

на правах рукописи



СУЧИЛИН Валерий Николаевич

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2015

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель: Матейкович Максим Станиславович

доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: Комарова Валентина Викторовна,

доктор юридических наук, профессор,

и.о. заведующего кафедрой конституционного и

муниципального права Федерального

государственного бюджетного образовательного

учреждения высшего профессионального

образования «Московский государственный

юридический университет имени О.Е. Кутафина

(МГЮА)».

Цыбуляк Сергей Иванович,

кандидат юридических наук, начальник отдела

государственной и муниципальной службы

Аппарата Губернатора Тюменской области

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное

образовательное учреждение высшего

профессионального образования «Самарский

государственный университет»

Защита диссертации состоится 24 апреля 2015 г. в 16 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Федерального государственного бюджетного образовательного

учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТЮмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан «____» февраля 2015 года.

Ученый секретарь диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор

С.А. Савченко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституция Российской Федерации признает носителем суверенитета и единственным источником власти в демократическом правовом государстве с республиканской формой правления многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Чтобы выборы и референдум как высшие формы непосредственного выражения власти народа достигали своей цели, чтобы выборные органы и должностные лица публичной власти реально оформляли демократическое представительство народа, необходим целый ряд условий: подлинно свободное волеизъявление избирателей и его неискаженная фиксация в формализованных итогах голосования, исключение завышенной материальной и особенно коррупционной мотивации в стремлении к получению публичного статуса, обеспечение равноправия граждан в политических отношениях.

Будучи носителем ответственности за признание, соблюдение и защиту избирательных прав, государство обеспечивает их реализацию, в том числе посредством создания системы коллегиальных органов, наделенных самостоятельными публично-властными полномочиями, – избирательных комиссий.

Правовой статус избирательных комиссий не лишен серьезных дефектов. Сами комиссии не обрели той степени независимости, которая позволила бы им стать беспристрастными организаторами избирательного процесса, что заставляет гражданское общество искать новые формы контроля за их работой (видеонаблюдение, электронный подсчет голосов).

Помимо выборов избирательные комиссии организуют проведение референдумов, а избирательные комиссии муниципальных образований – также голосований по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

Референдум в силу ряда законодательных ограничений и невозможности своего применения для целей повседневного публичного управления перешел на федеральном уровне в разряд «спящих» конституционных институтов. Однако он оказался весьма востребован местным самоуправлением, где при относительно небольших затратах и высокой репрезентативности позволяет населению непосредственно решать вопросы местного значения, сглаживая противоречия между публичной властью и местным сообществом. Только в единый день голосования 8 сентября 2013 года в 7 субъектах Российской Федерации состоялись 79 местных референдумов (в основном по вопросу введения самообложения граждан) и 2 голосования по вопросам преобразования и изменения границ муниципальных образований. Далеко не все референдумы завершились положительными ответами на поставленные вопросы, однако они продемонстрировали высокую заинтересованность жителей в решении актуальных проблем своего района, поселения.

Большой интерес граждан к происходящим в их родном муниципальном образовании событиям подтверждают и социологи. По данным опроса, проведенного Фондом «Общественное мнение» 14-15 декабря 2013 г. в 43 субъектах Российской Федерации, в первую очередь наши соотечественники ощущают себя «жителем города (поселка, села), в котором я живу» (42 %), на втором месте – «жителем России» (35 %) и только потом – «жителем своей области, края, республики» (14 %).

В целом местное самоуправление в России по-прежнему переживает стадию становления. Не решены вопросы сбалансированности местных бюджетов, продолжается дискуссия вокруг системы и структуры органов местного самоуправления, продолжается поиск оптимальных способов формирования представительных органов муниципальных образований.

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию, оглашенном в день 20-летнего юбилея Конституции – 12 декабря 2013 года, говорится о необходимости «поддержать гражданскую актив-

ность на местах, в муниципалитетах», предоставить людям «реальную возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни». Глава государства выразил уверенность в том, что «сейчас сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны», и поставил задачу, чтобы «через механизмы выборов во власть приходили подготовленные, целеустремлённые, профессиональные люди».

Большая роль в решении поставленных задач принадлежит избирательным комиссиям муниципальных образований. Однако до настоящего времени их правовое положение остается едва ли не самым противоречивым в отечественной публичной власти. Несмотря на то, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» посвященная этим комиссиям статья 39 размещена в главе 6 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления», де-юре избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Усиливается роль вышестоящих комиссий в формировании муниципальных избирательных органов, наметилась тенденция к упразднению этого института с возложением соответствующих полномочий на государственные органы – территориальные избирательные комиссии.

В юридической науке существуют значительные пробелы в исследовании важного звена муниципальной демократии: необходимо понять природу рассматриваемых комиссий как органов, наделенных публично-властными полномочиями, и как юридических лиц; выявить взаимопроникновение и взаимовлияние двух статусных явлений – статуса комиссий и статуса их членов; определить «нишу» муниципальных избирательных органов в многообразии взглядов, идей, представлений о юридической ответственности. Теоретические выводы будут способствовать формированию научно обоснованных рекомен-

даций по повышению качества нормотворчества и правоприменения, в т.ч. по совершенствованию самого изменяемого и дополняемого Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Таким образом, для российского правоведения становится актуальной тема исследования, которое бы специализированно и комплексно осветило статус избирательных комиссий муниципальных образований с учетом значительных нововведений в отечественном конституционном законодательстве, произошедших за последние пять лет.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с организацией выборов, референдумов, формированием, деятельностью избирательных органов в России и зарубежных странах, основные средства, пределы и дефекты регулирования этих отношений правом, роль, взаимосвязи, механизмы ответственности участников отношений.

