

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

И. Г. Верзилина*

СОВМЕЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ РАЗНОГО УРОВНЯ: КАК ИЗБЕЖАТЬ ДУБЛИРОВАНИЯ?

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с совмещением полномочий избирательных комиссий разного уровня, актуальность которых обусловлена в том числе введением в российское избирательное законодательство единого дня голосования. Проводится сравнительный анализ точек зрения на проблему возложения полномочий избирательных комиссий муниципальных образований на территориальные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии с учетом практики избирательных кампаний. При проведении электоральных кампаний в последние годы в России достаточно часто практикуются различные схемы совмещения избирательными комиссиями своих полномочий, что позволяет экономить финансовые, материальные, кадровые ресурсы. Практика совмещения полномочий избирательными комиссиями разного уровня встречается и в зарубежных государствах. В целях исключения дублирования полномочий избирательных комиссий муниципальных образований и территориальных избирательных комиссий в пределах одной и той же территориальной единицы на уровне городских округов и муниципальных районов автором предлагается вариант оптимизации системы избирательных комиссий.

Ключевые слова: избирательная комиссия муниципального образования, территориальная избирательная комиссия, участковая избирательная комиссия, полномочия, муниципальный орган, избирательная кампания.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.70.9.025-034

При проведении электоральных кампаний в последние годы в России достаточно часто практикуются различные схемы совмещения избирательными комиссиями своих полномочий, что позволяет экономить финансовые, материальные, кадровые ре-

сурсы. Практика совмещения полномочий избирательными комиссиями разного уровня встречается и в зарубежных государствах. Так, С. А. Альфер пишет, что в Республике Беларусь «при одновременном проведении выборов в различные органы власти либо при одновре-

© Верзилина И. Г., 2016

* Верзилина Ирина Геннадьевна, председатель Избирательной комиссии Кировской области, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), соискатель ученой степени кандидата юридических наук по кафедре конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

sovetnikrpf@yandex.ru

610000, Россия, г. Киров (обл.), ул. Карла Либкнехта, 69

менном проведении выборов и референдума некоторые комиссии могут совмещать свои функции»¹. Согласно ст. 29 Избирательного кодекса Республики Беларусь на территориальные избирательные комиссии возлагаются полномочия окружных избирательных комиссий по выборам в Минский городской Совет депутатов². В соответствии со ст. 116 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» при выборах членов органов местного самоуправления функцию окружной избирательной комиссии выполняет соответствующая территориальная избирательная комиссия³.

После введения единого дня голосования в России вопрос о совмещении полномочий избирательных комиссий остается актуальным. Конституционный Суд РФ, анализируя накопленный опыт проведения совмещенных выборов, отметил, что данная практика показывает заметные позитивные результаты, выражающиеся в упорядочении электоральных циклов, экономии бюджетных средств, повышении явки избирателей и т.д.⁴

Совмещение комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов, референдумов различных уровней возможно по решению комиссии, организующей выборы. По данным, которые приводит Е. В. Белоусова, по состоянию на 1 марта 2009 г. в Российской Федерации насчитывалось 24 067 муниципальных образований, в которых было сформировано 20 611 избирательных комиссий муниципальных образований; из всех избирательных комиссий муниципальных образований 8 590 (41,68 %) возложили полномочия на территориальные избирательные комиссии, возложе-

ние же полномочий территориальных избирательных комиссий на избирательные комиссии муниципальных образований встречается достаточно редко: так, по данным Минрегионразвития, в Российской Федерации число муниципальных комиссий, на которые возложены полномочия территориальных, — около 130⁵.

По данным Росстата, на 1 января 2014 г. в Российской Федерации муниципальных образований в статусе сельских поселений насчитывалось 18 525⁶. В соответствии с п. 6 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) «избирательная комиссия поселения формируется в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса».

Мы разделяем позицию М. С. Матейковича и В. Н. Сучилина о том, что «создание в каждом сельском поселении собственной избирательной комиссии — трудновыполнимая задача. Подобрать такое количество граждан, обладающих соответствующей квалификацией, а самое главное — обеспечить финансирование комиссии каждое сельское поселение, располагающее очень скромным бюджетом, скорее всего, не сможет»⁷.

В период реформирования избирательной системы в России в начале 1990-х гг. Федеральный закон 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» предусматривал, что полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления устанавливаются законами и иными правовыми актами зако-

¹ Альфер С. А. Избирательное право Республики Беларусь. Минск : Тесей, 2008. С. 150.

² Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-3 // URL: <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/kodeks.pdf> (дата обращения: 05.11.2015).

³ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 17—18. Ст. 114.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Белоусова Е. В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 84—91.

⁶ База данных показателей муниципальных образований за 2014 год // URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 05.11.2015).

⁷ Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 36—40.

нодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Принятый в 1997 г. Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» лишь уточнил некоторые вопросы порядка формирования окружных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления. В статью 20 «Система и статус избирательных комиссий, комиссий референдума» в Федеральный закон № 67-ФЗ как самостоятельное звено избирательные комиссии муниципальных образований законодательно были включены в 2002 г.

Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» были внесены уточнения в отношении избирательной комиссии муниципального образования как муниципального органа, не входящего в структуру органов местного самоуправления.

На неопределенность в правовом статусе избирательных комиссий муниципальных образований обращают внимание ряд исследователей⁸, главным вопросом для которых является вопрос о том, что же такое муниципальный орган.

Решение законодателя ввести муниципальный орган в муниципальное законодательство внесистемно, что называется — *ad hoc*, без каких-либо теоретических обоснований их обособленности от органов местного самоуправления подвергается, наш взгляд, справедливой

критике. Как замечает П. А. Астафичев, «если законодатель усматривает какие-то различия между муниципальными органами и органами местного самоуправления, то следует указать, в чем именно они заключаются»⁹.

Мы разделяем позицию Н. М. Миронова¹⁰ о том, что определяющим для законодательного закрепления статуса избирательной комиссии муниципального образования как муниципального органа, находящегося вне структуры органов местного самоуправления, являются следующие обстоятельства:

- во-первых, по смыслу ч. 2 ст. 3 и ст. 130 Конституции РФ органы местного самоуправления являются публично-властными органами, осуществляющими полномочия по вопросам местного значения. Однако избирательные комиссии не являются органами власти, они действуют соответственно уровню выборов и референдумов в качестве государственных или муниципальных избирательных органов и независимы в своей деятельности от органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- во-вторых, вопросы подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, входящие в компетенцию избирательной комиссии муниципального образования, не отнесены ст. 14—16 Федерального за-

⁸ Например: Белоусова Е. В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 84—91; Макарецев А. А. Избирательная комиссия муниципального образования: к проблеме правового статуса // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 9—13; Гумашвили Л. Э. К вопросу об основах статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3. С. 3—6; Чаннов С. Е., Правдин Д. Г. Муниципальные органы и органы местного самоуправления: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 68—71; Митин Г. Н. Отдельные особенности обеспечения деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 65—68; Добровольский П. Е. О независимости избирательных комиссий муниципальных образований // Административное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 10—20.

⁹ Астафичев П. А. Муниципальное право России : учеб. пособие. М. : РИОР, 2010. С. 188.

¹⁰ Фадеев В. И., Рауткина Н. И., Мионов Н. М. Муниципальные выборы в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Норма, 2006. С. 136.

- кона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения;
- в-третьих, в ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ определены органы местного самоуправления, наличие которых в структуре органов местного самоуправления обязательно, избирательная комиссия муниципального образования в данном перечне не указана;
 - в-четвертых, в соответствии с ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования, а порядок формирования и полномочия избирательной комиссии муниципального образования регулируются Федеральным законом № 67-ФЗ и законами субъектов РФ, срок полномочий установлен императивно — 5 лет.

К. К. Макаревич, с одной стороны, усматривает сходство в правовом статусе избирательных комиссий муниципальных образований с другими комиссиями, организующими выборы в Российской Федерации, а с другой стороны, противопоставляет их остальным комиссиям, формируемым «сверху». Чтобы обеспечить совместимость муниципальных и территориальных комиссий, он предлагает придать последним «статус органов местного самоуправления и наделить их отдельными государственными полномочиями»¹¹. С данным предложением, на наш взгляд, нельзя согласиться по двум причинам, во-первых, отдельные государственные полномочия в соответствии с ч. 3 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут осуществляться органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, а значит, при таком подходе на уровне поселений избирательные комиссии муниципальных обра-

зований создаваться не могут; во-вторых, в соответствии с ч. 6 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, а это не согласуется с основными принципами финансирования подготовки и проведения муниципальных выборов.

