

Научная статья

УДК 342.846

EDN [ZFWDDW](#)

DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1290-1300

**Е.М. Коровин** *Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Российская Федерация, korovin.em@dvfu.ru*

«ЭПИТАФИЯ» ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ КОМИССИЯМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

АННОТАЦИЯ. Рассматривается институт избирательных комиссий муниципальных образований — его становление, развитие, возникавшие проблемы, а также причины и последствия демонтажа этого института. Недавнее завершение работы единственных муниципальных органов актуализирует потребность изучения его роли и значения в муниципальных электоральных кампаниях. Подробно исследованы правовые рамки всего периода деятельности избирательных комиссий муниципальных образований. При анализе места и роли данных комиссий в обеспечении права граждан на местное самоуправление использован значительный объем статистического материала. В работе использованы не только статистический и системно-структурный методы, но и метод включенного наблюдения на протяжении практически всего периода функционирования данного правового института*. Сделан вывод, что несмотря на включение местного самоуправления в единую систему публичной власти и сокращение электоральных практик на местном уровне власти, ликвидация института муниципальных избирательных комиссий была недостаточно продумана и обоснована.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Избирательная комиссия муниципального образования, муниципальный орган, выборы, местное самоуправление, система избирательных комиссий, публичная власть.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 16 июня 2023 г.; дата принятия к печати 05 июля 2023 г.; дата онлайн-размещения 31 августа 2023 г.

Original article

Е.М. Korovin *Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation, korovin.em@dvfu.ru*

“EPITAPH” TO ELECTION COMMISSIONS OF MUNICIPALITIES

ABSTRACT. The article discusses the institution of election commissions of municipalities — its formation, development, problems that have arisen, as well as the causes and consequences of dismantling this institution. The recent completion of the work of the only municipal bodies actualizes the need to study its role and significance in municipal electoral campaigns. The legal framework of the entire period of activity of election commissions of municipalities has been studied in details. A significant amount of statistical material was used to analyze the place and role of these commissions in ensuring the right of citizens to local self-government. The author uses not only statistical and system-structural methods, but also the method of included observation throughout almost the entire period of functioning of the right-wing institute. It was concluded that despite the inclusion of local self-government into the unified system of public authority and the reduction of electoral practices at the local level of government, the abolition of the institution of municipal election commissions was insufficiently considered and justified.

* Автор являлся заместителем председателя Владивостокской городской избирательной комиссии (1996–1997), председателем избирательной комиссии Надеждинского сельского поселения Приморского края (2008–2022), заместителем председателя Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии (2021–2022), членом ликвидационной комиссии Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии (1.01.2023–30.06.2023).

KEYWORDS. Election commission of a municipality, municipal body, elections, local self-government, system of election commissions, public authority.

ARTICLE INFO. Received June 16, 2023; accepted July 05, 2023; available online August 31, 2023.

Местное самоуправление — наиболее близкий к населению уровень публичной власти. По официальной статистике Росстата в России на 1 января 2023 г. 18 402 муниципальных образований¹. Количество муниципальных образований постоянно сокращается последние годы. Если взять за точку отсчета 1 января 2021 г., то по данным Минюста России (более поздних данных не опубликовано) в Российской Федерации насчитывалось 20 184 муниципальных образования. В подавляющем большинстве из них представительные органы (19 554) и значительная часть глав муниципальных образований (4 505) получали свои полномочия путем прямых выборов населением соответствующих муниципалитетов на срок 5 лет (за исключением Республики Ингушетия, где срок полномочий составляет 4 года²). Существенную часть этих электоральных кампаний организовали и провели избирательные комиссии муниципальных образований (далее также — ИКМО, муниципальные избирательные комиссии).

Федеральный закон от 14.03.2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» обозначенные комиссии были исключены из системы избирательных комиссий, а статья 9 указанного закона предусмотрела прекращение осуществления полномочий ИКМО не позднее 1 января 2023 г. На практике полномочия по организации и проведению муниципальных выборов в единый день голосования в 2022 г. муниципальные избирательные комиссии уже не проводили³.