Предметом исследования является правовой статус избирательной комиссии муниципального образования как устойчивая совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов (нормативные установления в их развитии, правовая природа, механизм формирования, компетенция, ответственность), которые позволяют формально обособить рассматриваемый орган публичной власти среди других участников регулируемых правом общественных отношений.

Основная решаемая задача, имеющая значение для развития конституционно-правовых знаний: устранение неопределенностей, пробелов и противоречий в правовом статусе и фактическом положении особого вида органов публичной власти – избирательных комиссий муниципальных образований.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе современных достижений получить новые теоретические знания в важном сегменте науки конституционного и муниципального права, связанном с оформ-

лением юридического статуса избирательных комиссий муниципальных образований, а также разработать практические рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства, муниципальных правовых актов.

Для достижения указанной цели автором поставлены следующие *задачи*:

1. Обобщить и систематизировать имеющиеся взгляды по проблематике статуса избирательных органов и органов местного самоуправления, оценить эти взгляды с учетом современного правопонимания.

2. Разработать и обосновать элементы концепции, содержащей основные теоретические знания о правовом статусе избирательных комиссий муниципальных образований, в том числе:

а) установить закономерности развития местных избирательных органов в России и за рубежом;

б) уточнить и дополнить категориальный (понятийный) аппарат юридической науки за счет авторских определений таких понятий, как «правовой статус избирательной комиссии муниципального образования», «орган местного самоуправления», «система органов местного самоуправления», «структура органов местного самоуправления» и т.д.;

в) выявить юридическую природу избирательных комиссий муниципальных образований, дефекты ее законодательного оформления, соотнести полученные выводы с теорией юридических лиц;

г) изучить порядок формирования избирательных комиссий на предмет его соответствия текущим потребностям развития демократии и муниципального строительства;

д) исследовать феномен правовых актов избирательных комиссий муниципальных образований;

е) с позиции теории компетенции систематизировать полномочия избирательных комиссий муниципальных образований, установить их соответствие (несоответствие) основной цели существования избирательных органов – обес-

печению реализации и защите избирательных прав и права на участие в референдуме;

ж) внести дополнения в теорию юридической ответственности в части ответственности избирательных комиссий муниципальных образований.

3. На основе указанных теоретических положений сформулировать рекомендации прикладного характера, направленные на совершенствование законодательства, муниципальных правовых актов и правоприменительной деятельности избирательных комиссий.

Методологической основой исследования стали диалектико-материалистический метод изучения государства, права, демократии и обусловленные им иные методы достижения новых юридических знаний: системно-структурный, функциональный, восхождение от абстрактного к конкретному, анализ и синтез и др. Решению поставленных задач способствовал синергетический эффект сочетания исторического и логического методов познания. В целях получения эмпирического материала, необходимого для последующего логического осмысления государственно-правовых явлений, использовался целый ряд специальных методов: статистический, сравнительный, конкретно-социологический, формально-логические методы толкования права и др.

Степень научной разработанности темы исследования. После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года в отечественном правоведении наблюдается повышенный интерес к проблемам избирательного права. Появляются значительные исследования, посвященные статусу избирательных комиссий: Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Весь мир, 1996; Волкова Л.Д., Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации. Тюмень: изд-во ТюмГУ, 2002.

Успешно защищены диссертационные исследования, в которых освещаются различные аспекты организации и деятельности избирательных комиссий на муниципальном уровне: Белявская М.С. Конституционно-правовой статус

избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение муниципальных выборов в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2009; Сидорова А.А. Правовое положение избирательной комиссии муниципального образования (по материалам Волгоградской области). Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.

Однако в данных работах проблемы освещаются либо слишком широко, поскольку организацией муниципальных выборов занимается большинство избирательных комиссий, либо, наоборот, узко, т.к. материалов одного субъекта Российской Федерации явно недостаточно для обобщений на уровне кандидатской диссертации. Кроме того, за прошедшие пять лет внесены поправки в Конституцию, накопился большой объем иных законодательных нововведений, значительно обогатилась теория конституционного и муниципального права. В этих условиях очевидна потребность в проведении нового исследования, в котором целенаправленно освещается статус именно избирательных комиссий муниципальных образований.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных авторов в области права, философии, политологии, истории, социологии.

При рассмотрении фундаментальных для теории конституционного права категорий «власть», «демократия», «народовластие», «разделение властей» «свобода» диссертант опирался на философские исследования Аристотеля, Цицерона, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, М. Вебера и др.

При изучении генезиса избирательных органов в России оказались востребованными публикации по истории отечественного государства и права, выполненные в разное время М.А. Дьяконовым, Н.Н. Ефремовой, В.О. Ключевским, В.И. Сергеевичем, И.Я. Фрояновым, О.И. Чистяковым, Б.Н. Чичериным, А.П. Щаповым и др.