По мнению Н. Л. Пешина, «решение об отделении избирательных комиссий муниципальных образований от системы органов местного самоуправления не выглядит оправданным и с практической точки зрения: на уровне муниципальных образований могут создаваться и часто существуют территориальные избирательные комиссии, являющиеся согласно п. 1 ст. 26 Федерального закона № 67-ФЗ государственными органами. То есть данное законодательное решение создает два вида одинаковых, по сути, комиссий, которые должны будут дублировать друг друга в своей деятельности. Таким образом, и статус избирательной комиссии муниципального образования, и ее место в системе публичной власти, как представляется, требуют уточнения в нормах законодательства. И сделать это без признания единства системы органов публичной власти, охватывающих и государственную власть, и местное самоуправление, вряд ли будет возможно»¹².

Анализ действующего законодательства о местном самоуправлении позволяет сделать вывод о том, что наличие отдельно сформированной избирательной комиссии муниципального образования не является обязательным, при этом периодические муниципальные выборы с целью избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и

¹¹ Макаревич К. К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России : дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2004. С. 87.

¹² Организация государственной власти в России и зарубежных странах : учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. С. 192—193.

прямого избирательного права при тайном голосовании проводятся в муниципальных образованиях независимо от того, сформирована ли избирательная комиссия муниципального образования как самостоятельный муниципальный орган или нет. В соответствии с ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию вновь образованного муниципального образования, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования и осуществляет иные полномочия по проведению выборов, а согласно дополнениям¹³, внесенным в ст. 39 Федерального закона № 131-ФЗ, в безусловном порядке полномочия избирательной комиссии внутригородского района возлагаются на соответствующую территориальную комиссию, сформированную в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ. Внутригородское деление городских округов осуществлено в Челябинске в 2014 г. и Самаре в 2015 г., при этом из уставов¹⁴ данных городских округов исключены нормы о муниципальных выборах, т.к. депутатский корпус в таких городских округах формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов по несколько человек от каждого представительного органа внутригородского района в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Глава же города избирается представительным органом из своего состава. При подобной модели местной власти формирование избирательных комиссий муниципальных образований не предусматривается.

По данным официальных сайтов избирательных комиссий субъектов РФ, по состоянию на 1 ноября 2015 г. складывается различная практика по возложению полномочий избирательных комиссий муниципальных образований на территориальные избирательные ко-

миссии и участковые избирательные комиссии. Так, в Кировской области 45 муниципальных образований имеют статус городских округов и муниципальных районов, из них только в 17 сформированы собственно избирательные комиссии муниципальных образований, а в 28 полномочия избирательных комиссий муниципальных образований возложены на территориальные комиссии; общее число городских и сельских поселений составляет 320, из них в 32 муниципальных образованиях сформированы избирательные комиссии муниципальных образований, в 185 — их полномочия возложены на территориальные избирательные комиссии, в 103 — их полномочия возложены на участковые избирательные комиссии. В Саратовской области количество избирательных комиссий муниципальных образований значительно меньше при практически равном числе муниципальных образований: среди 42 городских округов и муниципальных районов только в одном сформирована избирательная комиссия муниципального образования, во всех остальных (41) — полномочия возложены на территориальные избирательные комиссии; на уровне городских и сельских поселений действует также только одна избирательная комиссия муниципального образования, во всех остальных (342) полномочия возложены на территориальные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии. В Самарской области полномочия избирательных комиссий муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов городского округа Самара возложены на территориальные избирательные комиссии (45), общее число городских и сельских поселений составляет 296, из них собственно муниципальная комиссия образована только в одном муниципальном образовании.

На основе проведенного анализа избирательного законодательства, позволяющего совмещать полномочия избирательных комиссий

¹³ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «Консультант-Плюс».

¹⁴ Устав городского округа Самара Самарской области от 10.07.2006 № 294 (в ред. 07.05.2015) // Самарские вести. 2006. № 128 (4870).

различного уровня, и правоприменительной практики мы предлагаем следующий вариант оптимизации системы избирательных комиссий. Поскольку территориальные избирательные комиссии обладают достаточным кадровым потенциалом и организационно-техническими возможностями, в том числе имеют комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы», практически всегда бывают задействованы во всех происходящих в стране выборах, именно на них в подавляющем большинстве случаев возлагаются полномочия избирательных комиссий муниципальных образований, считаем возможным и целесообразным в целях исключения дублирования в пределах одной и той же территориальной единицы на уровне городских округов и муниципальных районов преобразовать территориальные избирательные комиссии в местные избирательные комиссии, упразднив при этом избирательные комиссии муниципальных образований.