ИКМО занимали особое место как в системе местных органов власти, так и в системе избирательных комиссий, поэтому даже в преддверии ликвидации этого института научная дискуссия относительно их места и роли не прекращалась [1]. Институт избирательных комиссий муниципальных образований вполне сложившийся и устоявшийся за без малого тридцать лет элемент как системы органов местного самоуправления, так и системы избирательной комиссии. В ходе научной дискуссии обсуждался вопрос о статусе этих избирательных комиссий, но не об их существовании. Представляется немаловажным проведение анализа становления, развития, причины и возможные последствия ликвидации института муниципальных избирательных комиссий.

В современной России формирование избирательных комиссий для проведения выборов органов власти муниципального уровня было предусмотрено еще в 1994 г. Правовое положение муниципальных избирательных комиссий, являющихся одновременно частью и местной власти, и системы избирательных комиссий, стало регулироваться как специальным избирательным, так и законодательством об организации местной власти.

¹ URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx>.

² Доклад Министерства юстиции РФ о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/perechen-reshenij-konstitutsionnogo-suda-rossijskoi-federatsii-trebuyuschih-prinyatiya-normativnyih-pravovyih-aktov-na-04042023.doc>

³ О возложении полномочий по организации подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума на территории Надеждинского муниципального района на территориальную избирательную комиссию Надеждинского района : Решение Избирательной комиссии Приморского края от 27 апр. 2022 г. № 17/77; О возложении полномочий по организации подготовки и проведения выборов депутатов Думы города Владивостока, местного референдума на территориальную избирательную комиссию Фрунзенского района города Владивостока : Решение Избирательной комиссии Приморского края от 26 апр. 2022 № 21/114. URL: <http://www.primorsk.vybory.izbirkom.ru/region/primorsk?action=npa>.

В соответствии с Федеральным законом 1994 г. № 56-ФЗ⁴ действовали территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии. В границах больших административно-территориальных единиц создавалось несколько территориальных избирательных комиссий (далее также — ТИК). Их полномочия и порядок деятельности регламентировался на уровне субъектов РФ.

Отметим, что на общегосударственном уровне в муниципальном законодательстве ИКМО не были прямо поименованы, но их можно было отнести к иным органам, образуемым в соответствии с уставом муниципального образования⁵.

Обновленное избирательное законодательство 1997 г. дополнительно устанавливало, что в установленных федеральным региональным законодательством случаях территориальные «избирательные комиссии действуют в качестве избирательных комиссий муниципальных образований»⁶. При этом следует иметь в виду, что представительный орган муниципального образования (а в случае его отсутствия — глава муниципального образования) в этот период был единственным источником формирования различных избирательных комиссий на местном уровне. Именно органы местного самоуправления формировали базовую инфраструктуру электоральных органов, обеспечивая тем самым реализацию избирательных прав граждан на выборах всех уровней.

С принятием в 2002 г. Федерального закона № 67-ФЗ полномочия по формированию ТИК перешли к избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Закон при этом впервые в качестве отдельного элемента системы избирательных комиссий выделил ИКМО, установив, что это «избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления»⁷. Стоит отметить, что закон не установил четкий правовой статус указанного органа, однако было обозначено, что уставом муниципального образования определяется его положение в системе органов местного самоуправления⁸.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), принятый в 2003 г. и вступивший в силу с 01.01.2006 г., также не установил правовой статус муниципальной избирательной комиссии. ИКМО прямо не поименована при перечислении структуры органов местного самоуправления, но включена в главу «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления». Согласно положениям упомянутого закона предметной деятельностью комиссии является подготовка и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления⁹. В обозначенный временной период система избирательных комиссий представляла собой «нечто среднее между цен-

⁴ Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации : Федер. закон от 6 дек. 1994 № 56-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 28 авг. 1995 № 154-ФЗ // Российская газета. 1995. 01 сент.

