами соответствующей публичной собственности (эти помещения в течение срока полномочий выборных органов должны использоваться в целях реализации задач и функций государства или муниципальных образований вместо неоправданного «ожидания» назначения очередных выборов и организации последующего голосования граждан). По названным причинам законодатель в процессе правового регулирования избирательных отношений должен исходить из предположения, что помещения для голосования будут выделены на безвозмездной основе государственными или муниципальными юридическими лицами, владеющими публичным имуществом на производном вещном праве хозяйственного ведения или оперативного управления. В свою очередь, на избирательных комиссиях лежит публично-правовая обязанность подготовки избирательных участков к голосованию граждан.

Голосование избирателей – одна из решающих стадий избирательного процесса, вследствие которой, собственно, и осуществляется само волеизъявление граждан. Этой стадии процесса организации публичных выборов предшествуют другие этапы, включая выдвижение кандидатов, их регистрацию и агитационную кампанию, которые, несомненно, воздействуют на результаты последующего волеизъявления. Однако какой бы ни была степень агитационного воздействия на электоральный корпус и предварительного отбора баллотирующихся кандидатур, в конечном итоге именно граждане, обладающие активным избирательным правом, принимают окончательное решение по вопросу об избрании одних лиц и отказу в доверии другим кандидатам. В связи с этим на законодателя возлагается публично-правовая и конституционная обязанность регулирования соответствующих общественных отношений, исключения наиболее типичных и вероятных форм злоупотребления правами, профилактики фальсификации итогов голосования, обеспечения независимости и беспристрастности членов участковых избирательных комиссий, их ответственности перед законом за свои избирательные действия и противоправное бездействие в ходе организации публичных выборов.

В отличие от процесса голосования, который занимает сравнительно продолжительный период времени, имеет нормированную продолжительность и, вследствие этого, не требует от членов участковых избирательных комиссий усиления степени концентрации на организационно-правовых действиях, подсчет голосов, установление и оформление итогов голосования имеет иную юридическую природу. Подсчет голосов начинается немедленно после окончания голосования и производится непрерывно до завершения этой стадии. Сразу после завершения подсчета голосов должны устанавливаться и оформляться итоги голосования, после чего избирательные документы подлежат немедленной передаче вверх по инстанции в системе избирательных комиссий вплоть до комиссии, уполномоченной законом на установление итогов выборов (окружные комиссии; комиссии, организующие выборы). В теоретико-методологическом аспекте это выражается в форме конституционно-правовых принципов открытости (гласности, публичности), коллегиальности, последовательности и непрерывности в деятельности участковых избирательных комиссий.

Проблемы механизмов контроля, обжалования, защиты, правовых последствий и ответственности – являются одними из центральных во всех отраслевых юридических науках, включая конституционное право. Если законодатель возлагает на участковые избирательные комиссии юридические обязанности, эти обязанности должны исполняться под контролем соответствующих субъектов правоотношений и под угрозой неблагоприятных правовых последствий, включая юридические санкции. В противном случае конституционно-правовые нормы обречены на неисполнение, что приводит к подрыву авторитета конституционного права в целом. Юридические обязанности участковых избирательных комиссий – это не пожелания, не рекомендации и не стимулирующие поощрительные положения. Их суть состоит в строгом и неукоснительном исполнении под контролем государства.