Демьянов Евгений Викторович. Избирательные комиссии в субъектах российской федерации: проблемы конституционно-правового статуса: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Демьянов Евгений Викторович;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Доктринальные и исторические основы организации и деятельности избирательных органов в Российской Федерации 23**

1. Понятие и составные элементы конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации 23

2. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации 33

3. Становление избирательных органов, избирательных комиссий на территории Северо-Кавказского федерального округа 67

**Глава 2. Конституционно-правовое регулирование статуса и практики правоприменительной деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации 96**

1. Конституционно-правовые основы внутренне- и внешне- системного взаимодействия избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации 96

2. Принципы и функции организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации 125

3. Полномочия, ответственность, гарантии деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации 142

4. Особенности конституционно-правового регулирования статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа и на правления развития избирательного законодательства 182

Заключение 200

Библиография 206

* [Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/izbiratelnye-komissii-v-subektah-rossijskoj-federacii-problemy-konstitucionno.html#7648351)
* [Становление избирательных органов, избирательных комиссий на территории Северо-Кавказского федерального округа](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/izbiratelnye-komissii-v-subektah-rossijskoj-federacii-problemy-konstitucionno.html#7648352)
* [Принципы и функции организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/izbiratelnye-komissii-v-subektah-rossijskoj-federacii-problemy-konstitucionno.html#7648353)
* [Особенности конституционно-правового регулирования статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа и на правления развития избирательного законодательства](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/izbiratelnye-komissii-v-subektah-rossijskoj-federacii-problemy-konstitucionno.html#7648354)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Обеспечение прозрачности, честности и легитимности проведения свободных выборов и референдумов как высшего непосредственного выражения власти народа имеет особое значение для укрепления демократических начал российской государственности. Как отметил в своем Послании Федеральному Собранию 2015 года Президент Российской Федерации В.В. Путин, «необходимо обеспечить безусловное общественное доверие к результатам выборов, их твердую легитимность».1 Решение этой важнейшей общегосударственной задачи возможно лишь на основе комплексного решения имеющихся на данном этапе проблем конституционно-правового статуса избирательных комиссий, согласованного взаимодействия всех избирательных комиссий, их интеграции в единую целостную систему, которая должна быть адаптирована к различным, в том числе негативным воздействиям, и создавать необходимые условия для непосредственного и адекватного выражения воли народа в ходе проведения свободных выборов и референдума.

Российское избирательное законодательство, осуществляя разграничение полномочий избирательных комиссий, ограничивается декларированием их системности в статье 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в которой осуществляется лишь перечисление избирательных комиссий без учета их системных взаимосвязей, иерархической структуры построения данной системы, иных факторов, свойственных социальной системе.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, возглавляя всю систему избирательных комиссий в Российской Федерации и обеспечивая эффективность ее деятельности, осуществляет свое определяющее влияние на электоральную жизнь в регионах через избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. В этой связи избирательная комиссия субъекта Российской Федерации интегрирует действующие на его территории избирательные комиссии в единое целостное образование, которое, являясь подсистемой в рамках общей системы избирательных комиссий в Российской Федерации, образует, в свою очередь, систему избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации.

Такое системное рассмотрение деятельности избирательных комиссий, действующих в субъекте Российской Федерации, позволяет рассмотреть их всесторонне, во взаимосвязи и взаимодействии всех составляющих элементов конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации. В условиях одновременного проведения различных выборов в единый день голосования вопрос об укреплении единства системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации приобретает особое

1 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. – 2015. – 4 декабря.

значение, поскольку от их слаженной работы зависит в конечном счете легитимность электорального результата.

Вместе с тем, как показывает практика, возникает ряд серьезных проблемных вопросов во взаимоотношениях между избирательными комиссиями при проведении избирательных кампаний разного уровня, к числу которых можно отнести отсутствие законодательного регулирования пределов деятельности избирательных комиссий различного уровня; недостаток полномочий у избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по контролю за деятельностью избирательных комиссий более низкого уровня, особенно – за избирательными комиссиями муниципальных образований; отсутствие правовой проработки вопросов объединения в одну систему избирательных комиссий муниципальных образований и избирательных комиссий, относящихся к государственным органам; отсутствие единого на всей территории Российской Федерации подхода к организации работы членов такого важнейшего звена системы избирательных комиссий, как территориальные комиссии; отсутствие правового регулирования по вопросам конструктивного взаимодействия системы избирательных комиссий с институтами гражданского общества.

Указанные и иные проблемные вопросы приводят к определенным сбоям в согласованной работе избирательных комиссий (комиссий референдума). Представляется, что их объединение в единую с определенными связующими звеньями взаимодействия систему повлечет проявление такого свойства системы в общем ее понимании, как эмерджентность, т.е. эта система избирательных комиссий (комиссий референдума) будет иметь принципиально новые качества вследствие объединения ее составных частей на уровне субъекта Российской Федерации в общей системе избирательных комиссий Российской Федерации, возглавляемой Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Обращение к категории «единство» дает возможность системно-структурного анализа деятельности избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации и разработки на этой основе научно-обоснованных предложений по совершенствованию их взаимодействия в рамках единого целостного государственно-правового организма.

Главной направленностью диссертационного исследования в этой связи является поиск путей решения проблем конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации и, прежде всего, построения такой системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, которая являлась бы устойчивой к воздействию как внешних, так и внутренних (негативных) факторов и, исходя из основных конституционных принципов, обеспечивала бы непосредственное и адекватное выражение воли народа при организации и проведении выборов и референдумов.