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон от 19 сент. 1997 № 124-ФЗ // Российская газета. 1997. 25, 30 сент.

⁷ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. 15 июня. Ст. 20, 24.

⁸ Там же. Ст. 24, п. 2.

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 2003 № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Ст. 39.

трализованной федеральной системой и децентрализованной системой самостоятельных органов государственной власти и органов местного самоуправления» [2].

Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ¹⁰ синхронизировал нормы федерального избирательного и муниципального законодательства, установив, что ИКМО является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Определение такого правового статуса комиссии вызвало больше вопросов, чем дало ответов и все эти годы подвергается обоснованной на наш взгляд критике в научной среде [3–9]. Высказывались сомнения в легальности такого способа обхода конституционных положений [10]. Одним из аргументов противников введения в оборот термина муниципальный орган было то, что никак не обосновано и не обозначено сущностное различие органа местного самоуправления и муниципального органа. Авторы указывали на то, что у них единая правовая природа, а различие является чисто терминологическим.

За прошедшее время ИКМО так и оставалась единственным местным органом публичной власти, имевшим статус муниципального органа. Они являлись как органами местного самоуправления, так и входили в систему избирательных комиссий. При этом установленная законом возможность возложения полномочий органа местного самоуправления (а именно ИКМО) на государственный орган (ТИК) не согласовывалась с конституционными принципами невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и явилась, на наш взгляд, основной причиной введения понятия «муниципальный орган».

В рамках конституционной реформы 2020 г. ст. 131 Конституции Российской Федерации была дополнена ч. 1.1., в соответствии с которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления». Такая конституционная формулировка позволяет вернуть ИКМО непосредственно в систему органов местного самоуправления, отказавшись от категории «муниципальный орган», закрепляя при этом возможность возложения полномочий данных органов на государственные органы — ТИКи.

Однако государством был взят курс на отказ от ИКМО как таковых. В Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» не только было сформулировано понятие единой системы публичной власти, определена функциональная характеристика данной системы, перечислены ее звенья — «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления»¹¹. Нами уже обращалось внимание на то, что в этом ряду не нашлось места для муниципальных органов, т.е., для ИКМО [11].

Важно подчеркнуть, что отдельная статистика о количестве избирательных комиссий муниципальных образований никогда не публиковалась. При этом статистические данные помогают понять важность ИКМО в системе избирательных комиссий. Отметим, что по состоянию на 1 марта 2009 г. действовало 20 611 избирательных комиссий муниципальных образований, из них 8 590 (41,68 %) — с возложением полномочий на ТИК¹², причем на одну комиссию могли быть возложены полномочия нескольких комиссий. Минрегионразвития указывало, что в России «число муниципальных комиссий, на которые возложены полномочия территориальных, — около 130. По трем федеральным округам (Уральскому, Си-

¹⁰ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 21 июля 2005 № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30, ч. 1. Ст. 3104.

¹¹ О Государственном Совете Российской Федерации : Федер. закон от 8 дек. 2020 № 394-ФЗ // Российская газета. 2020. 11 дек.

¹² Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации : по сост. на 1 марта 2009 г. URL: <http://cikrf.ru/activity/relevant/detail/29480/>.

бирскому, Дальневосточному) число таких комиссий не столь уж велико, но суммарно это около 70 % от общероссийского показателя» [3].

Процесс замены ИКМО территориальными избирательными комиссиями шел довольно длительное время, с 2016 по 2019 г. особенно активно. Во многих муниципальных образованиях к этому приводило отсутствие организационных и кадровых ресурсов для эффективной деятельности избирательных комиссий. Не способствовала повышению авторитета института муниципальных избирательных комиссий и негативная практика их работы в городе Санкт-Петербурге¹³.