Учитывая тенденцию оптимизации государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации, финансовых затрат, мы предлагаем новую модель организации избирательных комиссий, формируемых на местах, которая, во-первых, позволит сэкономить средства местного бюджета и, во-вторых, выведет их на более высокий профессиональный уровень. Предложенное название — местные избирательные комиссии (МИК) — не случайно. В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления. В славянских языках слово «место» обозначает в том числе определенную населенную территорию: «місто Одеса» (укр.) — «город Одесса». Оно происходит, как и украинское «місто» («город»), из западнославянского и представляет собой кальку от *stat* — «место, город»¹⁵. На наш взгляд, слово

«местный» будет способствовать пониманию того, что речь идет об органе власти, осуществляющем власть на местах, на определенной территории, но в то же время власть «местную», связанную с местным населением.

В соответствии с п. 7 ст. 24 и п. 6 ст. 26 Федерального закона № 67-ФЗ «формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования», «формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации», а мы предлагаем при формировании местной избирательной комиссии половину членов комиссии назначать представительным органом муниципального образования, другую половину — избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Такой порядок формирования комиссии позволит учесть государственные и муниципальные интересы, которые в конечном итоге сводятся к единой цели — сформировать независимый и беспристрастный орган, обеспечивающий организацию и проведение выборов, референдумов, иных форм непосредственной демократии и стоящий на защите избирательных прав граждан.

Формирование местной избирательной комиссии должно осуществляться представительным органом муниципального образования и избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе п. 1 ст. 22 Федерального закона № 67-ФЗ, а также предложений представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. При формировании первого состава МИК предлагаем предоставить право вносить предложения избирательным комиссиям муниципальных образований и территориальным комиссиям предыдущего состава.

Местные избирательные комиссии формируются в количестве 6—14 членов с правом решающего голоса с учетом количества избирателей на соответствующей территории. Председатель МИК назначается на должность из числа членов комиссии с правом решающего голоса

¹⁵ Этимологический онлайн-словарь русского языка Макса Фасмера. URL: <http://vasmer.info/мм/место/> (дата обращения: 05.11.2015).

и освобождается от должности решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Заместитель председателя и секретарь комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Местные избирательные комиссии действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами. При этом считаем необходимым введение не менее одной штатной единицы в каждую МИК, что позволит организовать их работу на более высоком профессиональном уровне. Финансирование их деятельности можно построить по аналогии с финансированием деятельности избирательных комиссий субъектов РФ (п. 14 ст. 20 Федерального закона № 67-ФЗ), сделав его двухуровневым: за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и нормативным правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

Практика показала, что при совмещении полномочий избирательных комиссий различного уровня не возникало ситуаций, когда бы комиссии не справились с возложенными на них дополнительными полномочиями. В случае, когда территориальная избирательная комиссия осуществляет полномочия избирательной комиссии по подготовке и проведению муниципальных выборов, она является организующей выборы комиссией. В то же время территориальная комиссия в результате возложения на нее указанных полномочий не превращается в муниципальный орган, а сохраняет свой статус и выполняет одновременно все полномочия территориальной избирательной комиссии, установленные федеральными законами и законами соответствующего субъекта РФ. И, соответственно, возложение, пусть в редких случаях, как показала практика, полномочий территориальных избирательных комиссий на избирательные комиссии муниципальных образований не делает последние

государственными органами. На наш взгляд, вполне допустимо закрепить за МИК полномочия, как территориальных избирательных комиссий, так и избирательных комиссий муниципальных образований в соответствии с п. 10 ст. 24 и п. 9 ст. 26 Федерального закона № 67-ФЗ.

Некоторые ученые полагают, что при возложении полномочий, по сути муниципальный орган, формируемый самим муниципальным образованием, упраздняется, а его функции в пределах муниципалитета осуществляет государственный орган, формируемый другим государственным органом — избирательной комиссией субъекта Федерации¹⁶. И если в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то могут ли входить в систему государственных органов муниципальные органы? Вряд ли, ведь разграничение органов местного самоуправления и муниципальных органов так же формально, как и отделение государственных органов от органов государственной власти.