**Степень разработанности темы исследования.** Несмотря на то что имеются работы, посвященные исследованию проблемам правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации, достаточно подробно иссле-

дованы вопросы правового статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных и участковых избирательных комиссий, организации и деятельности избирательных комиссий, участвующих в подготовке и проведении муниципальных выборов, комплексного анализа решения проблем конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, включая основы взаимоотношений (системной взаимосвязи) избирательных комиссий между собой как элемента конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, не проводилось.

При исследовании общетеоретических аспектов в рамках рассматриваемой тематики были использованы работы ведущих отечественных специалистов в области теории государства и права – А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова, а также конституционного и избирательного права С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.С. Алехиной, Г.Н. Андреевой, М.В. Баглая, Е.В. Белоусовой, Р.Т. Биктагирова, Н.А. Богдановой, И.Б. Борисова, Ю.А. Веденеева, Т.Н. Зражевской, А.В. Иванченко, В.И. Лысенко, В.Т. Кабышева, А.И. Казанника, С.Д. Князева, Е.И. Колюшина, А.Н. Костюкова, М.С. Матейковича, И.В. Мухачева, Ю.А. Новикова, И.А. Старостиной, Е.С. Шугриной, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и некоторых других.

Использованы труды иностранных учёных, таких как М. Ориу, Г. Радбрух, и др.

Из научных работ, затрагивающих проблематику организации и деятельности избирательных комиссий, заслуживают внимания труды Н.И.Анисимовой, М.С. Белявской, Ю.А. Бузина, А.А. Вешнякова, А.В. Иванченко, А.Д. Исхакова, С.В. Кабышева, К.В. Краснова, Т.Г. Левченко, Ю.Ф. Пе-тухова, Д.В. Прокопьева, В.Н. Сучилина и ряда других.

**Цели и задачи научного исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка концептуальных подходов в разрешении проблем конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с поставленной целью, диссертационное исследование направлено на решение следующих задач:

определение понятия и составных элементов конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации;

исследование системы избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации;

изучение историко-правовых аспектов становления системы избирательных комиссий (избирательных органов), участвующих в подготовке и проведении выборов (референдумов) в России;

исследование конституционно-правовых основ внутри-системного взаимодействия (избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации между собой) и внешне-системного взаимодействия (избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации с институтами гражданского общества);

определение принципов и функций организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации;

исследование полномочий, ответственности, гарантий деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации;

выявление особенностей конституционно-правового регулирования статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа и направлений развития избирательного законодательства.

**Научная новизна исследования** заключается прежде всего в самой постановке вопроса относительно поиска решений проблем конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

Диссертационная работа представляет собой первое системное научное исследование конституционно-правовых основ укрепления единства системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, полученные результаты вносят ряд новых положений в науку конституционного права, а также позволяют уточнить и развить традиционное понимание многих важных вопросов.

Автором дано понятие и определены составные элементы конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

В диссертационном исследовании впервые обосновано положение о необходимости рассмотрения действующих на территории субъекта Российской Федерации избирательных комиссий как единого целостного образования в рамках общей системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Результаты исследования позволяют переосмыслить значение единства системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации и разработать предложения по расширению полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по отношению ко всем видам избирательных комиссий, в том числе – избирательным комиссиям муниципальных образований и установлением «обратной связи» взаимодействия с институтами гражданского общества.

В результате научного анализа действующего законодательства и правоприменительной практики впервые комплексно сформулированы принципы системы избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации (как общие, так и специальные), а также выделены функции организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации (как общие, так и специальные), даны рекомендации по совершенствованию законодательства в данной сфере общественных отношений.

Автором впервые предложен комплексный подход в установлении критериев результативности, эффективности и способов определения данных параметров применительно к организации и деятельности избирательных комиссий и правового закрепления их в избирательном законодательстве.

Также в исследовании выдвинуты и обоснованы отличающиеся новизной конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего вопросы конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, их взаимодействие с институтами гражданского общества.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что в ней применён комплексный подход при анализе теоретических аспектов, связанных с проблемами конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, предложены пути решения проблемных вопросов, в том числе относительно новых подходов в определении правового статуса территориальных и участковых избирательных комиссий.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что предложения, содержащиеся в диссертации относительно внесения изменений по вопросам совершенствования как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации, могут быть использованы в практической деятельности, а также положения диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании курсов конституционного права Российской Федерации, избирательного права.

**Методология и методы исследования.** Для решения поставленных задач в интересах достижения цели исследования автор применял современные методы познания, выявленные и апробированные наукой. Методологическую базу диссертации составляют как общенаучные методы: исторический, формально-логический, системно-структурный, сравнительный, моделирования, так и правовые методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой.

В частности, использование метода моделирования позволило сформулировать законодательные предложения, направленные на совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации.

Применение формально-юридического метода позволило исследовать сущность и проанализировать содержание конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, выявить принципы и функции организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

Применение историко-правового метода позволило проследить эволюцию формирования и функционирования, становления избирательных органов, избирательных комиссий на территории Северо-Кавказского федерального округа.

С помощью системно-структурного метода было определено, что системе избирательных комиссий в Российской Федерации как органически целостному правовому явлению присущ вертикальный, иерархический тип структурной организации, а также выделен один из важных элементов конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации

– основы взаимоотношений (системная взаимосвязь) избирательных комиссий между собой.

Сравнительно-правовой метод использовался при сопоставлении организации и деятельности избирательных органов в Российской Федерации и зарубежных странах.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. Предложено определение конституционно-правового статуса избира  
тельных комиссий в субъектах Российской Федерации, в который включены  
следующие составные элементы: закрепленная нормами избирательного права  
совокупность порядка формирования, прав, обязанностей, ответственности, га  
рантий деятельности, принципов, функций, основ взаимоотношений (систем  
ной взаимосвязи) между собой.