Отметим, что на начало 2022 г. ИКМО работали в 36 субъектах Российской Федерации. Так, в Магаданской области и Ненецком автономном округе — во всех муниципалитетах (9 и 21 соответственно). В 10 субъектах Российской Федерации в значительном проценте муниципалитетов работали свои избирательные комиссии, а например, в Хабаровском и Забайкальском краях более чем половина муниципальных образований создавали свои комиссии. В 16 регионах ИКМО работали только в административных центрах субъектов. В 8 регионах помимо административных центров избирательные комиссии муниципальных образований функционировали еще в 1–6 муниципалитетах.

К моменту принятия Федерального закона № 60-ФЗ по заявлению заместителя председателя ЦИК РФ в 2 542 муниципальных образованиях сохранялись ИКМО [12]. Это около 13 % от всех муниципальных образований (19 675 на 01.01.2022 г. по данным Росстата) и сопоставимо с количеством ТИК в стране (2 782 на апрель 2023 г. по данным сайта ЦИК России).

В последние годы было достаточно распространено в публичной сфере и получило отражение в научной литературе отношение руководителей системы избирательных комиссий Российской Федерации к ИКМО как ко «злу, с которым в ряде случаев неизбежно приходится мириться, но воздействия которого всеми силами необходимо избегать» [1]. Автор, являющийся председателем избирательной комиссии субъекта федерации, приводя яркие примеры деятельности этого «зла», говорит о порочности способа формирования ИКМО, влекущем, по его мнению, персональную зависимость состава и руководства комиссии от руководителей представительного органа. «Муниципальный совет назначал избирательную комиссию, имеющую статус юридического лица, председатель комиссии переходил на освобожденную работу, получал зарплату, кабинет и прочие условия обеспечения должности. Основной его задачей было провести следующие муниципальные выборы так, чтобы состав представительного органа в ходе выборов подвергался только управляемым изменениям. Таким образом, проблема состояла в наличии зависимости персонального состава избирательной комиссии муниципального образования от руководителей органов местного самоуправления данного муниципального образования» [там же]. Сложно согласиться с таким выводом автора.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 1; О ситуации, связанной с проведением выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга : Постановление ЦИК РФ от 25 сент. 2019 № 228/1714-7 // Вестник ЦИК России. 2019. № 11; Об исполнении Санкт-Петербургской избирательной комиссией постановления Центральной избирательной комиссии РФ от 25 сентября 2019 года № 228/1714-7 «О ситуации, связанной с проведением выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга : Постановление ЦИК РФ от 30 окт. 2019 № 231/1725-7 // Вестник ЦИК России. 2019. № 12; Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге о нарушениях избирательных прав граждан на территории Санкт-Петербурга в период проведения в 2019 году избирательных кампаний по выборам высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга и депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. URL: https://upchspb.ru/upload/0001_nashi%20dokumenty/Specdoklad_vybory_2019god.pdf.

Действующее с 2005 г. правовое регулирование делает достаточно формальным участие представительного органа муниципального образования в формировании ИКМО. Придав избирательной комиссии статус муниципального органа, законодатель одновременно изменил порядок формирования комиссии. Избирательные комиссии субъектов федерации (для ИКМО поселений — ТИК) получили право выдвигать не 2 обязательные для назначения в состав муниципальной комиссии кандидатуры, а половину ее членов и, в связи с этим, ее численный состав (в зависимости от вида муниципального образования) был установлен в 6, 8, 10 или 12 членов комиссии с правом решающего голоса. Во вторую же половину состава комиссии в обязательном порядке должны были включаться кандидатуры, предложенные так называемыми парламентскими партиями. Таковых партий разное количество в разных регионах и муниципалитетах, но с учетом результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, не менее 5. В Приморском крае, например, в настоящий момент таких партий 6. Соответственно помимо кандидатур, предложенных вышестоящим избиркомом и парламентскими партиями, другие лица назначены быть не могут. В случае если все парламентские партии реализовали свое право на выдвижение кандидатур в муниципальную избирательную комиссию, состоявшую менее чем из 12 членов, то у представительного органа появлялась возможность выбора: представителя какой из парламентской партии не включить в состав избирательной комиссии. Такая ситуация возникала при формировании последнего состава избирательной комиссии Надеждинского сельского поселения Приморского края, состоящего из 8 членов комиссии с правом решающего голоса. Выдвинули кандидатуры 5 партий на 4 вакантных места. Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, не сумевшая провести в состав избиркома своего представителя, даже безуспешно обжаловала решение муниципального комитета в судебном порядке¹⁴.