В целях всестороннего понимания сущности таких явлений, как органы публичной власти, правовой статус, ответственность, правовые акты избирательных комиссий муниципальных образований в диссертации были использованы работы по общей теории государства и права, в том числе С.С. Алексеева, С.И. Архипова, А.Б. Венгерова, Д.А. Керимова, Н.И. Козюбры, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, Н.С. Малеина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, А.И. Норкина, В.М. Сырых, А.Ф. Черданцева, А.Ю. Якимова и др.

На отраслевом уровне весомый вклад в разработку проблем, освещаемых в диссертации, внесли ученые – специалисты в области конституционного и муниципального права: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, В.И. Андреев, П.А. Астафичев, И.В. Бабичев, М.В. Баглай, Е.В. Белоусова, М.С. Белявская, Р.Т. Биктагиров, Н.А. Боброва, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, А.Ю. Бузин, Н.В. Бутусова, Т.М. Бялкина, Г.А. Василевич, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Л.Д. Волкова, С.Г. Гуркова, М.С. Долгополова, Л.Б. Ескина, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, В.Т. Кабышев, А.И. Ким, О.А. Кожевников, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Н.М. Колосова, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, А.А. Кондрашев, А.Н. Костюков, С.Д. Князев, О.Е. Кутафин, А.А. Ливеровский, В.О. Лучин, В.И. Лысенко, А.А. Макарец, М.С. Матейкович, Н.М. Миронов, В.В. Невинский, О.В. Олейников, А.Е. Постников, Д.Г. Правдин, Т.М. Пряхина, А.А. Сидорова, Б.А. Страшун, А.П. Сунцов, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, Ю.О. Фроленков, Г.Н. Чеботарев, Н.Н. Черногор, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина, Б.С. Эбзеев и др.

Межотраслевой подход к рассмотрению отдельных аспектов правового статуса избирательных комиссий потребовал изучения работ представителей административного, гражданского права, иных общественных наук, в т.ч. В.Г. Афанасьева, Д.Н. Бахраха, В.Н. Волковой, В.В. Долинской, Б.М. Лазарева, К.К.

Макаревича, М.В. Никифорова, В.Е. Севрюгина, Ю.Г. Старилова, В.А. Хохлова и др.

Получению знаний в области системного анализа, проведению сравнительно-правового исследования способствовали работы зарубежных авторов, таких как Л. фон Берталанфи, Р. Давид, Т. Жардин, К. Жоффе-Спинози, Р. Лопез-Пинтор, И. Николов, Т.Н. Сешан и др.

Эмпирическая база исследования. В диссертационной работе проанализирован значительный объем эмпирического материала, в т.ч. нормативные правовые акты, международные договоры, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации по очерченной проблематике (по состоянию на 1 марта 2014 года). Большое внимание уделено региональному законодательству и особенно муниципальным правовым актам 463 городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Автором активно изучались практика деятельности избирательных комиссий различного уровня, принимаемые ими акты. Для оценки качества этой практики и ее сопоставления с правовыми позициями судов обобщены решения и определения судов общей юрисдикции. Соискателем также использованы статистические и аналитические данные, результаты социологических опросов, полученные из официальных источников.

Научная новизна диссертации обусловлена тем, что она является одним из первых комплексных исследований правового статуса особого вида органа публичной власти – избирательных комиссий муниципальных образований.

В работе уточнен и дополнен понятийный (категориальный) аппарат юридической науки – получены новые определения следующих понятий: «правовой статус» и «правовое положение», «компетенция» и «полномочия» избирательных комиссий муниципальных образований, «система» и «структура» органов местного самоуправления, «орган местного самоуправления» и «муниципальный орган», «избирательная комиссия и комиссия референдума».

В диссертации предложена авторская совокупность элементов статуса избирательных комиссий, позволяющая в полной мере обособить их место и роль среди других органов публичной власти.

Соискателем выявлен фиктивный характер нормативного оформления статуса избирательных комиссий муниципальных образований как муниципальных органов и юридических лиц, показан их фактический статус одного из органов государственной власти и обоснован необходимый, модельный статус, предполагающий включение муниципальных комиссий в систему органов местного самоуправления в качестве обязательного элемента.

В работе предпринята первая попытка обосновать дефектность системы российских избирательных комиссий в связи с несоответствием основным свойствам системного явления и аргументирована необходимость отказа от такой системы в существующем виде путем нового федерального органа исполнительной власти – Федеральной избирательной службы.

Автором выявлены закономерности установления количественного состава избирательных комиссий в России в зависимости от типа муниципальных образований. Впервые систематизированы перечни прав и обязанностей членов комиссий.

Диссертантом разработаны элементы концепции правоприменительной деятельности избирательных комиссий муниципальных образований, включающей природу, формы, целевое назначение правовых актов, запрет нормотворчества, способы обеспечения законности, формы ответственности.

Внесены новые предложения прикладного характера, направленные на укрепление самостоятельности избирательных комиссий муниципальных образований, повышение роли местного сообщества в их формировании, усиление функционального потенциала в сфере защиты избирательных прав и права на участие в референдуме.