Позволим себе не согласиться с позицией М. С. Матейковича и В. Н. Сучилина о том, что «избирательная комиссия должна быть непременным атрибутом муниципальной власти как орган, обеспечивающий организацию и проведение муниципальных выборов, с помощью которых население непосредственно участвует в решении вопросов местного значения. Исходя из своей роли в осуществлении местного самоуправления, муниципальная комиссия должна иметь тесную взаимосвязь с населением через специфические механизмы формирования, подотчетность и подконтрольность жителям муниципального образования, возможность досрочного прекращения полномочий комиссии и ее отдельных членов по инициативе избирателей»¹⁷.

Международные избирательные стандарты говорят об обратном: коллегиальные избирательные органы во главе с центральным избирательным органом действуют независимо, самостоятельно и беспристрастно в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией и (или) законами, иными нор-

¹⁶ См.: Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Указ. соч. С. 36—40.

¹⁷ Указ. соч. С. 38.

мативными правовыми актами¹⁸, и никакая особая роль в осуществлении местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования присуща быть не может. Решение вопросов местного значения осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, к числу которых муниципальная избирательная комиссия не относится.

Еще раз отметим, что согласно действующему законодательству подготовка и проведение выборов органов местного самоуправления может осуществляться территориальными избирательными комиссиями¹⁹, а соответственно, подготовка и проведение выборов органов государственной власти может осуществляться избирательными комиссиями муниципальных образований²⁰.

Как отмечает А. А. Макарецв²¹, с одной стороны, процедура возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую имеет позитивное значение и направлена на формирование системы взаимозаменяемости избирательных органов, увеличение качества их работы на выборах различного уровня. Но с другой — избирательная комиссия муниципального образования изначально создается для подготовки и проведения муниципальных выборов. Именно для реализации этой цели она формируется представительным органом местного самоуправления. Территориальная избирательная комиссия формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. При возложении на территориальную избирательную комиссию полномочий муни-

ципальной избирательной комиссии возникает ситуация, когда муниципальные выборы проводятся избирательной комиссией, являющейся органом государства и формируемым другим органом государства — избирательной комиссией субъекта Российской Федерации и лишь наделенной полномочиями муниципального органа.

Как отмечает Г. Д. Садовникова²², позитивная составляющая такого взаимозамещения функций превалирует. Отмеченная взаимозаменяемость не противоречит базовым принципам местного самоуправления, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ. Она осуществляется в одном случае на основании обращения представительного органа муниципального образования, в другом — по согласованию с представительным органом муниципального образования. Главной целью такой взаимозаменяемости является своевременное и профессионально организованное проведение выборов соответствующего уровня, обеспечение и защита избирательных прав граждан.

С. Д. Князевым высказано мнение о том, что отечественная модель муниципальной власти предполагает наличие «целого ряда элементов государственного управления, осуществляемого, безусловно, в режиме децентрализации», что в том числе выражается «в допустимости возложения при проведении муниципальных выборов функций избирательных комиссий муниципальных образований на территориальные избирательные комиссии, являющиеся государственными органами»²³.

¹⁸ Рекомендации Парламентской ассамблеи государств — участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (Санкт-Петербург, 5 декабря 2002 г.) // Международные избирательные стандарты : сборник документов / отв.ред. А. А. Вешняков. М. : Весь мир, 2004. С. 903.

¹⁹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 4 ст. 24 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 4 ст. 26 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Макарецв А. А. Избирательная комиссия муниципального образования: к проблеме правового статуса // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 11.

²² Развитие парламентаризма, совершенствование организации выборов и использования эффективных избирательных технологий // Отчет о НИР. Т. 2 / науч. рук. Г. Д. Садовникова. С. 356. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4976> (дата обращения: 05.11.2015).

²³ Князев С. Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 17.

Решение, предложенное законодателем, о включении в систему избирательных комиссий в Российской Федерации избирательных комиссий муниципальных образований, с одной стороны, и исключение избирательных комиссий муниципальных образований из структуры органов местного самоуправления, с другой стороны, привело к тому, что избирательные комиссии муниципальных образований оказались вне структуры органов местного самоуправления, но и не стали полностью частью