Таким образом, дискреция представительного органа муниципального образования при формировании ИКМО либо отсутствовала вовсе, либо была минимальна (представляла из себя право отказать одной или двум партиям в назначении в состав комиссии их представителя). В такой ситуации правомерно было говорить о том, что принцип независимости избирательной комиссии от местных властей был доведен до абсурда. От назначающего органа практически никак не зависел состав избирательной комиссии.

Представляется важным определить место ИКМО в системе избирательных комиссий. С одной стороны, при проведении федеральных и региональных выборов она не входила в систему избирательных комиссий, с другой — на муниципальных выборах являлась комиссией, организующей выборы. При этом ИКМО в последние 10 лет не могла полноценно формировать систему нижестоящих комиссий (как например это делает региональный избирком при проведении выборов в субъекте федерации), а лишь использовала действующие звенья избирательной системы, оказывая на них незначительное влияние. Что мы в данном случае имеем в виду?

На выборах муниципальных депутатов по мажоритарной избирательной системе предусмотрена трехзвенная система избирательных комиссий: комиссия, организующая выборы; окружная; участковая. При этом участвуют уже ранее сформированные территориальными избирательными комиссиями постоянно действующие участковые комиссии. ИКМО могла лишь формировать участковые избирательные комиссии в местах временного пребывания избирателей. И то, только в том случае, если муниципальные выборы не совпадали с федеральными и (или)

¹⁴ Надеждинский районный суд Приморского края. URL: https://nadezhdinsky-prm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=136512637&case_uid=eabee963-3bca-4119-919b-2a7a4ee6b706&delo_id=41.

региональными. В этом случае комиссии на временных участках также формируют территориальные комиссии. Правом формирования окружных избирательных комиссий муниципальные избирательные комиссии обычно не пользовались, возлагая их полномочия на себя либо на территориальные избирательные комиссии, если их действует несколько в границах муниципального образования¹⁵, как например во Владивостоке. При этом то обстоятельство, что ИКМО стоит на вершине системы избирательных комиссий на муниципальных выборах, не препятствовало обжалованию ее решений по линии избирательных комиссий в региональную избирательную комиссию и далее в ЦИК РФ, а решений избирательных комиссий поселения — сначала в территориальную избирательную комиссию либо в избирательную комиссию муниципального района при наличии таковой.

Также избирательное законодательство, как уже отмечалось, допускало возложение на ИКМО полномочий ТИК¹⁶ и не исключало наделения их полномочиями окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации.

Помимо постепенной замены территориальными избирательными комиссиями избирательных комиссий муниципальных образований видна тенденция к сокращению электоральных форм решения вопросов местного значения. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает 6 электоральных процедур, организовывать которые была призвана избирательная комиссия муниципального образования.

В связи с отказом во многих субъектах федерации от прямых выборов глав муниципальных образований, на практике почти повсеместно применяется лишь одна форма непосредственного осуществления местного самоуправления — выборы депутатов представительных органов муниципальных образований.

Местные референдумы регулярно проводятся лишь в Республике Татарстан, Кировской области и Пермском крае. С 01.01.2016 г. по 31.12.2022 г. в России было проведено 4 017¹⁷ местных референдумов. 97 % из них состоялись в выше-названных регионах, в том числе в Татарстане 3 205.

В целом данные Министерства юстиции Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации¹⁸ свидетельствуют об отрицательной динамике востребованности большинства муниципальных электоральных институтов (табл.).

