УДК 342.8
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-46-55

Муниципальные выборы: особенности организации и проведения

А. А. Макарец

*Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия*

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Проводится анализ механизмов правового регулирования муниципальных выборов, выделяются проблемы, возникающие в ходе их проведения. Особое внимание обращается на неопределенность правового статуса муниципальных избирательных комиссий, их включенность / невключенность в структуру органов местного самоуправления.

По мнению автора, негативным моментом в проведении муниципальных выборов является широкое использование в их ходе института возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую. На примере назначения дополнительных выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в статье демонстрируется неполная согласованность муниципального и избирательного законодательства.

Ключевые слова

выборы, избирательная комиссия, кандидат, представительный орган, местное самоуправление

Для цитирования

Макарец А. А. Муниципальные выборы: особенности организации и проведения // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 46–55. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-46-55

Municipal Elections: Peculiarities of Organization and Conduct

A. A. Makartsev

*Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration
Novosibirsk, Russian Federation*

Аннотация

In the article, the author analyzes the mechanisms of legal regulation of municipal elections, highlights the problems arising during their conduct. Particular attention is drawn to the uncertainty of the legal status of municipal election commissions, their inclusion / non-inclusion in the structure of local governments.

According to the author, a negative point in the conduct of municipal elections is the widespread use of the institution of imposing the authority of one election commission on another. On the example of the appointment of a by-election of deputies of representative bodies of local self-government, the article demonstrates the incomplete consistency of municipal and electoral legislation.

Keywords

elections, election commission, candidate, representative body, local government

For citation

Makartsev A. A. Municipal Elections: Peculiarities of Organization and Conduct. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 46–55. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-46-55

© А. А. Макарец, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Муниципальные выборы являются актом самоуправления, который основывается на социальной активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами [1. С. 27]. Согласно Конституции Российской Федерации они являются высшим непосредственным выражением воли населения муниципального образования. Посредством муниципальных выборов избиратели определяют тех, кто наиболее подготовлен для осуществления функций местного самоуправления в качестве их представителей в выборных органах местного самоуправления. Из функционального назначения муниципальных выборов как системы, направленной на формирование органов местного самоуправления (главы муниципального образования, представительного органа местного самоуправления и иных выборных органов местного самоуправления), которые не входят в систему органов государства, вытекает ряд особенностей организационно-правового характера [2. С. 118], связанных с реализацией этой формы народовластия.

Одной из них является правовой статус избирательных комиссий, участвующих в организации муниципальных выборов. С одной стороны, они включены в довольно жесткую вертикаль избирательных комиссий как органов управления избирательным процессом. С другой стороны, к их компетенции относится способствование осуществлению местного самоуправления. В литературе уже не раз отмечалась неопределенность статуса муниципальной избирательной комиссии. В этом контексте вызывает интерес характеристика статуса избирательной комиссии муниципального образования с точки зрения ее включенности / невключенности в структуру органов местного самоуправления. До середины 2000-х гг. статус избирательной комиссии муниципального образования определялся в качестве органа местного самоуправления, поскольку он был закреплен в главе шестой «Об органах местного самоуправления и должностных лицах местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно Федеральному закону 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»² избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Это нововведение вызвало у российских правоведов ряд вопросов. Во-первых, если избирательная комиссия муниципального образования не входит в структуру органов местного самоуправления, то почему положения о ней до сих пор располагаются в главе 6 Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующей вопросы статуса и системы органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления? По мнению А. Н. Костюкова, данный вопрос затрагивает не только сферу юридической техники Федерального закона № 131-ФЗ, но и муниципально-правовую политику в сфере обеспечения непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления [3].