Полученные теоретические и практические результаты исследования позволяют говорить о новом комплексном решении научной задачи, имеющей

важное правовое, политическое, экономическое и социально-культурное значение.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Состав правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований включает в себя как элементы, характерные для любого органа государственного управления (юридическая природа; социально-правовое назначение; порядок формирования; компетенция; ответственность), так и специфические свойства: место в системе избирательных органов (внутрисистемная характеристика); частноправовое положение; статус членов комиссий.

2. Текущий правовой статус избирательных комиссий муниципальных образований строится на единстве и борьбе двух принципов: 1) включение данных комиссий в систему избирательных комиссий; 2) обособление данных комиссий в системе органов местного самоуправления на правах «муниципального органа». Второй принцип постепенно приобрел факультативное значение, что стало следствием дисбаланса в правовом регулировании организации и деятельности комиссий: усиления федерального и регионального компонентов за счет ослабления муниципального.

3. Избирательная комиссия должна быть неременным атрибутом муниципальной власти. 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 по инициативе избирателей.

4. Под системой органов местного самоуправления понимается комплекс взаимосвязанных органов публичной власти, обеспечивающих в интересах населения решение вопросов местного значения на территории муниципального образования. Под структурой органов местного самоуправления следует понимать способ организации взаимоотношений между органами местного само-

управления в рамках их системы, существующей в муниципальном образовании. В таком формате норму части 1 статьи 131 Конституции России можно признать полностью реализованной, поскольку порядок взаимоотношений между органами местного самоуправления, действительно, определяется на уровне муниципальных образований.

5. Параллельное существование «органов местного самоуправления» и «муниципальных органов» является очевидным дефектом правового регулирования. Исходя из целевого назначения избирательных комиссий муниципальных образований, их полномочий и отсутствия существенных отличий между органами местного самоуправления и муниципальными органами, предлагается признать избирательные комиссии муниципальных образований органами местного самоуправления, не обладающими правами юридического лица.

6. Формирование избирательных комиссий муниципальных образований находится в ведении представительного органа муниципального образования сугубо формально, поскольку жесткое квотирование мест в комиссии для отдельных субъектов выдвижения сводит на «нет» дискрецию муниципалитета. Целесообразно отказаться от обязательных квот в составе избирательных комиссий муниципальных образований для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и парламентских партий в силу недемократичности такого механизма формирования комиссий, недостаточной активности партий при выдвижении кандидатур, противоречия принципу самостоятельности местного самоуправления.

7. Акты избирательных комиссий муниципальных образований – это коллегиально принятые (утвержденные) комиссиями решения, постановления, протоколы и сводные таблицы, посредством которых обеспечивается применение норм законодательства о выборах и референдумах. Акты избирательных комиссий муниципальных образований как правоприменительных органов должны носить только индивидуальный характер и не подменять собой решения законодателя.

8. Избирательные комиссии муниципальных образований несут две формы конституционной ответственности: позитивную (проспективную, добровольную) и негативную (ретроспективную). Обе формы не только не являются взаимоисключающими, но и гармонично дополняют друг друга в выполнении своей главной функции – обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан, права на участие в референдуме и иных формах непосредственного осуществления местного самоуправления. Вина избирательной комиссии муниципального образования в нарушении законодательства всегда очевидна, а выяснение формы вины (умысел либо неосторожность) не имеет юридического значения. Мерами конституционной ответственности избирательных комиссий муниципальных образований (санкциями) выступают лишение акта комиссии юридической силы вышестоящей комиссией или судом и расформирование комиссии.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные автором прикладные рекомендации позволяют повысить качество законодательного регулирования избирательных отношений.

Исследование имеет системный характер, решает задачи, актуальные для смежных направлений науки. Содержащиеся в диссертации выводы и рекомендации, а также фактический материал могут быть использованы учеными в дальнейших научных исследованиях в рамках конституционного и муниципального права.

Основные результаты исследования также могут быть использованы в высших учебных заведениях, ведущих подготовку специалистов в области юриспруденции, государственного и муниципального управления, политологии, в процессе преподавания правовых учебных дисциплин, в работе по повышению правовой культуры организаторов выборов.

Апробация результатов исследования осуществлена в пяти научных статьях, четыре из которых – в рецензируемых научных изданиях.

Основные положения диссертации доложены на международной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки» (Краснодар, 21 февраля 2014 года).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, десяти параграфов, заключения, списка источников.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, ставятся цель и задачи, доказываются научная новизна работы, ее практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов, излагается структура диссертации.

В **первой главе** – «Правовое регулирование организации и деятельности избирательных комиссий муниципальных образований: отечественный и зарубежный опыт» – очерчивается круг вопросов проводимого исследования, изучается исторический опыт организации выборов в России и за ее пределами, роль в этом процессе избирательных комиссий, включая комиссии муниципальных образований.