Иными словами, роль и электоральные возможности ИКМО постепенно ограничивались, при этом на местных выборах практически исчерпывалась несколькими функциями. Однако это не свидетельствовало о необходимости уничтожать данный институт. Наоборот — отсутствие института косвенно сокращает возможности реализации электоральных прав граждан в сфере местного самоуправления.

Законодательное изъятие у муниципалитетов полномочий организовывать и проводить муниципальные электоральные кампании через создаваемые ими органы прямо нарушает конституционное право на самостоятельность местного самоуправления. Усиление «тенденции размывания собственной и исключительной

¹⁵ Избирательный кодекс Приморского края : Закон Приморского края от 22 июля 2003 № 62-КЗ : (ред. от 06 июля 2021) : ст. 17, ч. 4. URL: <http://pravo.gov.ru>.

¹⁶ Таким правом пользовались лишь в нескольких субъектах Российской Федерации.

¹⁷ При этом 99 % референдумов проведены по вопросам самообложения граждан в муниципальных образованиях.

¹⁸ Доклады Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года), за 2020 год // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/>; сайт ЦИК РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/re-gion/izbirkom>.

**Информация о количестве муниципальных электоральных кампаний
в Российской Федерации в 2019–2021 гг.**

	2019	2020	2021	2022
Число муниципальных образований в РФ на начало года	21 452	20 819	20 184	19 675
Местный референдум	115	21	73	65
Выборы главы муниципального образования	904	956	719	1226
Выборы депутатов представительных органов	5 490	8 349	3 968	3 827
Голосование по вопросу изменения границ муниципального образования	8	1	0	0
Голосование о преобразовании муниципального образования	0	0	0	1
Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица*	0	0	0	0

Примечание: * — По данным сайта ЦИК РФ за последние 25 лет в России попытка отозвать выборное должностное лицо дошла до голосования лишь единожды — 21 декабря 2014 г. За отзыв главы городского поселения Малиновский в Ханты-Мансийском автономном округе проголосовало 48,02 %, т.е. 1 356 из 2 824 избирателей поселения. URL: <http://www.khantu-mansy.vybory.izbirkom.ru/region/khantu-mansy>.

компетенции муниципальных образований» [13] отчетливо проявляется в лишении муниципальных властей итак достаточно небольших рычагов влияния на электоральный процесс.

Базой для ликвидации ИКМО является позиция, согласно которой организация и проведение муниципальных выборов не является вопросом местного значения. Данная позиция обосновывается тем, что муниципальные выборы и иные электоральные процедуры не отнесены Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения. Следовательно, компетенция ИКМО определяется тем кругом вопросов, которые решают органы местного самоуправления, «а с точки зрения законодателя перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон» [14].

Сторонники такого формального подхода упускают из виду конституционные положения (ч. 2 ст. 130), а также положения статьи 3 Конституции России. Нельзя не учитывать эти конституционные принципы, определяя круг вопросов, которым могут и должны заниматься муниципальные власти. Избрание муниципальных должностных лиц, проведение электоральных процедур по вопросам местного значения — это безусловная компетенция местной власти. То, что при этом должны соблюдаться конституционные права граждан избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, не говорит о том, что организацией электорального процесса вправе заниматься только государственные органы — избирательные комиссии.

Построение единой целостной системы избирательных комиссий не является какой-то самостоятельной конституционно значимой ценностью. Слаженная система избирательных комиссий обязательна для проведения каждых конкретных выборов. Наличие централизованной системы избирательных комиссий, обеспечивающей проведение всех без исключения электоральных кампаний, не является обязательным условием для соблюдения избирательных прав граждан. Если обратиться к ранним этапам становления современной российской избирательной системы, то можно увидеть, что до 2005 г. не только муниципальные, но и территориальные и участковые избирательные комиссии формировались решениями представительных органов муниципальных образований. Сторонники той точки зрения, что организация и проведение выборов (т.е. реализация

избирательных прав граждан) — полномочие государства, а не вопрос местного значения, упускают один существенный аспект. Немаловажным является вопрос о финансировании выборов в целом и деятельности избирательных комиссий в частности. При инициативной передаче муниципалитетом полномочий комиссии, организующей выборы, территориальной избирательной комиссии местные электоральные кампании финансируются из местного бюджета. Если же государство на законодательном уровне лишает муниципальные образования возможности формировать свои электоральные органы, то логичным следствием этого было бы финансирование выборов и референдумов не из местного, а из регионального бюджета. Если выборы вопрос государственный, то выделение на них муниципальных финансов можно расценивать даже как нецелевое расходование бюджетных средств.