Во-вторых, что понимать под муниципальным органом, которым, согласно ст. 39 Федерального закона № 131-ФЗ, является избирательная комиссия муниципального образования? Федеральный закон от 21 июля 2005 г. не внес изменений в ст. 2 этого Закона, закрепляющую основные термины и понятия. Вместе с тем в п. 11 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ дано понятие органа местного самоуправления, под которым понимается избираемый непосредственно населением и (или) образуемый представительным органом муниципального образования орган, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В качестве муниципального органа избирательная комиссия муниципального образования закрепляется и в ч. 2 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»³ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) [4. С. 148–

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

150]. Можно предположить, что выведение избирательной комиссии муниципального образования из структуры органов местного самоуправления и придание ей статуса муниципального органа направлено на дальнейшее включение ее в систему избирательных органов России, возглавляемую Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Особенностью организации и проведения выборов органов местного самоуправления является широкое использование в их ходе института возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую. 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. В некоторых субъектах муниципальные избирательные комиссии отсутствуют, а их полномочия возложены на территориальные комиссии. Так, система избирательных комиссий Республики Алтай ограничивается Избирательной комиссией Республики Алтай и одиннадцатью территориальными избирательными комиссиями⁴. С другой стороны, это можно рассматривать как прямо не предусмотренную законом форму взаимодействия государственных и муниципальных органов. 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 муниципальной избирательной комиссии возникает ситуация, когда муниципальные выборы проводятся избирательной комиссией, являющейся органом государства и формируемым другим органом государства – избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, лишь наделенной полномочиями муниципального органа.

Причиной частого использования законодательного положения о возложении полномочий одной избирательной комиссии на другую является недостаток людей, имеющих опыт работы на выборах и желающих быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, и экономия средств соответствующих бюджетов, выделенных на подготовку и проведение выборов. По мнению ряда авторов, значимость этих причин определяет необходимость более широко использовать возложение полномочий [5. С. 100]. Вследствие этого в последние годы широкое распространение получила негативная, по нашему мнению, практика возложения на территориальную избирательную комиссию одного из районов административных центров субъектов Российской Федерации полномочий трех-семи окружных избирательных комиссий, проводящих организацию выборов в пределах городского района. Можно предположить, что одной территориальной избирательной комиссии, на которую возложены полномочия трех-семи окружных комиссий, довольно сложно организовать проведение выборов в пределах соответствующих избирательных округов на достаточно высоком профессиональном уровне. Например, в ходе выборов депутатов Совета депутатов г. Новосибирска в пределах Ленинского района было образовано семь избирательных округов. В соответствии с п. 3 ст. 25 Федерального закона № 67-ФЗ число членов окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Российской Федерации. В развитие этого положения Закон Новосибирской области от 17 июля 2006 г. № 19-ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Новосибирской области»⁵ определяет, что число членов окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса по выборам в органы местного самоуправления не может быть менее пяти и более девяти. В случае формирования окружных избирательных комиссий

⁴ URL: http://www.altai_rep.vybory.izbirkom.ru/region/altai_rep?action=show_komissia®ion=2&sub_region (дата обращения 15.03.2015).

⁵ Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. 2006. № 3 (26). Ст. 261.

организацией выборов в рамках района занимались бы от тридцати пяти до шестидесяти трех членов комиссий с правом решающего голоса. Но в связи с тем, что полномочия окружных избирательных комиссий были возложены на территориальную избирательную комиссию Ленинского района⁶, организацией выборов в пределах района занимались четырнадцать членов территориальной избирательной комиссии.

Выполнение одной избирательной комиссией полномочий пяти-семи избирательных комиссий не только не способствует при реализации ее полномочий защите прав отдельных кандидатов, но и накладывает негативный отпечаток на сам процесс реализации охраняемых законом интересов корпуса избирателей в целом. Возникает парадоксальная ситуация, описанная в работе А. В. Малько и В. В. Субочева [6. С. 211–212] и в нашем контексте сводимая к следующему: избирательная комиссия, выполняющая возложенные на нее функции, обязывающие реализовывать публичные интересы и стоять на страже законных интересов участников избирательного процесса, не делает ни того, ни другого, добиваясь осуществления именно «ведомственных» интересов. Ведомственные интересы в этом случае заключаются в необходимости провести выборы, результаты которых нельзя было бы отменить в предусмотренном законом порядке. В этом случае на второй план отходит правоохранительная функция избирательных комиссий, реализация которой начинается только после поступления заявления о правонарушении. Возбуждение дела по инициативе избирательной комиссии является скорее исключением, чем правилом.