2. Совокупность избирательных комиссий, действующих в субъекте Рос  
сийской Федерации, образует единую целостную систему (в рамках общей сис  
темы избирательных комиссий в Российской Федерации), направленную на  
обеспечение адекватного и непосредственного выражения воли народа в ходе  
проведения выборов и референдумов в Российской Федерации.

Сущность единства системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации заключается в том, что совокупность действующих на его территории избирательных комиссий представляет собой не гетерогенное образование разнородных сочленов, а единый государственно-общественный организм, основанный на взаимодействии институтов государства, местного самоуправления и гражданского общества, на доверии и солидарности всех субъектов избирательного процесса.

3. В целях укрепления единства системы избирательных комиссий в Рос  
сийской Федерации, систем избирательных комиссий в субъектах Российской  
Федерации (как составных частей системы избирательных комиссий в Россий  
ской Федерации) предложена ее централизация путем законодательного расши  
рения компетенции Центральной избирательной комиссии Российской Федера  
ции, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и наделения их  
дополнительными полномочиями по контролю за избирательными комиссиями,  
действующими на территориях субъектов Российской Федерации (включая из  
бирательные комиссии муниципальных образований).

Такими полномочиями может являться законодательное закрепление предоставления права Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в случае необходимости рассматривать жалобы, обращения на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий более низкого уровня, их должностных лиц, включая избирательные комиссии муниципальных образований непосредственно, без обязательного предварительного их рассмотрения комиссиями более низкого уровня, независимо от вида избирательных кампаний, а также вне периодов проведения выборов (в отличие от того, как это определено в законодательстве в настоящее время).

У избирательной комиссии субъекта Российской Федерации должна быть законодательно установленная возможность отстранения от должности председателя избирательной комиссии муниципального образования в случае нарушения избирательных прав граждан, нарушения избирательного законодательства при организации и проведении муниципальных выборов.

Именно такие контрольные полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации могли бы стать связующими звеньями, объединяющими избирательные комиссии в субъекте Российской Федерации в единую целостную систему, которая должна быть централизованной не только в период избирательных кампаний, но и в период между ними. В этом случае возможно добиться построения системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, устойчивой к воздействию как внешних, так и внутренних негативных факторов.

4. Предложены критерии определения результативности, эффективности  
и способов определения данных параметров применительно к организации и  
деятельности избирательных комиссий (данные критерии в настоящее время в  
законодательстве отсутствуют), для чего необходимо установить показатели  
эффективности и результативности деятельности избирательных комиссий, по  
аналогии с тем, как это определено нормами Федерального закона от 27 июля  
2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федера-  
ции»2 с учётом особенностей их конституционно-правового статуса.

Также предлагается разработать перечень показателей для оценки эффективности деятельности системы избирательных комиссий по аналогии с тем, как это определено в настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»,3 что способствовало бы повышению качества проведения выборов и референдумов различного уровня в Российской Федерации.

В целях законодательного установления максимальной эффективности организации избирательных кампаний, кампаний референдума, с учетом практического опыта проведенных избирательных кампаний, в диссертационном исследовании предлагается установить своеобразную «обратную связь» между практическими выводами, сделанными по результатам проведенных избирательных кампаний (кампаний референдума), и внесением избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации в порядке законодательной инициативы соответствующих проектов законов.

5. В результате проведенного правового анализа организации и деятель  
ности избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации и в процессе  
исследования элементов конституционно-правового статуса избирательных ко  
миссий в субъекте Российской Федерации, автор пришел к выводу о том, что  
необходимо принимать во внимание основные конституционные принципы  
(принцип демократического государства и принцип народного суверенитета),

Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215. Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

принципы избирательного права, в связи с чем впервые были сформулированы как общие, так и специальные принципы системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации.

Также на основе ретроспективного правового анализа, исходя из положительного опыта предыдущих периодов и наличия объективной необходимости на сегодняшний день, предлагается вернуть в законодательство обязательность наличия высшего юридического образования или ученой степени в области права у председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Также возможно определить в законодательстве, применительно к председателям территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, формулировку «как правило, наличие высшего юридического образования, либо ученой степени в области права».

6. В диссертационном исследовании подробно обоснована авторская  
классификация общих и специальных функций избирательных комиссий в  
субъекте Российской Федерации как составных элементов конституционно-  
правового статуса избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации.В целях наиболее полного и всестороннего правового регулирования организа  
ции и деятельности избирательных комиссий предлагается как в законодатель  
стве субъектов Российской Федерации, так и в законодательстве федерального  
уровня наряду с полномочиями избирательных комиссий закреплять их функ  
ции.

7. На основе правового анализа организации и деятельности системы из  
бирательных комиссий в субъектах Российской Федерации и в целях преодоле  
ния критических замечаний о том, что выборы в органы местного самоуправле  
ния проводят территориальные избирательные комиссии, которые являются го  
сударственными органами субъектов Российской Федерации, тем самым нару  
шается принцип независимости органов местного самоуправления, закреплен  
ный в статье 12 Конституции Российской Федерации, а также высказываемых  
замечаний относительно сомнительной правовой природы «возложения полно  
мочий» избирательных комиссий муниципальных образований на территори  
альные избирательные комиссии и обратное возложение таких полномочий,  
предлагается внести соответствующие изменения в законодательство, основы  
ваясь на теоретических разработках, и определить статус территориальной из  
бирательной комиссии как государственно-общественного органа. В данном  
случае проблемные вопросы, связанные с проведением выборов в органы мест  
ного самоуправления государственными органами (территориальными избира  
тельными комиссиями), не будут являться актуальными в таком ракурсе, как  
это указывается в научной литературе в настоящее время.

