

- Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1999.
- Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права. Т. 1. 2009.
- Лушникова М. В. О единстве публичных и договорных (частных) начал в трудовом праве и праве социального обеспечения: теоретико-методологические подходы: матер. VIII Международ. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М., 2012.
- Нигматулин Р. И. Дисбаланс между доходами населения надо регулировать налогами // Мир новостей. 2015. 14 июля. № 299.
- Нигматулин Р. И. Как обустроить экономику и власть России. М., 2010.
- Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998.
- Процевский А. И. Заработная плата и эффективность общественного производства. Харьков, 1975.
- Рабинович-Захарин С. Л. Заработная плата по советскому праву. М., 1927.
- Роик В. Д. Достойные заработная плата и пенсия: зарубежный и отечественный опыт // Право человека на жизнь и гарантии его реализации в сфере труда и социального обеспечения: матер. междунар. науч.-практ. конф. М., 2010.
- Сковпень В., Широкова Л. 20 лет реформ: результаты и проблемы в сфере оплаты труда // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2012. № 5.
- Трудовое право России / под ред. С. П. Маврина, Е. Б. Хохлова. М., 2010.
- Халдеева Н. В. Сочетание государственного и договорного регулирования социально-трудовых отношений работников Крайнего Севера: проблемные вопросы // Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере наемного труда и социального обеспечения / под ред. К. Н. Гусова. М., 2012.
- Хохлов Е. Б. Экономические методы управления и трудовое право. М., 1991.

---

---

## Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий

*ТУРИЩЕВА Наталья Юрьевна*, доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент  
350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149  
E-mail: dom0023@mail.ru

Проанализированы изменения федерального избирательного законодательства, устанавливающего порядок формирования, правовой статус, компетенцию и соотношение основных элементов системы избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации. На основе анализа регионального законодательства рассмотрено многообразие правовых подходов при конструировании систем избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Проанализированы проблемные вопросы взаимного возложения полномочий избирательных комиссий, предложены оптимальные варианты их решения с учетом обязательности использования комплексов средств автоматизации Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Заострено внимание на необходимости обеспечения равного представительства партий в составе избирательных комиссий.

Ключевые слова: выборы, система избирательных комиссий, профессионализм, независимость, полномочия, члены комиссии, партийное представительство, государственный орган, общественный орган.

### Topical Issues of Legal Status of Election Commissions

*N. Yu. TOURISHCHEVA*, candidate of legal sciences, associate professor  
Kuban State University  
149, Stavropolskaya st., Krasnodar, Russia, 350040  
E-mail: dom0023@mail.ru

The author analyzes changes to Federal electoral laws that set the procedure for the formation, legal status, competence and the correlation of the basic elements of the system of electoral commissions operating in the Russian Federation. Based on the analysis of the regional legislation, the author considers the diversity of legal approaches in the design of the system of election commissions of the subjects of the Russian Federation. The author analyzes the problematic issues of mutual confer of powers of election commissions, the proposed optimal solutions taking into account the obligatory use of automation means sets of the State automated system of the Russian Federation “Vybory”. The author focuses attention on the need to ensure equal representation of parties in election commissions.

Keywords: elections, the system of electoral commissions, professionalism, independence, authority, Commission members, party representation, state authority, public authority.

DOI: 10.12737/20143

Избирательные комиссии как органы, находящиеся в центре организации избирательного процесса, традиционно привлекают пристальное внимание средств массовой информации, политических партий, правозащитных организаций и иных институтов гражданского общества. С порядком формирования избирательных комиссий, уровнем партийного представительства в их структуре также традиционно связывают вопросы объективности, беспристрастности проведения выборов, гарантированности получения непротиворечивых и достоверных данных об итогах голосования.

Международные акты, затрагивающие вопросы организации выборов, ориентируют государства-участники на создание системы обоснованных избирательных органов, отвечающих требованиям профессионализма и беспристрастности, что может достигаться за счет их формирования из специально подготовленных профессиональных кадров либо за счет обеспечения в их составе представительства действующих политических сил<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, принятая на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза в Париже в 1994 г. // Международные избирательные стандарты: сб. док. Вып. 2 / под ред. В. И. Лысенко. М., 2009. С. 612—613; Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

На сегодняшний день система избирательных комиссий РФ включает ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии.