системы государственных органов. Введение понятия «муниципальный орган» только создало неопределенность и некорректность применения терминологии как в избирательном, так и в муниципальном законодательстве, и, по нашему мнению, предложение о создании местных избирательных комиссий взамен территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований позволит решить данную проблему.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Альфер С. А. Избирательное право Республики Беларусь. — Минск : Тесей, 2008. — 320 с.
2. Белоусова Е. В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. — 2010. — № 4. — С. 84—91.
3. Добровольский П. Е. О независимости избирательных комиссий муниципальных образований // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 10. — С. 10—20.
4. Князев С. Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. — 2008. — № 6. — С. 11—20.
5. Макарецев А. А. Избирательная комиссия муниципального образования: к проблеме правового статуса // Российская юстиция. — 2014. — № 8. — С. 9—13.
6. Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 10. — С. 36—40.
7. Митин Г. Н. Отдельные особенности обеспечения деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 7. — С. 65—68.
8. Организация государственной власти в России и зарубежных странах : учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 692 с.
9. Фадеев В. И., Рауткина Н. И., Миронов Н. М. Муниципальные выборы в Российской Федерации : учебное пособие. — М. : Норма, 2006. — 368 с.
10. Чаннов С. Е., Правдин Д. Г. Муниципальные органы и органы местного самоуправления: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 9. — С. 68—71.

Материал поступил в редакцию 12 января 2016 г.

COMBINING THE POWERS OF ELECTION COMMISSIONS AT DIFFERENT LEVELS: HOW TO AVOID DUPLICATION?

VERZILINA Irina Gennadyevna — Chief Election Commissioner of the Kirov Region, Lecturer of the Department of Public Law Disciplines at the Volgo-Vyatka Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), applicant for PhD of the Department of Constitutional and Municipal Law at the FBSEI HE "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)"
sovetnikpfo@yandex.ru
610000, Russia, Kirov (region), ul. Karla Liebknechta, 69

Review. *The paper considers the issues associated with combining the powers of electoral commissions at different levels. The relevance of these issues is determined, inter alia, by implementation of a single day of voting in Russian electoral laws. The author carries out a comparative analysis of opinions concerning the problem of conferring powers of election commissions of municipalities on territorial election commissions and precinct election*

commissions in accordance with the election campaigns practice. When conducting electoral campaigns in recent years in Russia electoral commissions apply various schemes of combining their powers to save financial, material, human resources. The practice of combining the powers of the election commissions at different levels is also implemented in foreign countries. In order to avoid overlapping of powers of municipal electoral commissions and territorial election commissions within the same territorial unit at the level of urban districts and municipal districts the author offers the option that allows optimizing the system of election commissions.

Keywords: *municipal election commission, territorial election commission, local election commission, powers, municipal authority, electoral campaign*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Al'fer S. A.* Izbiratel'noe pravo Respubliki Belarus'. — Minsk : Tesej, 2008. — 320 s.
2. *Belousova E. V.* Izbiratel'naja komissija municipal'nogo obrazovanija — municipal'nyj organ s neopredelennym statusom // Rossijskij juridicheskij zhurnal. — 2010. — № 4. — S. 84—91.
3. *Dobrovol'skij P. E.* O nezavisimosti izbiratel'nyh komissij municipal'nyh obrazovanij // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2008. — № 10. — S. 10—20.
4. *Knjazev S. D.* Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: konstitucionnaja priroda i znachenie dlja municipal'nogo prava // Zhurnal rossijskogo prava. — 2008. — № 6. — S. 11—20.
5. *Makarcev A. A.* Izbiratel'naja komissija municipal'nogo obrazovanija: k probleme pravovogo statusa // Rossijskaja justicija. — 2014. — № 8. — S. 9—13.
6. *Matejkovich M. S., Suchilin V. N.* Izbiratel'nye komissii municipal'nyh obrazovanij v sisteme izbiratel'nyh komissij // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2013. — № 10. — S. 36—40.
7. *Mitin G. N.* Otdel'nye osobennosti obespechenija dejatel'nosti izbiratel'nyh komissij municipal'nyh obrazovanij v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2010. — № 7. — S. 65—68.
8. Organizacija gosudarstvennoj vlasti v Rossii i zarubezhnyh stranah : uchebno-metodicheskij kompleks / ruk. avt. kol. i otv. red. prof. S. A. Avak'jan. — M. : Justicinform, 2014. — 692 s.
9. *Fadeev V. I., Rautkina N. I., Mironov N. M.* Municipal'nye vybory v Rossijskoj Federacii : uchebnoe posobie. — M. : Norma, 2006. — 368 s.
10. *Channov S. E., Pravdin D. G.* Municipal'nye organy i organy mestnogo samoupravlenija: obshhee i osobennoe // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2011. — № 9. — S. 68—71.