В связи с этим, чтобы орган был именно государственно-общественным, необходимо изменить порядок формирования территориальной избирательной комиссии: половина его состава должна формироваться государственным органом – избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, другая половина – представительным органом муниципального района, городского округа с участием политических партий, иных субъектов выдвижения кандидатур в со-

ставы избирательных комиссий, определенных в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».4

В целях установления определенного правового статуса участковых избирательных комиссий предлагается в законодательстве определить их правовой статус как государственно-общественных органов, учитывая, что именно данные комиссии проводят выборы и в органы государственной власти, и в органы местного самоуправления, причем это может происходить одновременно при совмещении избирательных кампаний федерального, регионального и местного уровней.

8. На основании обобщений, сделанных в процессе исследования, автор  
предлагает внести соответствующие изменения в федеральное законодательст  
во, в соответствии с которыми предоставить право нормами уставов муниципа  
литетов определять, какой орган (либо территориальная, либо избирательная  
комиссия муниципального образования) будет проводить выборы, референду  
мы в муниципальном образовании. О принятии такого решения необходимо из  
вещение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Такой под  
ход исключит сиюминутные, основанные на политической составляющей ре  
шения, связанные с возложением полномочий избирательных комиссий муни  
ципальных образований на территориальные избирательные комиссии, в том  
числе, непосредственно перед началом избирательных кампаний в органы ме  
стного самоуправления. К тому же, в законодательстве будет отсутствовать по  
ставленное под сомнение многими авторами понятие «возложение полномо  
чий».

Также в этом случае у органов местного самоуправления либо у населения непосредственно, в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации, будет возможность самим решать, какой орган уполномочен проводить выборы, референдумы, иные формы прямого волеизъявления граждан в муниципалитете (территориальная избирательная комиссия как общественно-государственный орган либо избирательная комиссия муниципального образования). Предлагается данный подход распространить и на уставы поселений.

9. Проведенный автором анализ избирательного законодательства свиде  
тельствует о том, что не во всех субъектах Российской Федерации, располо  
женных на территории Северо-Кавказского федерального округа, имеются еди  
ные законы, определяющие порядок организации и деятельности, систему, ста  
тус, полномочия всех избирательных комиссий в субъекте Российской Федера  
ции. Так, в законодательстве Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-  
Балкарской Республики, Республики Северная Осетия-Алания действуют зако  
ны, определяющие деятельность избирательных комиссий указанных субъектов  
Российской Федерации, отдельные законы, регламентирующие деятельность  
территориальных избирательных комиссий, а также в Республике Северная  
Осетия-Алания **–** участковых комиссий. К примеру, полномочия избирательных  
комиссий муниципальных образований в Республике Северная Осетия-Алания

Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

закреплены не в специальном законе, регламентирующем организацию и деятельность избирательных комиссий, а в республиканском законе, определяющем порядок подготовки и проведения конкретных выборов.5 Аналогичный подход применен в законодательстве Кабардино-Балкарской Республики, Кара-чаево-Черкесской Республики.

Представляется, что такой подход к правовому регулированию конституционно-правового статуса, организации и деятельности избирательных комиссий, на наш взгляд, не является наиболее полным и оптимальным, поскольку не охватывает вопросы их организации и деятельности в специальных законах об избирательных комиссиях таких звеньев системы избирательных комиссий, как избирательные комиссии муниципальных образований, окружные и участковые избирательные комиссии. Предлагается осуществлять правовое регулирование организации и деятельности всех избирательных комиссий, входящих в систему избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, как в конституциях и уставах соответствующих субъектов, так и в едином законе каждого субъекта Российской Федерации.

1. Представляется, необходимым осуществление согласованного правового регулирования Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»6 и Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 7 которым бы определялось, что полномочия участковых комиссий референдума исполняли бы участковые избирательные комиссии, сформированные на срок полномочий пять лет в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».8
2. В процессе исследования вопросов формирования избирательных комиссий автор пришел к выводу о том, что необходимо внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство в данной области правового регулирования в случаях, когда сроки полномочий избирательных комиссий истекают в период проведения избирательных кампаний. Особенно остро возник вопрос относительно порядка формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в 2016 году при истечении сроков полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в период проведения избирательных кампаний как федерального, так и регионального уровней. В частности, оказались неурегулированными вопросы сроков формирования избирательных комиссий новых составов – в ряде субъектов Российской Федерации их законодательство допускало формирование указанных новых со-

5 О выборах в органы местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания : закон Республики  
Северная Осетия-Алания от 20 июля 2007 г. № 36-РЗ. URL: (дата обращения: 05.10.2016).

6 О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ  
// Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

7 Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

8 Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ставов комиссий ранее начала избирательных кампаний, что могло привести к нарушению прав тех избирательных объединений, по спискам кандидатов которых по итогам выборов будет осуществлено распределение депутатских мандатов, и, следовательно, указанные избирательные объединения получат возможность гарантированного включения в состав соответствующих избирательных комиссий своих представителей. Данное обстоятельство явилось причиной принятия соответствующего федерального закона,9 которым определено, что если срок полномочий избирательной комиссии субъекта Российской Федерации истекает в 2016 году после 29 мая, полномочия этой избирательной комиссии продлеваются до окончания избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, и которым были урегулированы иные вопросы относительно процедуры формирования избирательных комиссий.