В **первом параграфе** «Понятие и состав правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований» исследуются элементы статуса комиссий и формулируется ряд исходных для проводимого исследования дефиниций. Автор разделяет статус индивидуальных и коллективных субъектов права. Любой коллектив состоит из физических лиц. Однако коллективное существование людей в организационном единстве (в форме юридических лиц и иных объединений) или в правовой связи с соответствующей территорией (государство, субъект Федерации, муниципальное образование) синергетически порождает у коллектива качественно новые статусные свойства, которые не вполне присущи отдельному человеку или не имеют существенного значения для него. Так, если правовой статус человека и гражданина выражает мате-

риально обусловленную свободу личности, ее социальные позиции и возможности, то для такого коллективного субъекта, как орган публичной власти, важнейшим элементом статуса выступает компетенция.

С понятием «правовой статус» тесно связан термин «правовое положение». Первый отражает юридическую роль субъекта в системе государственно-правовых связей, т.н. «правовое состояние», второе обусловлено его фактическим участием в конкретных правоотношениях.

Правовой статус избирательной комиссии муниципального образования определен автором как абстрактная совокупность юридических норм и регулируемых ими общественных отношений, которая позволяет формально обособить данные избирательные комиссии среди других субъектов права. В отличие от статуса правовое положение характеризует избирательную комиссию конкретного муниципального образования. Одинаковые по статусу избирательные комиссии в различных муниципальных образованиях могут отличаться количеством членов с правом решающего голоса, наличием или отсутствием статуса юридического лица, исполнением полномочий других комиссий и т.д.

Правовой статус избирательной комиссии муниципального образования составляет отдельный институт права, включающий нормы его нескольких отраслей: конституционного, муниципального, в некоторой степени – административного и гражданского.

По мнению соискателя, совокупность элементов правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований выглядит следующим образом: 1) социально-правовое назначение; 2) место в системе избирательных органов (внутрисистемная характеристика); 3) юридическая природа; 4) частно-правовое положение; 5) порядок формирования; 6) правовой статус членов комиссий; 7) компетенция, акты и ответственность.

Второй параграф – «Развитие правового регулирования организации выборов в Российской Федерации» – посвящен истории развития избирательных органов в нашей стране.

Автор указывает, что выборы, проводимые в Древней Руси, в периоды становления и развития централизованного российского государства, сословно-представительной монархии проводились на началах самоорганизации при относительно слабом контроле со стороны центральной власти.

В условиях самодержавия и даже в период абсолютной монархии выборы оставались основным способом формирования местной власти. Старосты, избираемые волостным и сельским населением, принимали активное участие в управлении земскими делами и являлись реальным противовесом центральной власти, действовавшей через назначаемых наместников. В период «просвещенного» абсолютизма начинается детализация избирательных процедур и формируется выборная система городского управления.

Полноценная система избирательных комиссий была сформирована для проведения выборов в Учредительное собрание в 1917 г. и воссоздана уже в советский период российской истории в 1925 г. При этом избирательные комиссии муниципальных образований появились только в 1990-е гг., в связи с формированием в стране основ местного самоуправления.

Современный статус избирательных комиссий муниципальных образований определяется в первую очередь избирательным законодательством, тогда как нормы муниципального права имеют в этой сфере вторичное значение.

В третьем параграфе – «Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий» – рассматривается внутрисистемное положение муниципальных избирательных органов. Исследуемая система должна обладать основными закономерностями, свойственными системным явлениям: целостностью (эмерджентностью), интегративностью, коммуникативностью, иерархичностью, синергетичностью и т.д. Фактически эти свойства проявляются в сильно усеченном виде.

Целостность системы избирательных комиссий проявляется только во взаимоотношениях с внешней средой – другими государственными органами, причем во многом формально, если принять во внимание одну только возмож-

ность прямого вхождения в состав комиссий государственных и муниципальных служащих. Внутри «системы» комиссии глубоко различны и по статусу, и по роли в организации избирательного процесса. Дефекты коммуникативности, обусловленные автономным положением избирательных комиссий по отношению к традиционной властной триаде, не позволяют четко определить взаимосвязи системы комиссий с другими системами, в т.ч. надсистемой (системой более высокого порядка) и подсистемами (подведомственными системами). Очевиднее всего это проявляется в статусе избирательных комиссий муниципального образования, которые, с одной стороны, являются муниципальными органами, а, с другой стороны, не входят в структуру органов местного самоуправления, что сами по себе крайне противоречиво. Отсутствие универсальных иерархических связей между вышестоящими и нижестоящими комиссиями, отлаженной схемы взаимодействия между равнозначными комиссиями ставит под сомнение коммуникативность рассматриваемой системы.

Тенденция возложения на территориальные комиссии полномочий избирательных комиссий муниципальных образований постепенно приводит к фактическому упразднению последних. В целях последовательного соблюдения конституционных гарантий местного самоуправления автор предлагает признать обязательным существование избирательной комиссии муниципального образования и обеспечить их тесную взаимосвязь с населением через специфические механизмы формирования, подотчетность и подконтрольность жителям муниципального образования, возможность досрочного прекращения полномочий комиссии по инициативе избирателей.