Необходимо также отметить, что формулировка «возложение полномочий» не вполне корректна. При возложении полномочий избирательная комиссия, не меняя своего статуса, фактически наделяется полномочиями другой избирательной комиссии, выполняет ее функции и задачи. Так, в случае возложения на территориальную избирательную комиссию полномочий окружной, первая комиссия не меняет своей природы, но правомочна действовать от имени окружной, реализуя ее права и обязанности. Это не умаляет избирательные права российских граждан, но нарушает принцип самостоятельной компетенции избирательных комиссий каждого уровня.

Законность деятельности территориальных избирательных комиссий, на которые возложены полномочия окружных, в прошлом десятилетии являлась предметом рассмотрения судебных органов. При выборах главы муниципального образования Таштыпский район Республики Хакасия в 2007 г. один из кандидатов просил суд признать решения муниципальной избирательной комиссии Таштыпского района, полномочия которой осуществляются территориальной избирательной комиссией Таштыпского района, недействительными. Суд, рассмотрев обстоятельства дела, признал решения муниципальной избирательной комиссии Таштыпского района, полномочия которой были возложены на территориальную комиссию решением избирательной комиссии Республики Хакасия, законными⁷.

В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Совета депутатов г. Новосибирска несколько кандидатов обратились в районные суды по поводу признания незаконными действий окружных избирательных комиссий в связи с их формированием в порядке, не предусмотренном законом. Так, кандидат П., баллотировавшийся по избирательному округу № 2, заявил, что законами Новосибирской области «предусмотрено формирование окружной избирательной комиссии, а не наделение полномочиями... Незаконная деятельность избира-

⁶ Постановление Избирательной комиссии Новосибирской области от 29 мая 2015 г. № 66/510-5 «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва на территориальные избирательные комиссии районов города Новосибирска». URL: <http://www.novosibirsk избирком.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2202/14642>

⁷ Решение Таштыпского районного суда Республики Хакасия от 26 января 2007 г. // Избирательное право и избирательный процесс в решениях районных и городских судов Республики Хакасия, Верховного Суда Республики Хакасия и Верховного Суда Российской Федерации (2006–2007) / Сост. О. С. Куюкова, А. О. Шулабаев. Абакан: Изд-во Хакас. гос. ун-та им. Н. Ф. Катанова, 2008. С. 23.

тельной комиссии нарушает его избирательные права»⁸. В заявлении о признании деятельности окружной избирательной комиссии № 19 незаконной, кандидат в депутаты Ч. отмечал, что «окружная избирательная комиссия не формировалась и не существует», «наделение территориальной избирательной комиссии полномочиями окружной избирательной комиссии противоречит требованиям закона и основано на ненадлежащем толковании закона»⁹.

В обоих случаях заявителям было отказано в заявленных требованиях по причине соответствия закону процедуры возложения полномочий окружной избирательной комиссии на территориальную избирательную комиссию. В решении суда отмечалось: «...совокупность указанных (заявителем. – А. М.) норм закона позволяет прийти к убеждению, что формирование окружных избирательных комиссий при проведении выборов по одномандатным округам не является обязательным. Законодатель, определяя систему избирательных комиссий, предусмотрел возможность не формирования окружных избирательных комиссий, а возложения их полномочий на иные избирательные комиссии»¹⁰. Также делался вывод о непредставлении суду доказательств того, что процедура возложения полномочий нарушила права заявителей.

Попытка оспорить возможность возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую была предпринята в ходе выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Хакасия. В Верховный суд Республики Хакасия поступило заявление об отмене решения Избирательной комиссии Республики Хакасия от 11 декабря 2006 г. «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований на территориальные избирательные комиссии в Республике Хакасия». Заявитель обосновывал свои требования тем, что это решение нарушает избирательные права граждан, проживающих на территории Республики. Суд отказал в удовлетворении требований¹¹.

Анализ обстоятельств этих дел позволяет сделать вывод, что заявители не смогли в полной мере обосновать свои требования. Они ограничились лишь констатацией факта нарушения их субъективных избирательных прав. Утверждение заявителей о том, что нарушен закон, предусматривающий формирование окружных избирательных комиссий, лишено оснований, так как процедура возложения полномочий упоминается как в федеральном, так и в региональном законодательстве. Заявителям необходимо было обратить внимание на организационно-правовые основы организации избирательного процесса, которые могут быть нарушены либо не полностью реализованы вследствие использования возложения полномочий.