Профессионализм высших звеньев системы избирательных комиссий заложен в юридических гарантиях обеспечения деятельности ЦИК России как государственного органа РФ и избирательных комиссий субъектов РФ как государственных органов субъектов РФ, а также в организации деятельности членов этих комиссий на профессиональной (штатной) основе. Самостоятельность ЦИК России и каждой из избирательных комиссий субъектов РФ в решении возложенных на них полномочий законодатель подчеркивает тем, что наделяет их статусом юридического лица. Вопрос о придании статуса юридического лица территориальным избирательным комиссиям отнесен к дискреционным полномочиям законодателя субъекта РФ.

Залогом беспристрастности избирательных комиссий является сформулированное федеральным законодателем общее для всей системы комиссий правило о назначении не менее половины состава членов избирательной комиссии с правом решающего голоса на основании предложений политических партий, представленных в федеральном, региональном парламентах, представительном органе муниципального

образования соответственно уровню формируемой комиссии. Указанный порядок закрепляет тесную связь избирательных комиссий с политическими партиями как одним из основных институтов гражданского общества, призванных опосредовать участие граждан в управлении делами государства, и позволяет учесть результаты участия партий в выборах депутатов соответствующего законодательного органа государственной власти или представительного органа муниципального образования. Как отмечает С. А. Авакьян, участие политических партий и других общественных объединений в формировании и деятельности избирательных комиссий подчеркивает их общественные начала, свойственные всем видам избирательных комиссий<sup>2</sup>.

Вместе с тем кардинальные изменения избирательного законодательства и законодательства о политических партиях высвечивают новые актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий, а также проблемы реализации прав основных участников избирательного процесса при их формировании. В частности, упрощение порядка регистрации политических партий привело не только к кратному увеличению их числа, но и к проблемам в процессе обеспечения равного представительства партий в составах избирательных комиссий. По данным ЦИК России, на сегодняшний день в Российской Федерации зарегистрировано 77 политических партий. Между тем механизм обеспечения представительства партий в составах избирательных комиссий был сформулирован в тот период, когда их число было на порядок ниже. Требование о соблюдении равного представительства партий в составах избирательных комиссий закреплено постановлени-

ем ЦИК России лишь относительно участковых избирательных комиссий<sup>3</sup>. Представительство же партий в составах территориальных избирательных комиссий определяется исключительно результатами правоприменительной практики избирательных комиссий субъектов РФ и зачастую отражает неравенство подходов к оценке кандидатур, предлагаемых различными партиями. Так, при формировании территориальных комиссий в 2015 г. из поступивших 12 654 кандидатур от 65 партий в состав комиссий были назначены 11 278 членов от 62 партий<sup>4</sup>.

Как отмечает А. Е. Постников, отрыв правового регулирования избирательных прав граждан и порядка их осуществления от регулирования иных политических прав и свобод чреват забвением конституционно-правовой природы избирательных правоотношений, суть которых состоит не в обеспечении проведения выборов как ординарной административной процедуры, а в гарантировании именно проведения свободных выборов<sup>5</sup>.

Вопросы обеспечения равного представительства партий в избирательных комиссиях требуют своего теоретического осмысления и решения на законодательном уровне. Возможные пути решения указанной проблемы могут быть связаны с установлением процедуры рейтингового голосования по кандидатурам в составы комиссий или опреде-

<sup>3</sup> См. постановление ЦИК России от 17 февраля 2010 г. № 192/1337-5 «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий».

<sup>4</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2016/02/10/01.html>.

<sup>5</sup> См.: Постников А. Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.

лением квот для каждой из партий, предложивших кандидатуры в составы избирательных комиссий, исходя из общего числа назначаемых членов комиссий.

В основе правового статуса избирательных комиссий лежит принцип их независимости как органов, осуществляющих организацию и проведение выборов<sup>6</sup>. В то же время порядок формирования избирательных комиссий как важнейший элемент их правового статуса отражает непосредственную связь комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Так, ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ, муниципальные комиссии формируются теми органами, в избрании которых они принимают участие как комиссии, организующие выборы. Формирование же тех комиссий, которые не имеют полномочий избирательных комиссий, организующих выборы, а именно, окружных, территориальных и участковых, осуществляется вышестоящими избирательными комиссиями.