При этом диссертант отдает себе отчет в том, что, по данным Росстата, на 1 января 2013 г. в Российской Федерации насчитывалось 23001 муниципальное образование, из которых 18722 – сельские поселения. Создание в каждом из них собственной избирательной комиссии – трудновыполнимая задача. Вот почему в сельских поселениях целесообразно совмещение функций муниципальной и участковой комиссий. При этом возложение полномочий следует

производить от второй к первой, а не наоборот. Тем самым избирательные комиссии в сельских поселениях будут максимально приближены к населению.

Во **второй главе** – «Избирательные комиссии муниципальных образований в системе органов местного самоуправления» начинается детальное рассмотрение отдельных элементов правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований. В **первом параграфе** – «Роль избирательных комиссий в организации свободных, демократических выборов» – исследуется политико-правовое значение выборов и влияние, оказываемое избирательными комиссиями на процесс демократической передачи права на осуществление власти от народа к его представителям. Как указывается в диссертации, российское законодательство исторически пошло по пути формирования избирательных комиссий на началах их автономии, хотя такой подход является далеко не эталонным в других странах. В современном мире можно выделить не менее пяти основных типов организации избирательного процесса, в т.ч. органами исполнительной власти.

При этом формальная независимость избирательных комиссий отнюдь не выступает панацеей от злоупотреблений со стороны заинтересованных участников избирательной кампании. Автор выступает против превозношения роли комиссий и против закрепления их статуса непосредственно в нормах Конституции Российской Федерации, поскольку это приведет к ограничению дискреции законодателя по регулированию правоприменительной деятельности, придаст им политический вес в ущерб основной деятельности по обеспечению реализации избирательных прав граждан.

Действующее законодательство, не обеспечив должных гарантий независимости, сделало избирательные комиссии полноценными органами государственной власти, оказывающими существенное влияние на политические процессы в стране. Однако функции избирательных комиссий не являются какими-то исключительными, они не являются «избирательной властью». Избира-

тельные комиссии наряду с другими государственными органами лишь организуют осуществление народом избирательной власти.

Основные функции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий могут без ущерба для политической конкуренции осуществляться органами исполнительной власти.

Одновременно соискатель выступает за сохранение избирательных комиссий муниципальных образований и участковых избирательных комиссий. Последние предложено признать органами самоорганизации избирателей, не подчиненными иным государственным органам, организующим выборы. Рекомендуется радикально изменить механизм их формирования и деятельности путем закрепления процедур Интернет-отбора и жеребьевки, обязательной видеорегистрации процедур голосования и подсчета голосов, повсеместного внедрения комплексов автоматической обработки избирательных бюллетеней.

Во **втором параграфе** – «Юридическая природа избирательных комиссий муниципальных образований» – исследуется феномен муниципального органа, не входящего «в структуру органов местного самоуправления», статусом которого законодатель наделил данные комиссии.

Автор полагает, что органы местного самоуправления в своей совокупности образуют не структуру, а систему, под которой он понимает комплекс взаимосвязанных органов публичной власти, обеспечивающих в интересах населения решение вопросов местного значения на территории муниципального образования.

Структура является основным свойством системы, превращающим перечень в систему. Под структурой органов местного самоуправления следует понимать способ организации взаимоотношений между органами местного самоуправления в рамках их системы, существующей в муниципальном образовании.

Понятие органа местного самоуправления определяется как обособленная единица аппарата публичной власти, обладающая собственными полномочиями по решению вопросов местного значения соответствующего муниципального образования. Помимо органов местного самоуправления законом предусматривается создание муниципальных органов. Законодательство относит к ним избирательные комиссии муниципальных образований, что обеспечивает компромисс между централизмом избирательных комиссий и спецификой полномочий муниципальных избирательных органов.

Соискатель считает параллельное существование «органов местного самоуправления» и «муниципальных органов» очевидным дефектом правового регулирования. Исходя из целевого назначения избирательных комиссий муниципальных образований, их полномочий и отсутствия четких отличий между органами местного самоуправления и муниципальными органами, необходимо признать комиссии муниципальных образований полноправными органами местного самоуправления, которые должны занимать обособленное место как среди избирательных органов, так и среди других органов муниципалитета.

Вопрос наделения избирательных комиссий муниципальных образований статусом юридического лица решен в отечественных муниципалитетах по-разному. Данные комиссии являются юридическими лицами (Краснодар, Астрахань, Екатеринбург, Киров, Анадырь и др.) либо обладают правами юридического лица (Архангельск, Владимир, Ижевск, Тюмень и др.), что не имеет принципиального различия. В отдельных муниципалитетах (Горно-Алтайск, Биробиджан, Благовещенск, Йошкар-Ола и др.) вопрос решен «отрицательным молчанием» либо активным отрицанием (г. Ишим Тюменской области).

Органы местного самоуправления (муниципальные органы) реализуют статус юридического лица в форме муниципального казенного учреждения (МКУ). Такое регулирование сопряжено с серьезными дефектами: 1) зависимость МКУ от органа местного самоуправления – как правило, местной администрации, осуществляющей полномочия по управлению и распоряжению му-

ниципальным имуществом и главного распорядителя бюджетных средств; 2) неоднородная структура органа публичной власти как юридического лица, включающая сам по себе орган и его аппарат; 3) различные функции юридического лица (в основном в гражданско-правовой сфере) и органа местного самоуправления, муниципального органа, осуществляющего полномочия по решению вопросов местного значения; 4) дифференциация положения работников разных МКУ в связи с наличием либо отсутствием статуса муниципальных служащих.