Недостаточно четкое законодательное регулирование процесса возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую является следствием непродуманности функционального назначения избирательных комиссий отдельных уровней. Это приводит к проявлению в их системе при проведении конкретных выборов внутренних противоречий. Все постоянно действующие избирательные комиссии условно можно разделить на две группы: избирательные комиссии, являющиеся органами государства, и избирательные комиссии, являющиеся муниципальными органами. Система избирательных комиссий, организующих проведение выборов органов государственной власти, представлена только избирательными органами, являющимися органами государства. Например, выборы Президента Российской Федерации организуются и проводятся Центральной избирательной комиссией, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, территориальными избирательными комиссиями. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской

⁸ Решение Дзержинского районного суда г. Новосибирска от 13 марта 2010 г. // Архив Дзержинского районного суда г. Новосибирска.

⁹ Решение Ленинского районного суда г. Новосибирска от 16 марта 2010 г. по делу № 2-1387/10 // Архив Ленинского районного суда г. Новосибирска.

¹⁰ Там же.

¹¹ Решение Верховного Суда Республики Хакасия от 12 марта 2007 г. // Избирательное право и избирательный процесс в решениях районных и городских судов Республики Хакасия... С. 53.

Федерации – Центральной избирательной комиссией, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, территориальными избирательными комиссиями.

Нарушение принципов соподчиненности избирательных комиссий и взаимной независимости органов государства и муниципальных органов происходит при проведении выборов органов местного самоуправления. Так, выборы глав муниципальных образований организуются и проводятся муниципальными избирательными комиссиями и территориальными избирательными комиссиями районов города. То есть на практике территориальная избирательная комиссия, являющаяся органом государства, подчиняется муниципальной избирательной комиссии.

Отделение местного самоуправления от государства и его рассмотрение в качестве особого объекта правового регулирования приводит к согласованности муниципального и избирательного законодательства, что можно увидеть на примере практики досрочного сложения депутатами своих полномочий. В этом контексте представляют интерес судебные решения, связанные с назначением дополнительных выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области.

13 сентября 2015 г., в единый день голосования, прошли выборы депутатов Барышевского и Морского сельсоветов Новосибирского района Новосибирской области, в результате которых в представительные органы было избрано 11 и 15 депутатов соответственно. До середины октября 2015 г. ряд депутатов добровольно сложили свои полномочия (в Барышевском сельсовете – 6, в Морском – 8), вследствие чего представительные органы оказались в неправомочном составе. Данное обстоятельство дало основание Новосибирскому областному суду для принятия на основании административных исковых заявлений решений о признании составов этих представительных органов неправомочными¹².

Представительные органы муниципальных образований не согласились с позицией судебного органа и, обжаловав их в вышестоящую инстанцию, в начале декабря 2015 г. приняли решения о назначении дополнительных выборов депутатов¹³. Впоследствии в судебные органы поступили административные исковые заявления Главы Морского сельсовета и одного из бывших депутатов Барышевского сельсовета о признании этих решений недействительными. В частности, обосновывая свои требования, административные истцы настаивали на нормативном характере решения о назначении выборов, вследствие чего делали вывод о том, что был нарушен установленный порядок его принятия представительным органом муниципального образования: оно не было направлено главе муниципального образования на подписание. Нормативный характер решения о назначении выборов обосновывался тем, что оно дает право неограниченному кругу лиц неоднократно реализовать свое пассивное избирательное право посредством участия в дополнительных выборах депутатов представительных органов и устанавливает обязанность для окружной комиссии организовать дополнительные выборы.

По нашему мнению, подобное толкование понятия «нормативный акт» не является верным. В соответствии с п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹⁴ существенными признаками, характеризующими норматив-

¹² Решение Новосибирского областного суда от 12 ноября 2015 г. о признании состава Совета депутатов Морского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области пятого созыва неправомочным // Архив Новосибирского областного суда. Д. № 35а-243/2015; Решение Новосибирского областного суда от 26 октября 2015 г. № 3а-156/2015 о признании состава Совета депутатов Барышевского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области пятого созыва неправомочным // Архив Новосибирского областного суда. Д. № 3а-156/2015.