Система избирательных комиссий, действующих в России, не является жестко связанной, «имеет неоднородную структуру в зависимости от уровня выборов»<sup>7</sup>. Конфигурация элементов системы, участвующих в рамках определенной избирательной кампании, зависит не только от уровня выборов, но и от вида применяемой избирательной системы. Введение такой качественной характеристики избирательных комиссий, как «действующая на постоянной основе», позволило федеральному законодателю закрепить един-

ство объема полномочий одного и того же вида избирательных комиссий вне зависимости от того, в каких выборах они принимают участие. По замечанию Н. Миронова, функционирование на постоянной основе отражает новый этап в развитии системы комиссий, связанный с большим количеством проводимых выборов федерального, регионального и местного уровней, что объективно требует наличия устойчивых и компетентных избирательных органов<sup>8</sup>.

Достаточно формализованное описание системы избирательных комиссий, закрепленное федеральным законодателем, а также возможность возложения полномочий одних комиссий на другие явились основанием для введения понятий «избирательная комиссия, организующая выборы» и «непосредственно вышестоящая избирательная комиссия». Указанные понятия позволили унифицировать систему избирательных комиссий, участвующих в избирательных кампаниях разного уровня. Вместе с тем предусмотренная п. 6—7 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возможность обжалования решения любой комиссии вплоть до ЦИК России с установленным правом принятия окончательного решения за ЦИК России в определенной степени нарушает единство правового статуса комиссии, организующей выборы.

В доктрине избирательного права преобладает точка зрения о том, что в действующей структуре избирательных органов с необходимой полнотой урегулированы лишь вопросы правового статуса ЦИК России и избирательных комиссий субъек-

<sup>6</sup> См.: Князев С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 37.

<sup>7</sup> Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 39.

<sup>8</sup> См.: Миронов Н. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 48.

тов РФ<sup>9</sup>. Что касается иных комиссий (избирательных комиссий муниципальных образований, территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий), вопросы определения их правового статуса продолжают оставаться в числе дискутируемых<sup>10</sup>, вызывая различные, подчас противоположные по содержанию оценки, на одном конце спектра которых речь идет об избыточности системы избирательных комиссий<sup>11</sup>, на другом — о целесообразности создания собственной муниципальной избирательной комиссии в каждом поселении<sup>12</sup>.

Наиболее острую полемику вызывают вопросы определения места территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований в структуре государственных (муниципальных) органов, неоднозначно оценивается объем их компетенции в связи с предусматриваемой действующим избирательным законодательством возможностью взаимного возложения полномочий муниципальных комиссий на территориальные (и наоборот)<sup>13</sup>, подвергается критике порядок формирования ко-

миссий, в котором ряд ученых видят причину оторванности избирателей от участия в управлении делами государства<sup>14</sup>.

Избирательные комиссии муниципальных образований являются важнейшим звеном системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Включение их в структуру избирательных органов базируется на признании и гарантировании в России местного самоуправления. За избирательной комиссией муниципального образования федеральный законодатель закрепляет статус муниципального органа, подчеркивая, что избирательные комиссии муниципальных образований не входят в структуру органов местного самоуправления<sup>15</sup>. Законодатель предусматривает возможность создания избирательной комиссии муниципального образования в любом из предусматриваемых Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» видов муниципальных образований — в муниципальном районе, городском округе, внутригородской территории города федерального значения, городском (сельском) поселении.

Законодательство субъектов РФ в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ устанавливает собственную систему избирательных органов. Так, в Краснодарском крае принят специальный закон, регулирующий порядок формирования и деятельности избирательных комиссий, — Закон Краснодарского края от 8 апреля 2003 г. № 571-КЗ «О системе избирательных комиссий, комиссий рефе-

<sup>9</sup> См., например: Алиев Т. Т., Аничкин И. М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 5. С. 61—65.

<sup>10</sup> См.: Белоусова Е. В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 84—91.

<sup>11</sup> См.: Бузин А. Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

<sup>12</sup> См.: Пылин В. В. Демократизация избирательных комиссий как один из важных факторов повышения доверия граждан к избирательной системе России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2. С. 27—30.

<sup>13</sup> См.: Макарецев А. А. К вопросу о статусе избирательных комиссий: проблемы возложения полномочий // Государствен-

ная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 26—28.

<sup>14</sup> См.: Пылин В. В. Указ. соч. С. 30.