Как справедливо указывал Конституционный Суд России, «на выборные ОМС, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти. Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти — непосредственно и через органы местного самоуправления — выступает население муниципального образования»¹⁹.

В свете объединения государственной и муниципальной властей в единую систему публичной власти, с точки зрения соответствия новым конституционным требованиям, одинаково возможным смотрится как наделение территориальных или участковых избирательных комиссий полномочиями по организации подготовки и проведению местных электоральных кампаний, так и наделение местных органов власти правом более существенно влиять на формирование нижних звеньев системы избирательных комиссий. Однако, обеспечение реализации конституционного права населения муниципального образования на решение вопросов местного значения путем референдума, как и права на участие в выборах муниципальных органов публичной власти — важнейшая функция местной власти²⁰ и обеспечивать ее должны созданные этой властью органы.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 02 апреля 2002 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3.

²⁰ Как действующий Федеральный закон № 131-ФЗ, так и проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» относят к полномочиям органов местного самоуправления лишь организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума.

Список использованной литературы

1. Макаров И.И. Избирательные комиссии муниципальных образований: проблемы и нарушения / И.И. Макаров. — DOI 10.18572/1812-3767-2022-10-55-61. — EDN [CYUUSG](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 10. — С. 55–61.
2. Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.Ю. Бузин. — Москва, 2004. — 152 с.
3. Белоусова Е.В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом / Е.В. Белоусова. — EDN [MUFWIH](#) // Российский юридический журнал. — 2010. — № 4. — С. 84–91.
4. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин. — Ростов-на-Дону : Феникс, 2007. — 685 с.

5. Князев С.Д. Законодательные основы местного самоуправления в фокусе научно-практической интерпретации: взгляд из региона — размышления в связи с книгой «Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» / С.Д. Князев, А.Н. Костюков, Р.А. Охотников. — EDN [JSDANB](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 10. — С. 37–40.

6. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. — Москва : Статут, 2007. — 460 с.

7. Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации / Д.Г. Правдин ; под ред. Г.Н. Комковой. — Москва : ДМК Пресс, 2012. — 160 с.

8. Сучилин В.Н. Правовой статус избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / В.Н. Сучилин. — Тюмень, 2015. — 31 с.

9. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. — Москва : НОРМА, 2015. — 345 с.

10. Лютцер В.Л. Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения / В.Л. Лютцер. — EDN [ZTPQUT](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11. — С. 48–56.

11. Коровин Е.М. Есть ли место избирательным комиссиям муниципальных образований в единой системе публичной власти / Е.М. Коровин // Право, его применение и реализация в эпоху глобальных вызовов и меняющейся реальности : материалы VI Тихоокеанского юрид. форума, Владивосток, 8 окт. 2021 г. — Владивосток, 2021. — С. 412–415.

12. Корня А. ЦИК заканчивает с перегибами на местных: Завершается построение избирательной вертикали / А. Корня // Коммерсантъ. — 2022. — № 225. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5705398>.

13. Третьяк И.А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы / И.А. Третьяк. — DOI 10.18572/1812-3767-2021-8-60-63. — EDN [WKZOYB](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 8. — С. 60–63.

14. Сухорукова О.И. Избирательная комиссия муниципального образования: понятие и особенности правового статуса / О.И. Сухорукова. // Муниципальная служба. — 2007. — № 2. — С. 23–27.