¹³ Решение Совета депутатов Морского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области № 4 от 09.12.2015 «О назначении дополнительных выборов депутатов Совета депутатов Морского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области пятого созыва по многомандатному избирательному округу № 1» // Приобская правда. 2015. 11 дек.; Решение Совета депутатов Барышевского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области от декабря 2015 г. № 3 // Моё село. 2016. 3 дек.

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

ный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Оспариваемые решения о назначении дополнительных выборов не соответствуют названным существенным признакам нормативного правового акта, а относятся к иным правовым актам, рассчитанным на однократное применение.

Проводя анализ обстоятельств подобных дел, необходимо оценить законность процедуры принятия решений представительными органами муниципальных образований. На день, когда было принято решение о назначении дополнительных выборов, в советах муниципальных образований оставалось более половины депутатов от их общего числа. Следовательно, Советы депутатов Морского и Барышевского сельсоветов до вступления в силу решения суда о неправомотности состава имели право принимать решения, не требующие квалифицированного большинства, к которым относятся и решения о назначении дополнительных выборов. При этом назначение и проведение в этом случае дополнительных выборов не ставится законодательством в зависимость от факта наличия (отсутствия) возбужденного в суде дела о признании неправомотным состава представительного органа.

В связи с этим суд первой инстанции, проведя анализ всех обстоятельств дела, отказал истцам в отмене решений представительных органов о назначении дополнительных выборов¹⁵. Решение, касающееся проведения дополнительных выборов депутатов Барышевского сельсовета, было обжаловано в областном суде, который поддержал позицию Новосибирского районного суда¹⁶.

В феврале 2016 г. Верховный суд РФ отменил решения Новосибирского областного суда о признании состава советов депутатов советов Барышевского и Морского сельсоветов неправомотным¹⁷. Обосновывая свое решение, Верховный суд отметил, что на территории муниципальных образований были в установленные законом сроки назначены и проведены дополнительные выборы, в результате которых численность депутатов представительных органов стала соответствовать закрепленной в уставах муниципальных образований. При таких обстоятельствах основания для признания состава представительных органов неправомотным отсутствуют.

Одной из причин возникновения вышеописанных ситуаций является внесение в 2015 г. изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ¹⁸, расширяющих возможные варианты замещения должности главы муниципального образования за счет его избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Закрепление законом субъекта РФ этого способа замещения должности главы муниципального образования повышает роль представительных органов и, как следствие, делает избирательную кампанию по избранию депутатов более острой. Именно это подтверждают выборы депутатов Мичуринского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области, прошедшие в июле-сентябре 2015 г., результаты которых были отменены судом в связи с нарушением избирательного законодательства. Основанием принятия этого решения являлось то, что в ходе избирательной кампании муниципальная избирательная комиссия, несмотря на решение Верховного Суда РФ о восстановлении двух

¹⁵ Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 19 января 2016 г. Дело № 2А-893/16 (Барышевский сельсовет); Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 18 января 2016 г. Дело № 2А-771/16 (Морской сельсовет) // Архив Новосибирского районного суда Новосибирской области.

¹⁶ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда по делу № 33А-1928-2016 г. // Архив Новосибирского областного суда.

¹⁷ Апелляционное определение Верховного суда РФ от 4 февраля 2016 г. № 67-АПГ1563 (Барышевский сельсовет); Апелляционное определение Верховного суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 67-АПГ15-64 (Морской сельсовет) // Архив Новосибирского областного суда.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

кандидатов и указание вышестоящих избирательных комиссий, проводила выборы по старым избирательным бюллетеням¹⁹. Вследствие этого результаты голосования были отменены, и 31 января 2016 г. прошли повторные выборы, в которых приняло участие 25 кандидатов при явке избирателей 53,31 %²⁰.

Важная роль представительного органа в процессе выборов главы муниципального образования повышает значение политического состава депутатского корпуса. Именно депутаты в соответствии с законодательством принимают решение о составе конкурсных комиссий, участвуют в избрании высшего должностного лица муниципального образования. На практике это приводит к тому, что, когда на основных выборах сформирован депутатский корпус, состав которого не удовлетворяет одну из сторон политической борьбы, депутаты, связанные с последней, подают заявления о сложении полномочий. Именно подобная ситуация сложилась после выборов депутатов Барышевского сельсовета, когда с 13 сентября до 8 октября 2015 г. от депутатских мандатов отказалось шесть из пятнадцати депутатов.