Очевидно, что принятие данного федерального закона явилось следствием недостаточно четкого и детального правового регулирования вопросов формирования избирательных комиссий Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случае, если сроки их полномочий заканчиваются в период избирательных кампаний.

Представляется, что необходимо внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство в целях исключения необходимости разового правового регулирования, а также наиболее полного и всестороннего правового регулирования порядка формирования не только избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, но и избирательных комиссий муниципальных образований, территориальных и участковых и избирательных комиссий в том случае, если их сроки полномочий заканчиваются в период избирательных кампаний.

Так, необходимо урегулировать более детально порядок и сроки сбора предложений в новые составы таких избирательных комиссий, порядок и сроки проведения их первых заседаний.

12. Объем полномочий территориальных избирательных комиссий постоянно увеличивается, причем данное увеличение обусловлено как изменениями федерального законодательства, так и организационными решениями об исполнении данными избирательными комиссиями полномочий избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий. Это влечет временные, интеллектуальные, организационные и иные усилия и затраты по его исполнению членами данных комиссий с правом решающего голоса, исполняющими свои обязанности, по сути, во многих субъектах Российской Федерации, на общественных началах. В результате исследования автор пришел к выводу о том, что систему избирательных комиссий в Российской Федерации необходимо выстраивать исходя из конституционных принципов феде-

9 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ // Российская газета. – 2016. – 11 марта.

рализма и равноправия субъектов Российской Федерации.

Выстраивание единой системы избирательных комиссий (включая территориальные избирательные комиссии), на наш взгляд, должно осуществляться нормами федерального законодательства, ввиду того что именно им определены общие подходы в построении системы избирательных комиссий (статья 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Фе-дерации»10). К тому же, учитывая, что все более возрастающий объем полномочий территориальных избирательных комиссий устанавливается нормами федерального уровня, в соответствии с главой 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации его финансовое обеспечение должно являться расходным обязательством Российской Федерации. Только в этом случае возможно выстраивание единых подходов к системе избирательных комиссий, включая территориальные, во всех субъектах Российской Федерации с переводом одного из членов территориальной избирательной комиссии (предпочтительно председателя, заместителя председателя либо секретаря) на работу на постоянной (штатной) основе.

13. В целом, исследовав законодательство субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа, относительно правовых основ взаимодействия избирательных комиссий с институтами гражданского общества (избирательными объединениями, общественными организациями, средствами массовой информации, общественными палатами), можно сделать вывод, что как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа, отсутствует системный подход к правовому регулированию указанных вопросов.

Необходимо в федеральном законодательстве задать направления правового регулирования (либо задать определенные рамки для правового регулирования законодательством субъектов Российской Федерации) правоотношений, связанных с взаимодействием избирательных комиссий с институтами гражданского общества. При этом, при взаимодействии с институтами гражданского общества, необходимо учитывать принципы выстраивания организации и деятельности избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации как единой системы. Такие направления (либо рамки) могут быть определены с учетом сфер деятельности избирательных комиссий: при формировании избирательных комиссий (участие в этом процессе политических партий, общественных объединений); при организации работы по повышению правовой культуры избирателей, с участием общественных палат, правозащитных общественных организаций, включая работу с молодежью, инвалидами, иными категориями избирателей (участие в этом процессе соответствующих общественных объединений); организации работы со средствами массовой информации как в период выборов, так и в период между выборами.

Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Целью этого правового регулирования должна стать реализация так называемого механизма «обратной связи» между деятельностью избирательных комиссий и рекомендациями институтов гражданского общества. Как вариант реализации указанного механизма, возможно создание при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации общественных советов, в которые бы вошли представители политических партий, общественных объединений. Кроме того, возможно закрепление в законодательстве норм об обязательном рассмотрении на заседаниях избирательных комиссий предложений относительно оптимизации организации и деятельности избирательных комиссий, поступающих от институтов гражданского общества (политических партий, общественных объединений).

Указанные предложения, возможно, будут являться стимулирующими факторами для организации положительного воздействия институтов гражданского общества на организацию и деятельность избирательных комиссий, их конституционно-правовой статус.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.**

Диссертационное исследование обсуждалось на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, на кафедре конституционного и международного права юридического института СевероКавказского федерального университета. Материалы диссертационного исследования использовались в процессе преподавания конституционного права России и избирательного права студентам магистратуры юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, студентам юридического института Северо-Кавказского федерального университета, Пятигорского государственного университета. Результаты исследования, сформулированные в диссертации, представлялись автором при участии в Международной научной конференции «Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения» (20-24 апреля 2015 г., Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, г. Москва), Международной научной конференции «Проблемы национальной безопасности в условиях глобализации и интеграционных процессов (междисциплинарные аспекты)» (4-5 ноября 2015 г., Российско-Армянский (Славянский) университет, г. Ереван), Второй Международной научно-практической конференции «Правовая политика: приоритеты и формы реализации» (18-19 декабря 2014 г., Северо-Кавказский федеральный университет, г. Ставрополь), Второй Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть» (декабрь 2015 г., СевероКавказский федеральный университет, г. Пятигорск), III Всероссийской научно-практической конференции «Референдум и выборы как высшая форма непосредственной демократии в России» (октябрь 2014 г., Московский государственный областной университет, г. Москва), IV Международной научно-практической конференции «Правовые формы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации» (19 ноября 2015 г., Московский государ-

ственный областной университет, г. Москва), Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть» (9-12 ноября 2016 г., Пятигорский государственный университет, г. Пятигорск), V Международной научно-практической Конференции «Современное состояние и перспективы развития избирательной системы» (15-16 ноября 2016 г., Московский государственный областной университет, г. Москва), Научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» (24-25 ноября 2016 г., Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, г. Москва), Всероссийской совещании с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: «Об итогах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» (20-22 декабря 2016 г., Центральная избирательная комиссий Российской Федерации, г. Москва), мероприятиях организуемых Избирательной комиссией Ставропольского края по повышению правовой культуры населения.