<sup>15</sup> См. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

рендума в Краснодарском крае», в соответствии с которым на территории края сформированы и действуют три избирательные комиссии муниципальных образований — в городах Краснодаре, Новороссийске и Сочи, имеющие статус муниципальных органов. Сформированы также 59 территориальных избирательных комиссий, из них 37 — в муниципальных районах, на эти территориальные комиссии возлагаются полномочия избирательных комиссий муниципальных образований по проведению выборов глав и депутатов представительных органов не только муниципального района, но и всех поселений, образованных в составе района (кроме глав районов и глав административных центров районов, которые не избираются путем прямых выборов). Территориальные комиссии, сформированные в городских округах, не имеющих административно-территориального деления, в ходе муниципальных выборов действуют в качестве избирательных комиссий соответствующих муниципальных образований по выборам депутатов представительных органов. В городских округах края, имеющих административно-территориальное деление, территориальные избирательные комиссии сформированы в каждом из внутригородских округов (районов): на территории г. Краснодара — 4; на территории г. Новороссийска — 5 и дополнительно — территориальная избирательная комиссия судов заграничного плавания; на территории г. Сочи — 4. В ходе муниципальных выборов эти комиссии выполняют функции, характерные лишь для территориальных комиссий, не выступая в качестве комиссий, организующих выборы.

Пример другого характера отражает практика Белгородской области, где в каждом из городских округов и муниципальных районов образованы муниципальные избирательные комиссии, на которые в соответствии с требованиями Закона Белгородской области от 1 апре-

ля 2005 г. № 182 «Избирательный кодекс Белгородской области» возложены полномочия территориальных избирательных комиссий.

В соответствии с Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 июля 2010 г. № 84-ЗАС «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Ямало-Ненецком автономном округе» полномочия избирательных комиссий муниципальных образований уровня городских округов и муниципальных районов возложены на территориальные избирательные комиссии, полномочия избирательных комиссий муниципальных образований поселенческого уровня — на участковые избирательные комиссии<sup>16</sup>.

В Республике Дагестан полномочия избирательных комиссий муниципальных образований поселенческого уровня решениями Избирательной комиссии Республики Дагестан, принятыми на основании обращений представительных органов соответствующих муниципальных образований, возложены на участковые комиссии, действующие в границах поселения<sup>17</sup>.

Организация деятельности системы избирательных комиссий немыслима без Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Структуре избирательных комиссий соответствует структура комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы», низовым звеном которой является уровень территориальных избирательных комиссий<sup>18</sup>. В ГАС «Выборы» вы-

<sup>16</sup> Данные интернет-портала ГАС «Выборы» избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: <http://yamal-nenetsk.izbirkom.ru/WAY/1013141.html>.

<sup>17</sup> Данные интернет-портала ГАС «Выборы» избирательной комиссии Республики Дагестан. URL: [http://www.dagestan.vybory.izbirkom.ru/npa/?action=show\\_npa](http://www.dagestan.vybory.izbirkom.ru/npa/?action=show_npa).

<sup>18</sup> Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»».

полняются задачи автоматизации процессов регистрации кандидатов, проверки достоверности представляемых ими сведений, данных об избирателях, содержащихся в подписных листах, осуществляется контроль формирования и расходования средств избирательных фондов кандидатов, выполняются задачи, связанные с контролем агитационной деятельности кандидатов, и др. Избирательные комиссии муниципальных образований, не входя в структуру федеральных избирательных органов, не имеют собственных комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы», в связи с чем ЦИК России своими постановлениями передает комплексы средств автоматизации для оснащения муниципальных избирательных комиссий административных центров субъектов РФ. В случае возложения полномочий муниципальной комиссии на территориальную используется комплекс средств автоматизации данной территориальной избирательной комиссии<sup>19</sup>.

В связи с этим считаем возможным отметить, что с учетом административно-территориального деления, использования имеющихся средств автоматизации ГАС «Выборы», кадрового потенциала и наработанной практики проведения выборов механизм возложения полномочий избирательных комиссий муниципальных образований на территориальные избирательные комиссии является наиболее оптимальным.