Подводя итоги, необходимо отметить, что между положениями федерального законодательства, касающимися признания состава представительных органов муниципальных образований неправомочным и возможностью принятия представительным органом решения более 50 % голосов от общего числа избранных депутатов, существуют некоторые несоответствия. Это является следствием того, что муниципальные выборы находятся под двойным правовым воздействием – избирательного законодательства и законодательства о местном самоуправлении [7. С. 56]. В случае если менее половины депутатов сложили свои полномочия, полномочия представительного органа муниципального образования до вступления в силу решения суда о неправомочности его состава не могут быть прекращены. Как следствие, представительный орган может принимать решение о назначении дополнительных выборов по округам, по которым депутаты сложили свои полномочия.

В приведенных выше случаях это несоответствие, выраженное в установленной законодательством «вилке» сроков признания состава представительных органов неправомочными и назначением дополнительных выборов, было разрешено судебными органами и являлось средством сохранения в отдельных муниципальных образованиях общественно-политической стабильности. Ведь любые выборы в той или иной степени являются политическим кризисом, который находит проявление в политической борьбе, дестабилизации общественно-политической системы. Нарушаются основополагающие принципы Конституции РФ, политико-правовой потенциал которой еще не реализован в полной мере [8. С. 13], направленные на развитие демократии на основе сочетания и взаимодействия публичных и личных интересов [9. С. 65]. Подобные положения законодательства позволили сэкономить бюджетные средства, которые могли быть направлены на проведение полноценной избирательной кампании по выборам всех депутатов представительного органа. Фактически, неточность в законодательстве предоставила возможность минимизировать последствия сложения депутатами своих полномочий за счет проведения выборов в отдельных избирательных округах.

С целью исключить повторения подобных ситуаций в будущем появляется необходимость привести в соответствие друг другу положения различных законодательных актов: внести в федеральное законодательство изменения, касающиеся признания состава представительных органов муниципальных образований неправомочным только в случае прекращения полномочий более половины от общей численности депутатов. Необходимость этого определяется тем, что в рамках действующего законодательства принятие судом решения о признании состава представительного органа неправомочным теряет смысл. Ведь соответствующий орган всегда может до вступления судебного решения в силу назначить дополнительные выборы по отдельным избирательным округам, итоги по которым будут подведены

¹⁹ URL: <http://novosibirsk.rusplt.ru/index/vyiboryi-v-michurinskom-selsoвете-priznani-nedeystvitelnyimi-431326.html> (дата обращения 30.05.2016).

²⁰ URL: http://www.izbirkomnso.ru/elections_2016/1781 (дата обращения 05.08.2016).

до рассмотрения апелляции в Верховном суде РФ. Более того, возможна ситуация, когда решение о признании состава представительного органа неправомочным вступит в силу в разгар избирательной кампании, ведь необходимо признать, что принятие Верховным Судом решения об отмене решения Новосибирского областного суда имело в большей степени политический характер и было направлено на легитимацию результатов проведенных в муниципальных образованиях дополнительных выборов.

Проведенный выше анализ системы избирательных комиссий позволяет сделать вывод о необходимости ее дальнейшего совершенствования. Нужно более четко на законодательном уровне регламентировать процесс применения законодательного положения «возложения на одну избирательную комиссию полномочий другой». В настоящее время законодатель ограничивается лишь упоминанием возможности использования этого института в определенных случаях. Было бы желательно на уровне законодательства субъектов изначально закреплять исчерпывающий перечень избирательных комиссий, на которые могут быть возложены полномочия другой избирательной комиссии, и избирательные комиссии, полномочия которых могут возлагаться на иные комиссии. Более того, было бы разумным предусмотреть использование положения о возложении полномочий только при создании нового муниципального образования. В этом случае полномочия избирательной комиссии данного муниципального образования по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации могут быть возложены на территориальную комиссию.

Как было отмечено выше, формулировка «возложение полномочий» не вполне корректна. Возможность работы одной избирательной комиссии в качестве другой может закрепляться при определении ее статуса. Например, в законах субъектов необходимо закрепить, что территориальные комиссии районов административного центра субъекта Российской Федерации при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления действуют в качестве окружных избирательных комиссий. Реализация данного предложения если и не ликвидирует внутреннюю противоречивость системы избирательных комиссий, то уменьшит ее влияние на правовой статус отдельных избирательных комиссий, на организационные основы их деятельности.