Автором в рамках работы над диссертационным исследованием разработаны рекомендации по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, материалы диссертации использованы в принятом Законе Ставропольского края от 4 марта 2016 г. № 25-КЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ставропольского края» 11, одним из разработчиков которого являлся автор диссертационного исследования.

Разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 20 и 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который может быть использован при совершенствовании законодательства об организации и деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации.

Основные теоретические и практические положения работы и выводы отражены в опубликованных статьях.

## Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации

При проведении исследования в данном параграфе представляется необходимым прежде всего определиться с понятием «система».

В данной работе проведен анализ понятия «система» применительно к системе избирательных комиссий в Российской Федерации исходя из конституционных принципов народовластия, федерализма, независимости избирательных комиссий, подходов, установленных в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующих организацию и деятельность избирательных комиссий в Российской Федерации, в результате чего сформулированы принципы системы избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова система определяется как «нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей».46

В философии под системой обычно понимают совокупность образующих ее элементов, находящихся в устойчивых связях и отношениях друг с другом. С системной точки зрения общество есть некоторая совокупность людей, связанных между собой совместной деятельностью по достижению общих для них целей. В процессе совместной деятельности между людьми складываются многообразные иерархически выстроенные отношения, которые и есть структура общества. Общество как система обладает еще одной важной характеристикой – целостностью, то есть ему присущи свойства, которые нельзя вывести из свойств отдельных элементов

Достаточно детально понятие «система» применительно к системе избирательных комиссий было рассмотрено М.С. Матейковичем и В.Н. Сучилиным. Так, ссылаясь на работу В.Н. Волковой,48 они отмечают, что система избирательных комиссий должна обладать основными закономерностями, свойственными системным явлениям: целостностью (эмерджентностью), интегративностью, коммуникативностью, иерархичностью, синергетичностью и т.д.49

Как отмечает В.Н. Волкова, при проведении системного анализа нужно прежде всего отобразить ситуацию с помощью как можно более полного определения системы, а затем, выделив наиболее существенные компоненты, влияющие на принятие решения, сформулировать «рабочее» определение, которое может уточняться, расширяться или сужаться.

Для этого воспользуемся методологией системного подхода, а именно – системно-структурным методом. В соответствии с теорией систем, существует два типа системного строения явлений и процессов: органический и сумматив-ный.51 Очевидно, что в отношении системы избирательных комиссий в Российской Федерации применим органический тип системного строения, но никак не сумма-тивный. Причем указанной системе избирательных комиссий как органически целостному правовому явлению будет присущ вертикальный, иерархический тип структурной организации.

Прежде чем решить какую-либо проблему, необходимо определиться с целью, при достижении которой эта проблема будет решена.

Так, В.Н. Чернышов указывает, что после того как сформулирована проблема, которую требуется преодолеть в ходе выполнения системного анализа, переходят к определению цели. Определить цель системного анализа означает ответить на вопрос, что надо сделать для снятия проблемы. Сформулировать цель – значит указать направление, в котором следует двигаться, чтобы разрешить существующую проблему, показать пути, которые уводят от существующей проблемной ситуации.52

По нашему мнению, исходя из содержания исследуемых вопросов, проблема, которую необходимо преодолеть, – это добиться построения такой системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, которая являлась бы устойчивой к воздействию как внешних, так и внутренних (негативных) факторов и исходя из основных конституционных принципов обеспечивала бы: а) гарантированные возможности непосредственного выражения воли народа при организации и проведении выборов, референдумов, иных институтов прямой демократии, в которых принимают участие избирательные комиссии; б) адекватное отражение воли народа в результатах выборов (референдумов), иных институтов прямой демократии, в которых принимают участие избирательные комиссии.

Таким образом, целью системного анализа можно определить направление работы, связанной с совершенствованием законодательства по выстраиванию единой устойчивой региональной системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации (которая является составной частью системы избирательных комиссий в целом в Российской Федерации), для обеспечения адекватного отражения воли народа в результатах выборов (референдумов), иных институтов прямой демократии, в которых принимают участие избирательные комиссии (комиссии референдума).

Исследуем систему избирательных комиссий через сущность отдельных указанных системных явлений из теории систем (целостность (эмерджентность), интегративность, коммуникативность, иерархичность).

## Становление избирательных органов, избирательных комиссий на территории Северо-Кавказского федерального округа

Аналогичные подходы были определены в Федеральном законе от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».188

Закреплено так называемое политическое представительство в большинстве избирательных комиссий на уровне не менее половины состава. Е.И. Колюшин обращает внимание на то, что укрепление доминирующего положения одной политической партии в государстве влечет переход руководства этими комиссиями в руки непосредственных или косвенных представителей этой партии, что фактически препятствует развитию самостоятельности избирательных комиссий и порождает необходимость введения в избирательное право требования квотирования должностей председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии по партийной принадлежности.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»190 относит многие вопросы деятельности избирательных комиссий к правовому регулированию законодательством субъектов Российской Федерации. Так, например, в соответствии со статьей 22 данного Федерального закона определены общие условия формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий. Законом (в том числе и законом субъекта Российской Федерации) должны быть установлены сроки формирования комиссий и сроки приема предложений по их составу.

Законом субъекта Российской Федерации территориальной избирательной комиссии может быть придан статус юридического лица (статья 26 данного Федерального закона).