Формирование территориальных комиссий определяется администра-

тивно-территориальным делением субъекта РФ. Территориальные комиссии создаются, как правило, по одной в каждом городском округе, не имеющем административно-территориального деления, и в каждом муниципальном районе. Кроме этого, в муниципальных образованиях со значительным числом избирателей, имеющих административно-территориальное деление, может формироваться несколько территориальных избирательных комиссий, что характерно для крупных городских округов. По данным ЦИК России, в нашей стране действует 2771 территориальная избирательная комиссия. В 2015 г. в новом составе были сформированы 1980 комиссий<sup>20</sup>.

Федеральный законодатель указывает, что положение территориальных избирательных комиссий в системе государственных органов субъекта РФ определяется законом субъекта РФ. Установленное федеральным законодателем диспозитивное регулирование, не содержащее обязательного требования о придании территориальной комиссии статуса государственного органа субъекта РФ, приводит к тому, что в законодательстве ряда субъектов РФ данный вопрос зачастую не находит решения, оставляя статус территориальной избирательной комиссии неопределенным.

Практика наделения территориальных комиссий статусом юридического лица является недостаточно активной. По данным ЦИК России, из сформированных в 2015 г. территориальных избирательных комиссий (избирательных комиссий муниципальных образований с полномочиями территориальных избирательных комиссий) 350 (или 17,6%) комиссий наделены статусом юридического лица — частично или полностью от общего количества территориальных комиссий лишь в сле-

<sup>19</sup> См., например, постановление ЦИК России от 18 марта 2015 г. № 245/1676-6 «О дополнительном оснащении комплексами средств автоматизации Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» избирательных комиссий Республики Дагестан, Республики Татарстан, Чувашской Республики, Пермского края, Калужской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Орловской, Ростовской, Смоленской и Томской областей».

<sup>20</sup> Данные сайта ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2016/02/10/01.html>.

дующих субъектах РФ: Республике Дагестан, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Республике Хакасия, Чеченской Республике, Камчатском, Красноярском краях, Владимирской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Костромской, Новгородской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Ульяновской областях, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах<sup>21</sup>.

С проблемой определения статуса территориальной избирательной комиссии тесным образом связаны вопросы определения статуса членов территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, работающих на постоянной (штатной) основе. Региональное законодательство отличается разнообразием правовых позиций по данному вопросу. Например, в Санкт-Петербурге, Республике Дагестан, Республике Адыгея и других субъектах РФ должность председателя территориальной избирательной комиссии является государственной должностью соответствующего субъекта РФ<sup>22</sup>. В Ростовской области, Краснодарском крае и ряде других субъектов РФ председатели (иные члены) территориальных избирательных комиссий, работающие на штатной основе, замещают должности государственной гражданской службы субъекта РФ, включены в аппарат избирательной комиссии данного субъекта<sup>23</sup>. Законодатель-

ство Ставропольского края, Кемеровской области и многих других субъектов РФ не предусматривает организацию работы членов территориальных избирательных комиссий на штатной основе.

Таким образом, председатели территориальных избирательных комиссий в различных субъектах РФ замещают различные по своей конституционно-правовой природе должности: государственные должности субъекта РФ, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а в ряде субъектов РФ исполняют обязанности председателя комиссии на общественных началах. Указанное разнообразие противоречит единству содержания правового статуса не только членов территориальных комиссий с правом решающего голоса, но и в целом статуса территориальных избирательных комиссий как одного из основных звеньев системы избирательных комиссий Российской Федерации.

Пункт 15 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ устанавливает, что член избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса замещает в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом субъекта РФ государственную должность субъекта РФ. Таким образом, придание должности председателя территориальной комиссии статуса государственной должности субъекта РФ, имеющей конституционно-правовое содержание и отражающей значение и место территориальной комиссии в структуре государственных органов данного субъекта РФ, фактически ставится в зависимость от наличия у комиссии статуса юридического лица, категории исключительно гражданско-правовой.

<sup>21</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2016/02/10/01.html>.

<sup>22</sup> См. Закон Санкт-Петербурга от 15 июня 2005 г. № 302-34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга»; Закон Республики Дагестан от 8 апреля 2008 г. № 18 «О государственных должностях Республики Дагестан»; Указ Президента Республики Адыгея от 21 декабря 2007 г. № 249 «О реестре государственных должностей Республики Адыгея».

<sup>23</sup> См. Областной закон Ростовской области от 26 июля 2005 г. № 345-ЗС «О Ре-

естре государственных должностей Ростовской области и Реестре должностей государственной гражданской службы Ростовской области».