Список литературы / References

1. **Фадеев В. И., Рауткин Н. И., Миронов Н. М.** Муниципальные выборы в Российской Федерации. М.: Норма, 2006. 368 с.
Fadeev, V. I., Rautkin, N. I., Mironov, N. M. Municipal'nye vybory v Rossijskoj Federacii [Municipal elections in the Russian Federation]. Moscow, Norma, 2006, 368 p. (in Russ.)
2. **Черепанов В.** Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? // Сравнительное Конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 116–127.
Cherepanov, V. Mozhno li otmenit' v Rossii "krepostnoe" izbiratel'noe pravo? [Is it possible to abolish "serf" suffrage in Russia?]. *Comparative Constitutional Review*, 2017, no. 5 (120), p. 116–127. (in Russ.)
3. **Костюков А. Н.** Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 48–57.
Kostyukov, A. N. Municipal'no-pravovaya politika i ee metamorfozy [Municipal legal policy and its metamorphosis]. *Constitutional and Municipal Law*, 2011, no. 6, p. 48–57. (in Russ.)
4. **Костюков А. Н.** Российская муниципально-правовая политика. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2012. 320 с.
Kostyukov, A. N. Rossijskaya municipal'no-pravovaya politika [Russian municipal legal policy]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2012, 320 p. (in Russ.)
5. **Прокопьев Д. В.** О возложении полномочий отдельных избирательных комиссий на иные избирательные комиссии // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 26 - 27 октября 2007 года. Тюмень: Вектор Бук, 2007. С. 32–44.

- Prokopiev, D. V.** O vozlozhenii polnomochij otchel'nyh izbiratel'nyh komissij na inye izbiratel'nye komissii [On entrusting the powers of individual election commissions to other election commissions]. In: Features of the implementation of electoral legislation at the present stage. Materials of the All-Russian scientific-practical conference on October 26–27, 2007. Tyumen, Vector Book, 2007, p. 32–44. (in Russ.)
6. **Малько А. В., Субочев В. В.** Законные интересы как правовая категория. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2004. 359 с.
- Malko, A. V., Subochev, V. V.** Zakonnye interesy kak pravovaya kategoriya [Legal interests as a legal category]. St. Petersburg, Publishing R. Aslanov “Legal Center PRESS”, 2004, 359 p. (in Russ.)
7. **Вискулова В. В.** О гарантиях избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов вследствие преобразования муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 58–64.
- Viskulova, V. V.** O garantiyah izbiratel'nyh prav grazhdan pri provedenii municipal'nyh vyborov vsledstvie preobrazovaniya municipal'nyh obrazovaniy [On guarantees of electoral rights of citizens in the conduct of municipal elections due to the transformation of municipalities]. *Constitutional and Municipal Law*, 2010, no. 7, p. 58–64. (in Russ.)
8. **Юсубов Э. С.** Дискурс о стабильности Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 13–16.
- Yusubov, E. S.** Diskurs o stabil'nosti Konstitucii Rossijskoj Federacii 1993 g. [Discourse on the stability of the Constitution of the Russian Federation in 1993 g.]. *Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 1, p. 13–16. (in Russ.)
9. **Шерстобоев О. Н.** Доктрина надлежащей судебной защиты в административном праве (на примере высылки иностранных граждан) // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 68–79.
- Sherstoboev, O. N.** Doktrina nadlezhashchej sudebnoj zashchity v administrativnom prave (na primere vysylki inostrannyh grazhdan) [The doctrine of proper judicial protection in administrative law (for example, the expulsion of foreign citizens)]. *Journal of Russian Law*, 2014, no. 2, p. 68–79. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
24.03.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Макарцев Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора, Новосибирский государственный университет экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии (ул. Каменская, 56, Новосибирск, 630099, Россия); доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия)

Andrey A. Makartsev, Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Dean of Public Sector Department of Novosibirsk State University of Economy and Management, member of Novosibirsk Municipal Election Committee (56 Kamenskaya Str., Novosibirsk, 630099, Russian Federation); Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Rights Siberian Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation)

makarzew@mail.ru