Концепция юридических лиц публичного права, выступающая альтернативой идее «органа – учреждения», также имеет серьезные изъяны, главный из которых – отрицание основного предназначения юридического лица, установленного гражданским законодательством.

Избирательные комиссии муниципальных образований нельзя отнести к каким-либо юридическим лицам, будь-то публичного или частного права. Все свои полномочия эти комиссии реализуют в составе шести – двенадцати членов с правом решающего голоса, которые в своем большинстве не работают на постоянной (штатной основе). Полномочия юридического лица реализуются, главным образом, аппаратом комиссий. В этой связи предлагается структурно разделить избирательные комиссии и их аппараты. Последний мог бы действовать в качестве самостоятельного муниципального казенного учреждения либо входить в состав объединенного аппарата органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

В третьем параграфе – «Порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований» – исследуются структурно-организационные начала статуса рассматриваемых комиссий.

Количественный состав комиссий определен федеральным законом в вариативной форме. По результатам анализа уставов муниципальных образований (более 100 в каждой группе) выявлены следующие закономерности:

1. Избирательные комиссии городских округов: а) в составе **8 человек** сформировано 14 % комиссий; б) **10 человек** – 40 %; в) **12 человек** – 45 %.

2. Избирательные комиссии муниципальных районов: а) **8 человек** – 37 % комиссий; б) **10 человек** – 59 %; в) **12 человек** – менее 5 %.

3. Избирательные комиссии городских поселений: а) **6 человек** – 10 %; б) **8 человек** – 37 %; в) **10 человек** – 48 %.

4. Избирательные комиссии сельских поселений: а) **6 человек** – 55 %; б) **8 человек** – 19 %; в) **10 человек** – 10 %.

5. Избирательные комиссии внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: а) **8 человек** – 45 %; б) **10 человек** – 48 %; в) **12 человек** – 3 %. В последней группе рассмотрены только внутригородские муниципальные образования Санкт-Петербурга, поскольку полномочия 146 избирательных комиссий муниципальных образований в г. Москве возложены на соответствующие территориальные комиссии.

Формирование избирательных комиссий муниципальных образований находится в ведении представительного органа муниципального образования сугубо формально, поскольку жесткое квотирование мест в комиссии для отдельных субъектов выдвижения сводит на «нет» дискрецию муниципалитета. При этом выбрать установленные квоты далеко не всегда представляется возможным.

Соискатель считает целесообразным отказаться от обязательных квот в составе избирательных комиссий муниципальных образований для избирательных комиссий субъекта Российской Федерации и парламентских партий в силу недемократичности такого механизма формирования комиссий, недостаточной активности партий при выдвижении кандидатур, противоречия принципу самостоятельности местного самоуправления. Участие избирательной комиссии субъекта Федерации допустимо только при формировании временной избирательной комиссии муниципального образования.

Автор рекомендует устранить законодательные препятствия для работы в муниципальных комиссиях для граждан Российской Федерации, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, а также для постоянно проживающих в России граждан иностранных государств, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры о предоставлении избирательных прав на муниципальных выборах.

В диссертации составлены перечни прав и обязанностей членов комиссий, рассмотрены механизмы их ответственности. Автор также высказывается в пользу сохранения и усиления гарантий для членов комиссии, поскольку подавляющее их большинство работает на общественных началах, исходя из осознания общественного долга и желания быть причастными к публично-властной деятельности. Защита их трудовых прав, иммунитет от уголовного преследования необходимы и в качестве обеспечения независимости комиссий, и в качестве компенсации потерь, связанных с исполнением публичных функций.

В **главе 3** «Компетенция избирательных комиссий муниципальных образований» рассматриваются полномочия комиссий, отдельные гарантии их деятельности, вопросы ответственности. В **первом параграфе** – «Понятие и структура компетенции избирательных комиссий муниципальных образований, гарантии их деятельности» – полномочия комиссий рассматриваются с позиции теории компетенции.

Под компетенцией избирательных комиссий муниципальных образований автор понимает совокупность их полномочий, которые, в свою очередь, представляют собой синтез осуществляемых прав и выполняемых обязанностей для достижения основной цели комиссий – защиты избирательных прав граждан.

Избирательные комиссии муниципальных образований наряду с муниципальными выборами и местными референдумами организуют голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выбор-

ного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Эта особенность существенно выделяет избирательные комиссии в системе избирательных комиссий.

Отдельные организационные полномочия избирательных комиссий (в частности, в сфере взаимодействия с иными органами публичной власти) можно воспринимать как гарантии их деятельности, имеющие единую природу для избирательных органов всех уровней. В силу сложившегося неопределенного статуса избирательных комиссий муниципальных образований они не могут в полной мере использовать конституционные гарантии местного самоуправления.

Во втором параграфе – «Обеспечение реализации и защита избирательных прав граждан в деятельности избирательных комиссий муниципальных образований» – освещается реализация основной функции комиссий на всех стадиях избирательного процесса.