Окружные избирательные комиссии в системе избирательных органов де-юре играют важнейшую роль, связанную с полномочиями по регистрации кандидатов и определению результатов выборов по соответствующему мажоритарному округу, но де-факто зачастую не создаются, их полномочия возлагаются на иные избирательные комиссии. Так, для проведения выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва полномочия всех 225 окружных избирательных комиссий возложены на избирательные комиссии субъектов РФ или на территориальные избирательные комиссии<sup>24</sup>.

По данным ЦИК России, в наиболее масштабной за все время существования избирательной системы избирательной кампании, прошедшей в сентябре 2014 г., в ходе которой избирались 575 депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров в 20 субъектах РФ, было образовано 430 мажоритарных округов разной мандатности. Однако для подготовки и проведения выборов были сформированы лишь 148 окружных избирательных комиссий (34% от общего числа образованных округов), полномочия же 282 окружных избирательных комиссий (66% от общего числа округов) были возложены на иные комиссии (муниципальные и территориальные)<sup>25</sup>.

Процедура возложения полномочий окружных избирательных комиссий на муниципальных выборах, особенно поселенческого уровня, на

иные комиссии представляется обоснованной. На выборах депутатов представительных органов поселений практически не применяется пропорциональная избирательная система, выборы проводятся по мажоритарным округам. Однако необходимость формирования окружных комиссий утрачивает актуальность, что обусловлено «географией» небольших по численности избирательных округов. Чем ниже уровень выборов, тем меньше вероятность формирования окружной избирательной комиссии.

Многообразие правовых подходов при конструировании систем избирательных комиссий субъектов РФ отражает универсальность, гибкость, полиморфизм и многофункциональность предусмотренной федеральным законодателем системы избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации, демонстрируя различные возможные варианты минимизации системы избирательных органов с учетом сложившихся традиций, наличия кадрового потенциала, политических особенностей развития региона.

Полагаем, что уточнение правового статуса избирательных комиссий и членов избирательных комиссий, работающих на штатной основе, повышение уровня профессионализма и независимости избирательных комиссий, а также обеспечение равного представительства в составе комиссий политических партий являются важными составляющими проведения свободных демократических выборов. Очевидно, что результаты выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва, определяющие новый список парламентских партий, наделенных широким кругом предпочтений на последующих выборах, в том числе в вопросах формирования избирательных комиссий, должны придать новый импульс развитию системы избирательных органов в Российской Федерации.

<sup>24</sup> См. постановление ЦИК России от 27 апреля 2016 г. № 5/36-7 «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии».

<sup>25</sup> См.: Выборы в субъектах РФ 14.09.2014. Электоральная статистика. М., 2015. С. 95—97.

### Библиографический список

Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.

Алиев Т. Т., Аничкин И. М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 5.

Белоусова Е. В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4.

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

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

Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, принятая на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза в Париже в 1994 г. // Международные избирательные стандарты: сб. док. Вып. 2 / под ред. В. И. Лысенко. М., 2009.

Князев С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10.

Макарецв А. А. К вопросу о статусе избирательных комиссий: проблемы возложения полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1.

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

Миронов Н. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2.

Постников А. Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4.

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

---

---

## Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля

*ПЕТУХОВА Наталья Владимировна*, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, соискатель

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

E-mail: maru-natalya@yandex.ru

В статье анализируются цели и принципы федерального парламентского контроля, их содержательная взаимосвязь и регулирующее воздействие на общественные отношения. Рассматриваются проблемы достижения целей и реализации принципов контрольной деятельности на современном этапе развития российского народного представительства, решение которых в основном видится в устранении формального подхода к принципу разделения властей и пределам осуществления парламентского контроля. Автор приходит к выводу о том, что определение целей и принципов, формирование перечня форм парламентского контроля — это лишь начало долгого эволюционного пути. Концептуальное совершенствование содержания форм парламентского контроля станет возможным только при системном пересмотре порядка формирования и организации деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. Развитие парламентского контроля в Российской Федерации требует комплекса законодательных решений, основанных на конституционно значимых целях и принципах, которые обеспечат реальный демократизм народного представительства в Российской Федерации, необходимый для формирования правового государства.

Ключевые слова: парламент, парламентский контроль, разделение властей, законность, права человека, правовой мониторинг.