References

1. Makarov I.I. Electoral Commissions of Municipal Structures: Problems and Violations. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 10, pp. 55–61. (In Russian). EDN: [CYUUSG](#). DOI: 10.18572/1812-3767-2022-10-55-61

2. Buzin A.Yu. *Problems of Legal Status of Election Commissions in the Russian Federation*. Cand. Diss. Moscow, 2004. 152 p.

3. Belousova E.V. Election Commission of Municipal Entity — Municipal Authority with Undefined Status. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 2010, no. 4, pp. 84–91. (In Russian). EDN: [MUFVIIH](#).

4. Dmitriev Yu.A., Komarova V.V., Pylin V.V. *Municipal law of the Russian Federation*. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 2007. 685 p.

5. Knyazev S.D., Kostyukov A.N., Okhotnikov R.A. Legislative Basis of Local Self-Government in the Focus of Scientific and Practical Interpretation: A View from the Region — Reflections on the Book «Scientific and Practical Commentary to the Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”». *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2008, no. 10, pp. 37–40. (In Russian). EDN: [JSDANB](#).

6. Peshin N.L. *State Power and Local Self-Government in Russia: Problems of Constitutional-Legal Model Development*. Moscow, Statut Publ., 2007. 460 p.

7. Pravdin D.G.; Komkova G.N. (ed.). *Legal Regulation of Interaction Between Representative and Executive Bodies in a Municipality in the Russian Federation*. Moscow, DMC Press Publ., 2012. 160 p.

8. Suchilin V.N. *Legal Status of Election Commissions of Municipalities in the Russian Federation. Cand. Diss. Thesis*. Tyumen, 2015. 31 p.

9. Babichev I.V., Shugrina E.S. (eds). *Comment to the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"*. Moscow, Norma Publ., 2015. 345 p.

10. Lyutzyer V.L. Defects of Legislation on Local Self-government and Arising Law Enforcement Difficulties. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 11, pp. 48–56. (In Russian). EDN: [ZTPQUT](#).


11. Korovin E.M. Whether There Is a Place for Election Commissions of Municipalities in the Unified System of Public Authority. *Law, Its Application and Implementation in an Era of Global Challenges and Changing Realities. Proceedings of the VI Pacific Legal Forum, Vladivostok, October 8, 2021*. Vladivostok, 2021, pp. 412–415. (In Russian).

12. Kornya A. CEC Finishes with Excesses on Local: Electoral Vertical Is Completed. *Kommersant*, 2022, no. 225. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/5705398>. (In Russian).


13. Tretyak I.A. Local Self-government Development Tendencies in View of the Constitutional Reform. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 8, pp. 60–63. (In Russian). EDN: [WKZOYB](#). DOI: 10.18572/1812-3767-2021-8-60-63.

14. Sukhorukova O.I. Election Commission of the Municipality: Concept and Features of the Legal Status. *Munitsipal'naya sluzhba = Municipal Service*, 2007, no. 2, pp. 23–27. (In Russian).

Информация об авторе

Коровин Евгений Михайлович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Юридическая школа, Дальневосточный федеральный университет, korovin.em@dvfu.ru,  <https://orcid.org/0009-0003-6485-7142>, SPIN-код: 1537-4766, AuthorID РИНЦ: 1067405.

Author

Eugeny M. Korovin — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, korovin.em@dvfu.ru,  <https://orcid.org/0009-0003-6485-7142>, SPIN-Code: 1537-4766, AuthorID RSCI: 1067405.

Для цитирования

Коровин Е.М. «Эпитафия» избирательным комиссиям муниципальных образований / Е.М. Коровин. — DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1290-1300. — EDN [ZFWDDW](#) // Baikal Research Journal. — 2023. — Т. 14, № 3. — С. 1290–1300.

For Citation

Korovin E.M. "Epitaph" to Election Commissions of Municipalities. *Baikal Research Journal*, 2023, vol. 14, no. 3, pp. 1290–1300 (In Russian). EDN: [ZFWDDW](#). DOI: 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1290-1300.