Статус членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, с правом решающего голоса, членов избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, а также размер и виды денежного содержания членов указанных комиссий с правом решающего голоса, работающих на постоянной (штатной) основе, иных выплат этим членам комиссии определяются законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 29 данного Федерального закона).

Если проанализировать содержание основных законов (конституций) субъектов Российской Федерации, входящих в образованный Указом Президента Российской Федерации в 2010 году Северо-Кавказский федеральный округ,191 то необходимо отметить, что они не содержат норм относительно структуры либо комплексного подхода к регулированию вопросов построения системы организации и деятельности избирательных комиссий.

Вместе с тем в указанных правовых актах имеются нормы, регулирующие отдельные вопросы формирования и деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Так, в конституциях Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия-Алания, Чеченской Республики имеются нормы, регулирующие вопросы формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации как руководителем органов исполнительной власти, так и законодательным (представительным) органом государственной власти указанных субъектов России. Правом законодательной инициативы избирательные комиссии субъектов

Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе наделены в Ка-рачаево-Черкесской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Республике Дагестан, Ставропольском крае, отсутствует такое право в Республике Ингушетия и Республике Северная Осетия-Алания.

В конституциях Республики Северная Осетия-Алания и Чеченской Республики определено, что вновь избранный законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации созывается на свое первое заседание избирательными комиссиями указанных субъектов Российской Федерации.

С точки зрения повышения статуса избирательных комиссий заслуживает внимания норма в Конституции (часть 2 статьи 82) Карачаево-Черкесской Республики о том, что первое заседание вновь избранного Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики открывает председатель Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики. Ранее аналогичная норма содержалась в Конституции Кабардино-Балкарской Республики, впоследствии она была исключена.

Также представляется интересным отметить тот факт, что ранее в конституциях Кабардино-Балкарской Республики и Республики Дагестан избирательные комиссии данных субъектов Российской Федерации именовались как «центральные» избирательные комиссии указанных республик. В настоящее время формулировка «центральная» избирательная комиссия республики исключена из текстов указанных конституций. Такая формулировка осталась лишь в Конституции Республики Северная Осетия-Алания, где определено наименование – Центральная избирательная комиссия Республики Северная Осетия-Алания.

## Принципы и функции организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации

К специальным функциям избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации возможно отнести такие функции, которые характерны для отдельных видов избирательных комиссий (избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального образования, окружной, территориальной, временной, участковой избирательным комиссиям) исходя из их конституционно-правового положения в системе органов публичной власти.

Так, к специальным функциям избирательной комиссии субъекта возможно отнести: осуществление на территории всего субъекта Российской Федерации контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; участие в законотворческом процессе субъекта Российской Федерации по вопросам, связанным с правовым регулированием выборов и референдумов, иным вопросам; обеспечение единообразного применения на всей территории субъекта Российской Федерации законодательства субъекта Российской Федерации по вопросам организации и проведения выборов и референдумов; организация обеспечения технологическим оборудованием участковых избирательных комиссий, контроль за соблюдением нормативов его использования; внедрение, эксплуатация, развитие средств автоматизации; правовое обучение избирателей, в том числе будущих избирателей (детей и молодежи в возрасте до 18 лет); профессиональная подготовка членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов; издание необходимой печатной продукции; проверка подписей в поддержку выдвижения кандидатов, инициативы проведения референдума; организация 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, включая контроль за проведением предвыборной агитации, в том числе в сети Интернет; организации единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов; осуществление на территории субъекта Российской Федерации мер по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдумов субъекта Российской Федерации, распределение выделенных из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контроль целевого использования указанных средств; оказание правовой, методической, организационно-технической помощи избирательным комиссиям в субъекте Российской Федерации; рассмотрение жалоб (заявлений), иных обращений и принятие при необходимости соответствующих решений, в том числе по организации деятельности избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации (установление обратной связи между избирательными комиссиями и иными участниками избиратель 135 ного (референдумного) процесса, реализации иных форм прямой демократии с участием избирательных комиссий); осуществление проверки финансовых отчетов политических партий, контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информирование граждан о результатах этих проверок. организация работы с избирателями, участниками референдума, являющимися инвалидами, на территории субъекта Российской Федерации.

Специальные функции избирательной комиссии муниципального образования: осуществление на территории муниципального образования контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; обеспечение на территории муниципального образования реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов; издание необходимой печатной продукции; проверка подписей в поддержку выдвижения кандидатов, инициативы проведения референдума; осуществление на территории муниципального образования мер 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, включая контроль за проведением предвыборной агитации, в том числе в сети Интернет; осуществление на территории муниципального образования мер по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного ре 136 ферендума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов; осуществление на территории муниципального образования мер по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов; осуществление на территории муниципального образования мер по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределение выделенных из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контроль целевого использования указанных средств; оказание правовой, методической, организационно-технической помощи избирательным комиссиям более низкого уровня, находящихся на территории муниципального образования; рассмотрение жалоб (заявлений), иных обращений и принятие при необходимости соответствующих решений, в том числе по организации деятельности избирательных комиссий в муниципальном образовании, а для избирательных комиссий муниципальных районов оговоренные в законе оговоренные в законе – рассмотрение жалоб (заявлений), иных обращений и принятие при необходимости соответствующих решений, в том числе по организации деятельности избирательных комиссий поселений (установление обратной связи между избирательными комиссиями и иными участниками избирательного (референдумного) процесса, реализации иных форм прямой демократии с участием избирательных комиссий); организация голосования в муниципальном образовании при реализации форм прямой демократии с участием избирательных комиссий (включая голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по изменению границ муниципального образования, преобразованию муниципального об 137 разования); правовое обучение избирателей, в том числе будущих избирателей (детей и молодежи в возрасте до 18 лет) на территории муниципального образования; профессиональная подготовка членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов избирательных комиссий более низкого уровня; организация работы с избирателями, участниками референдума, являющимися инвалидами, на территории муниципального образования.

## Особенности конституционно-правового регулирования статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа и на правления развития избирательного законодательства

Проанализируем содержание законов субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа на предмет наличия в них правового регулирования вопросов, связанных с выстраиванием системы избирательных комиссий, а также закрепления принципов и функций организации и деятельности избирательных комиссий в указанных субъектах Российской Федерации.

Прежде всего, необходимо отметить, что не во всех субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа, имеются единые законы, определяющие порядок организации и деятельности, систему, статус, полномочия всех избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации. Так, в законодательстве Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия-Алания, действуют законы, регламентирующие деятельность избирательных комиссий указанных субъектов Российской Федерации, отдельные законы, регламентирующие деятельность территориальных избирательных комиссий, а также в Республике Северная Осетия-Алания – участковых комиссий. К примеру, полномочия избирательных комиссий муниципальных образований в Республике Северная Осетия-Алания закреплены не в специальном законе регламентирующим организацию и деятельность избирательных комиссий, а в республиканском законе, определяющем порядок подготовки и проведения конкретных выборов (Закон Республики Северная Осетия-Алания от 20 июля 2007 г. № 36-РЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания»362). Аналогичный подход применен в законодательстве Кабардино-Балкарской Республики, Кара-чаево-Черкесской Республики.

Представляется, что такой подход к правовому регулированию организации и деятельности системы избирательных комиссий, на наш взгляд, не является наиболее полным и оптимальным, поскольку не охватывает вопросы организации и деятельности в специальных законах об избирательных комиссиях таких звеньев системы избирательных комиссий как избирательные комиссии муниципальных образований, окружные и участковые избирательные комиссии.

Законом Республики Дагестан от 12 марта 2004 г. № 7 «Об избирательных комиссиях в Республике Дагестан»363 определены полномочия всех избирательных комиссий, действующих на территории данной Республики.

Наиболее правильным и полным, на наш взгляд, в отношении определения системы избирательных комиссий осуществлено правовое регулирование в Чеченской Республике, где принят Закон от 26 марта 2013 г. № 6-РЗ «О системе избирательных комиссий в Чеченской Республике»364, который определяет систему избирательных комиссий в Чеченской Республике, статус, порядок формирования, компетенцию и полномочия Избирательной комиссии Чеченской Республики, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий.

Необходимо отметить, что в Ставропольском крае Избирательной комиссией Ставропольского края в порядке законодательной инициативы был внесен проект закона, определяющий организацию и деятельность избирательных комиссий в Ставропольском крае как систему избирательных комиссий. Впоследствии по данному вопросу был принят Закон Ставропольского края от 14 марта 2016 г. № 25-КЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ставропольского края».365

Рассматривая подходы, связанные с выстраиванием системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, мы отмечали, что полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по контролю за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос сийской Федерации могли бы являться связующими звеньями, объединяющими избирательные комиссии в субъекте Российской Федерации в единую систему.

В рамках действующего законодательства,в основном указанный контроль осуществляется посредством возможности отмены решений нижестоящих избирательных комиссий, в том числе рассмотрения жалоб (обращений) избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на действия (бездействие) как нижестоящих избирательных комиссий (в том понимании «нижестоящая избирательная комиссия», как это дано в статье 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»366), так и избирательных комиссий муниципальных образований в порядке определенном соответственно пунктами 6 и 7 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях.367

Необходимо отметить, что правовое регулирование в законодательстве субъектов Российской Федерации, расположенных на территории СевероКавказского федерального округа, по установлению контрольных полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации за избирательными комиссиями, осуществляющими деятельность на территориях указанных регионов, не выходит за пределы правового регулирования определенного федеральным законодательством. Вместе с тем имеются некоторые особенности в правовом регулировании в указанной сфере правоотношений.

Так, в законодательстве Ставропольского края, Республики Дагестан, Чеченской Республики установлены нормы, которые, на наш взгляд, являются формирующими (исходя из пределов определенных в настоящее время федеральным законодательством) избирательные комиссии в указанных субъектах Российской Федерации в систему. Такими нормами являются нормы о рассмотрении жалоб и заявлений на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а также нормы о рассмотрении жалоб избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации на решения и действия (бездействие) избира . тельных комиссий муниципальных районов, городских округов и их должностных лиц, избирательными комиссиями муниципальных районов – возможность рассмотрения жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий поселений, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, при проведении выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов в соответствии с пунктом 7 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Показательным для рассмотрения в данном параграфе является наличие в законах субъектов Российской Федерации, расположенных на территории СевероКавказского федерального округа, норм, регулирующих вопросы установления полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при проведении муниципальных выборов и референдумов.

Так, в статье 15 Закона Республики Дагестан от 12 марта 2004 г. № 7 «Об избирательных комиссиях в Республике Дагестан»369 определены полномочия Избирательной комиссии Республики Дагестан по участию в организации и проведении муниципальных выборов, местных референдумов. Аналогичные нормы присутствуют в законодательстве Карачаево-Черкесской Республики (статья 11 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 29 июля 2004 г. № 18-РЗ «Об Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики»370); в законодательстве Республики Северная Осетия - Алания (статья 12 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 27 декабря 2000 г. № 27-РЗ «О Центральной избирательной комиссии Республики Северная Осетия - Алания371).