Автор разграничивает понятия «защита» и «обеспечение реализации» избирательных прав граждан, подразумевая в последнем случае деятельность, направленную на содействие позитивному использованию избирательных прав, правомерному поведению участников избирательных отношений.

Так, регистрация кандидата или списка кандидатов обеспечивает реализацию и пассивного избирательного права баллотирующихся граждан, и активного избирательного права симпатизирующих им жителей. Правомерный отказ в регистрации направлен на защиту законных интересов российских граждан в проведении выборов на равных основаниях.

Однако сохранились условия для неоднозначного толкования комиссиями законодательных норм, что по-прежнему позволяет использовать стадию регистрации как инструмент политической манипуляции. В этой связи необходимо существенно сократить перечень документов, необходимых для регистрации, тем более, что само по себе предоставление документов не является га-

рантией их достоверности. Задача комиссии – активнее вести проверочную деятельность.

Соискатель отмечает, что в зависимости от приоритета в использовании полномочия избирательных комиссий по обеспечению реализации и защите избирательных прав могут быть исключительными и резервными. Часть резервных полномочий (назначение муниципальных выборов, определение схемы избирательных округов) вполне могут быть переведены в число основных (исключительных).

Третий параграф – «Акты избирательных комиссий муниципальных образований» – посвящен формализации правоприменительной деятельности комиссий.

В работе указывается, что акты избирательных комиссий муниципальных образований не относятся к муниципальным правовым актам, поскольку право принятия последних принадлежит только органам местного самоуправления, а комиссии отнесены к т.н. «муниципальным органам».

Автор называет издание нормативных правовых актов нонсенсом для любых избирательных комиссий, чья основная задача – правоприменение. Вместе с тем, диссертант приветствует издание комиссиями разнообразных методических рекомендаций.

При выборе формы актов своих избирательных комиссий большинство создавших эти комиссии муниципальных образований – столиц республик, административных центров иных субъектов Российской Федерации предпочли «решения» (Барнаул, Великий Новгород, Владикавказ, Воронеж, Казань и др.). Достаточно часто встречается и такая форма акта, как «постановление» (Биробиджан, Брянск, Владимир, Волгоград, Йошкар-Ола и др.). Выбор наименования в данном случае не имеет принципиального значения, хотя делаться это должно, скорее всего, в уставах муниципальных образований.

В двух городах (Архангельск, Пенза) автор столкнулся с дуализмом наименований: среди актов комиссий встречаются и «постановления», и «реше-

ния». С такой практикой согласиться трудно из-за размытости критериев деления актов.

В четвертом параграфе – «Ответственность избирательных комиссий муниципальных образований» – рассматриваются понятие, основания, меры конституционной ответственности комиссий.

Избирательные комиссии муниципальных образований несут две формы конституционной ответственности: позитивную (проспективную, добровольную) и негативную (ретроспективную). Обе формы не только не являются взаимоисключающими, но и гармонично дополняют друг друга.

Вина избирательной комиссии муниципального образования в нарушении законодательства всегда очевидна, а выяснение формы вины (умысел либо неосторожность) не имеет юридического значения.

Конституционная ответственность муниципальных комиссий как коллегиальных органов носит строго коллективный характер, хотя в своей крайней мере, при расформировании комиссии, порождает неблагоприятные последствия для граждан – членов комиссии, большинство из которых не только утрачат свой специальный статус, но и не смогут войти в следующий состав комиссии. Напротив, индивидуальные санкции в отношении отдельных членов комиссии (отстранение от участия в ее работе, досрочное прекращение полномочий) не порождает неблагоприятных последствий для коллегиального органа в целом.

Мерами конституционной ответственности избирательных комиссий муниципальных образований (санкциями) выступают лишение акта комиссии юридической силы вышестоящей комиссией или судом и расформирование комиссии. Целесообразно дополнить перечень субъектов обращения в суд с заявлением о расформировании комиссий избирателями.

В перспективе, при условии реализации авторских предложений о радикальном преобразовании статуса избирательных комиссий муниципальных образований, необходимо установление их специфической ответственности перед

населением, включая подотчетность, подконтрольность, механизм досрочного прекращения полномочий комиссии и ее отдельных членов по инициативе избирателей.

В **заключении** излагаются выводы по результатам проведенного исследования и формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства и муниципальных правовых актов.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ
ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований

1. Сучилин В.Н. Теория разделения властей Ш.Л. Монтескье и современные политико-правовые реалии // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 10. С. 190-197 (0,9 п.л.).

2. Матейкович М.С., Сучилин В.Н.. Избирательные органы в России: история и современность // Право и политика. 2014. № 2. С. 1270-1278. (1,0 п.л.)

3. Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 36-40 (0,6 п.л.)

4. Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Конституция и статус избирательных комиссий в России // Государство и право. 2013. № 12. С. 54-63 (1,2 п.л.).

Публикации в иных изданиях

5. Сучилин В.Н. Обеспечение реализации и защита избирательных прав граждан в деятельности избирательных комиссий муниципальных образований // Современные проблемы юридической науки. Сборник статей международной научно-практической конференции. Краснодар. 21 февраля 2014 г. Краснодар, 2014. С. 109-133.

Сучилин Валерий Николаевич
ПРАВОВОЙ СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук