

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 342.846

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.1.8>

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ С ИНЫМИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© **Котельников А. Д., 2024**

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Исследован ряд изменений, внесенных в российское избирательное законодательство с 2020 г., значительно меняющих порядок взаимодействия избирательных комиссий с иными органами публичной власти как во время проведения избирательных кампаний, так и в межвыборный период. Установлено, что соответствующие связи имеют сложную природу и находят проявление в разнообразных формах, число которых возрастает по мере претворения в жизнь новых избирательно-правовых реформ. Отмечается, что тенденции в правовом регулировании данной сферы отношений носят противоречивый характер. Акцентируется внимание на усилении и усложнении связей избирательных комиссий с исполнительными органами государственной власти при одновременном отстранении органов местного самоуправления от участия в избирательном процессе как самостоятельных правомочных субъектов с сохранением их организационно-технических обязанностей. Установлено, что система избирательных комиссий становится более обособленной и все больше обретает черты иерархической структуры, главенствующая роль в которой принадлежит Центральной избирательной комиссии РФ. Выявлено значительное увеличение за последние годы объема нормотворческих полномочий ЦИК России в сфере подзаконного регулирования отношений по подготовке и проведению выборов, а также расширение нетипичных функций избирательных комиссий, особенно проявляющихся в условиях чрезвычайных правовых режимов. Сделан вывод о наличии в рассмотренных законодательных новеллах единой целенаправленной логики федерального законодателя, реализация которой наиболее вероятно будет продолжена в ближайшие годы. Рекомендовано обеспечить соблюдение баланса в отношениях публично-властных субъектов при проведении дальнейших реформ избирательного законодательства.

Ключевые слова: избирательное законодательство, избирательные комиссии, реформа законодательства.

INTERACTION OF ELECTION COMMISSIONS WITH OTHER PUBLIC AUTHORITIES: LEGISLATIVE INNOVATIONS

© **Kotelnikov A. D., 2024**

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

A number of changes made to Russian electoral legislation since 2020 have been studied, significantly changing the procedure for interaction of election commissions with other public authorities both during election campaigns and in the inter-election period. It has been established that the corresponding connections are of a complex nature and are manifested in various forms, the number of which increases as new electoral and legal reforms are implemented. It is noted that trends in the legal regulation of this area of relations are contradictory. Attention is focused on strengthening and complicating the connections of election commissions with executive bodies of state power while simultaneously removing local governments from participation in the electoral process as independent eligible subjects while maintaining their organizational and technical responsibilities. It has been established that the system of election commissions is becoming more isolated and increasingly acquiring the features of a hierarchical structure, in which the leading role belongs to the Central Election Commission of the Russian Federation. A significant increase in recent years has been revealed in the volume of rule-making powers of the Russian Central Election Commission in the field of by-law regulation of relations in the preparation and conduct of elections, as well as the expansion of atypical functions of election commissions, especially manifested in conditions of emergency legal regimes. It is concluded that in the considered legislative innovations there is a single purposeful logic of the federal legislator, the implementation of which will most likely continue in the coming years. It is recommended to ensure that a balance is maintained in the relations of public authorities when carrying out further reforms of the electoral legislation.

Keywords: electoral legislation, election commissions, legislative reform.

Введение

Подготовка и проведение выборов представляют собой сложный многоступенчатый процесс, залогом результативности которого является слаженная и эффективная работа всех его участников. Хотя избирательным комиссиям традиционно принадлежит организующая роль при реализации императивных форм непосредственной демократии в России, заслуживает отдельного рассмотрения их взаимодействие с иными органами публичной власти, тем более что на протяжении последних лет в правовом регулировании количества и интенсивности таких связей прослеживаются противоречивые тенденции.

Совместное решение вопросов в рамках избирательного процесса избирательными комиссиями и иными государственными органами, органами местного самоуправления не всегда рассматривается в литературе как самостоятельная категория. Встречается точка зрения, согласно которой взаимодействие указанных субъектов сводится лишь к содействию избирательным комиссиям со стороны иных публично-властных органов [8, с. 108]. Более подробное изучение рассматриваемой сферы отношений не оставляет сомнений в недостаточной обоснованности такой позиции, поскольку даже поверхностный анализ избирательного законодательства позволяет выявить множество органов публичной власти как государственного, так и муниципального уровня, выполняющих самостоятельные функции в рамках избирательного процесса в тесной взаимосвязи с основными организаторами выборов. При этом значительный объем существующих работ по данной тематике посвящен достаточно узким вопросам взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами – прокуратурой, органами внутренних дел и др., что во многом обусловлено их актуальностью для правоприменительной практики [7, с. 119–120].

Реформирование правового регулирования подготовки и проведения выборов также нередко выступает самостоятельным объектом правовых исследований. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, стабильность избирательного законодательства следует рассматривать как самостоятельную ценность ввиду исключительной важности регулируемых им общественных отношений в сфере непосредственного управления гражданами России делами государства и необходимости обеспечения гарантий реализации их прав в указанной

сфере¹. Данная позиция имеет важное значение с точки зрения основных начал конструирования объективного избирательного права и недопущения злоупотреблений им [10, с. 57]. В этой связи представляется обоснованной критика чрезмерного реформирования избирательного законодательства, препятствующая формированию стабильных, пользующихся доверием избирателей институтов народовласти [3, с. 377]. Кроме того, в ходе реформ важно не допустить смещения баланса между действительно необходимым участием органов публичной власти в избирательном процессе и ситуацией, при которой они смогут вмешиваться в выборы, влияя на их результаты [6, с. 33].

Таким образом, исследование современного состояния и динамики развития правового регулирования взаимодействия избирательных комиссий с иными органами публичной власти представляет как теоретический, так и практический интерес. Оно позволяет выявить логику реформаторов и, на основе телеологического толкования законодательных новелл, спрогнозировать дальнейшее развитие избирательного права России.

С 2020 г., по справедливой оценке Е. И. Колюшина, реализуется масштабная реформа избирательного законодательства, затрагивающая целый ряд ключевых вопросов, влияющих на практику выборов [4, с. 56]. В связи с этим в данной работе рассмотрены изменения, внесенные в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), начиная с указанного года и по настоящее время.

Круг обремененных публичной властью субъектов, взаимодействующих с избирательными комиссиями того или иного уровня, и содержание такого взаимодействия значительно различаются как в отдельных стадиях избирательного процесса, так и вне рамок избирательных кампаний. В связи с этим при рассмотрении законодательных новелл в данной сфере в отдельных случаях необходимо кратко рассмотреть

¹ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 года № 23 «О Московской городской избирательной комиссии»: определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2014 г. № 1565-О // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

основные механизмы взаимодействия, на протяжении достаточно длительного времени предусмотренные действующим законодательством, с учетом обозначенных выше особенностей.

Материалы и методы исследования

Материалами исследования послужили федеральные конституционные законы и федеральные законы, которыми были внесены существенные изменения в правовое регулирование выборов в Российской Федерации на протяжении последних четырех лет, решения Центральной избирательной комиссии (далее также – ЦИК) России, а также ряд иных правовых актов. Были использованы труды отечественных ученых-специалистов в сфере избирательного права, в которых изложены их мнения и позиции, имеющие важное значение для объективной оценки рассматриваемых новелл.

Основными методами исследования выступают синтез и индукция, позволяющие из отдельных, на первый взгляд не связанных между собой изменений избирательного законодательства составить цельную картину его реформирования и выявить свойственные данному процессу тенденции. Формально-юридический метод использован для оценки указанных новелл применительно к отдельным институтам избирательного права, исходя из их особой специфики. Методы моделирования и прогнозирования позволили найти наиболее уязвимые элементы изменившегося правового регулирования подготовки и проведения выборов и сделать предположения относительно дальнейшей динамики реформирования избирательного законодательства.

Результаты исследования

Одним из важнейших мероприятий межвыборного периода является формирование постоянно действующих избирательных комиссий. Так, установленное законом число членов комиссий с правом решающего голоса назначают Президент и палаты Федерального Собрания РФ (при формировании ЦИК России), высшее должностное лицо и законодательный орган субъекта Российской Федерации (далее – субъекта РФ) (при формировании избирательной комиссии соответствующего субъекта РФ). Все избирательные комиссии, за исключением Центральной избирательной комиссии РФ и окружных комиссий, формируются с обязательным либо факультативным назначением определенного числа членов комиссии по предложениям комиссий, расположенных выше в системе избиратель-

ных органов, и (или) соответствующих комиссий предыдущего состава. Данное обстоятельство также предполагает необходимость взаимодействия по вопросам предложения и согласования кандидатур как внутри системы избирательных комиссий, так и с иными органами публичной власти, формирующими комиссии. К примеру, при формировании избирательной комиссии субъекта РФ органы государственной власти и представительные органы муниципальных образований соответствующего субъекта могут предложить кандидатуры для назначения в состав комиссии, которые вправе учесть ЦИК России¹.

Стоит отметить, что схожие процедуры в субъектах РФ либо урегулированы на подзаконном уровне, либо вовсе не определены специальными правовыми актами и осуществляются в рабочем порядке. Например, в Иркутской области отсутствует правовой акт губернатора Иркутской области, устанавливающий особенности порядка рассмотрения и утверждения кандидатур для назначения в состав Избирательной комиссии Иркутской области. Представляется, что в принятии такого правового акта нет необходимости в силу отсутствия такого требования в областном законе². При этом иная практика существует, например, в Ростовской области, где в соответствии с областным законом высшим должностным лицом субъекта издан соответствующий нормативный правовой акт (указ)³. Представляет интерес и пример Смоленской области, где областной закон, предусматривая необходимость издания правового акта по аналогичным вопросам, не устанавливает критерий его нормативности, что позволило определить порядок назначения членов комиссии распоряжением (т. е. ненормативным правовым актом) главы субъекта⁴. В то же время за-

¹ Выписка из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 апреля 2007 г. № 5-1-5 «О Порядке подготовки и рассмотрения на заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации некоторых вопросов, связанных с формированием избирательных комиссий субъектов Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2007. № 5.

² Об Избирательной комиссии Иркутской области : закон Иркут. обл. от 18 июля 2008 г. № 51-оз // Областная. 2008. № 83.

³ О Порядке представления и рассмотрения документов для принятия Губернатором Ростовской области решения о назначении членов Избирательной комиссии Ростовской области с правом решающего голоса : указ Губернатора Ростовской области от 14 мая 2012 г. № 39 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁴ Об организации обеспечения проведения назначения Губернатором Смоленской области членов избирательной комиссии Смоленской области с правом решающего голоса и рассмотрения Губернатором Смоленской области отдельных вопросов досрочного прекращения полномочий членов избирательной комиссии Смоленской области с правом решающего голоса : распоряжение Главы Администрации Смолен. обл. от 24 апр. 2003 г. № 229-р // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

конодательные органы субъектов РФ чаще всего предусматривают процедуру принятия решений по представленным кандидатурам для назначения членами избирательной комиссии субъекта с правом решающего голоса. В частности, в Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области регулированию соответствующих отношений посвящена отдельная глава¹. Более того, в отдельных регионах законодательные органы предусматривают в своих регламентах нормы, касающиеся предложения Государственной Думе и Совету Федерации кандидатур для назначения в состав ЦИК России [1, с. 58]. Разница в указанных подходах, по всей видимости, обусловлена природой органов, формирующих комиссии. Если глава субъекта РФ принимает решение по кандидатурам единолично даже в тех случаях, когда они подлежат предварительному рассмотрению его заместителем или иным исполнительным органом, обязательная коллегиальность при принятии решений законодательным органом требует установления понятного и прозрачного механизма утверждения членом комиссий. В целом же такое разнообразие правового регулирования может свидетельствовать об отсутствии со стороны законодателей как на уровне Федерации, так и ряда субъектов РФ стремления конкретизировать уже заложенные в законах рамочные нормы.

Кандидатуры в состав избирательной комиссии субъекта РФ, окружных, а также территориальных и участковых комиссий наряду с другими субъектами вправе предлагать представительные органы муниципальных образований. При этом их участие в вопросах взаимодействия с избирательными комиссиями (за исключением утверждения раз в десять лет схемы избирательных округов на выборах таких органов, которую определяет комиссия, организующая выборы в соответствующий представительный орган, и внесения в нее изменений) фактически ограничено указанной ролью с тех пор, как 1 января 2023 г. был окончательно упразднен институт избирательных комиссий муниципальных образований. Указанное обстоятельство подтверждает отмечаемую в литературе тенденцию к сокращению возможностей влияния на электоральные процессы со стороны муниципалитетов, которое и ранее находило крайне слабое выражение в избирательном законодательстве [5, с. 1297].

¹ О Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области: постановление Законодат. Собр. Иркут. обл. от 17 марта 2010 г. № 19/29-ЗС // Ведомости Законодат. Собр. Иркут. области. 2010. № 19. Т. 2.

На смену муниципальным избирательным комиссиям пришел новый институт – избирательная комиссия, организующая подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления. Соответствующие функции могут быть возложены как на территориальную, так и на участковую комиссию, а при выборах в муниципальном образовании, являющемся административным центром субъекта, – также избирательную комиссию субъекта. Примечательно, что ранее для возложения полномочий комиссий муниципальных образований на территориальные комиссии необходимо было волеизъявление соответствующего муниципального образования. Действующая же модель не предполагает какого-либо участия муниципальных властей в решении указанного вопроса.

Другим важным мероприятием межвыборного периода, проводимым также и во время избирательных кампаний (поскольку его реализация, в отличие от рассмотренного выше института, носит постоянный характер), является регистрация (учет) избирателей. Ведение указанного учета, а также образование избирательных участков по согласованию с территориальными избирательными комиссиями на основе сформированной информации о численности избирателей возложены на глав местных администраций муниципальных образований второго уровня. Данные полномочия носят сугубо технический характер и коррелируют с обязанностью иных публично-властных органов (служб записи актов гражданского состояния, военных комиссариатов и т. д.) направлять в рамках компетенции указанным должностным лицам муниципалитетов информацию о гражданах, обладающих активным избирательным правом. Тем не менее данный институт также подвергся реформированию. С 2022 г. территориальные органы МВД России, являющиеся основными источниками сведений для учета избирателей, направляют указанную информацию как главам местных администраций, так и (или) в ЦИК России в порядке, установленном указанной комиссией по согласованию с Министерством внутренних дел РФ. Следовательно, даже в рассматриваемой ситуации, когда функции органов местного самоуправления сводятся лишь к организационно-техническим, происходит постепенное исключение данных органов из системы электоральных процедур, что также подтверждает ранее обозначенный тезис. Кроме того, включение МВД России в закон в качестве согласующего органа при утверждении

рассматриваемого порядка свидетельствует об усложнении порядка обмена информацией в рамках учета избирателей и формировании дополнительных связей между системой органов внутренних дел и избирательными комиссиями.

Еще одним принципиальным нововведением является возникшее у органов публичной власти субъектов РФ, федеральных территорий и муниципалитетов право предусматривать выделение средств из соответствующих бюджетов на оказание содействия в подготовке и проведении федеральных выборов. Поскольку первыми такими выборами, назначенными после введения данной нормы, являются предстоящие выборы Президента РФ, следует полагать, что многие субъекты РФ и муниципальные образования уже определили степень своего участия в их финансировании. Так, правительство Иркутской области установило, что за счет средств областного бюджета будет осуществляться информирование избирателей о подготовке и проведении выборов Президента РФ в 2024 г.¹ Данное направление содействия указано в законе как одно из возможных, но не единственное, что порождает некоторые затруднения при определении разумных пределов осуществления такого типа взаимодействия. Представляется, что установление расходных обязательств в сфере содействия подготовке и проведению выборов федерального уровня должно осуществляться на основании конкретного перечня мероприятий, закрепленного в законе, оставаясь при этом правом, а не обязанностью соответствующих публично-властных субъектов.

Нормы законодательства о назначении выборов претерпели в последние годы поистине революционные изменения. Главным новшеством в регулировании данной стадии избирательного процесса является ст. 10¹ Федерального закона № 67-ФЗ. Первоначальная редакция данной статьи, введенной в 2020 г., содержала положения лишь о возможности отложения голосования комиссиями, организующими выборы. В случае принятия такого решения в условиях чрезвычайного правового режима соответствующая комиссия должна определить сроки и порядок совершения связанных с этим избирательных действий. Введение института отложения голосования было объективно продиктовано распространением пандемии COVID-19, в связи с

чем статья содержала указание на возможность применения данного механизма лишь при наличии угрозы жизни и (или) здоровью избирателей. Вместе с тем уже в 2022 г. данное условие было исключено и законодатель де-юре предоставил избирательным комиссиям безграничные возможности в принятии решений об отложении голосования. Хотя введение данного института формально и не затронуло процедуру назначения выборов, оно, тем не менее, позволило комиссиям фактически нивелировать любые требования законодательства в части соблюдения сроков избирательных действий в рамках кампании, началом которой является публикация соответствующего решения уполномоченного органа публичной власти. При этом важность точного соблюдения (и прогнозирования) участниками избирательного процесса сроков в избирательном праве трудно переоценить, так как от них напрямую зависит стабильное осуществление государственно-управленческой функции [11, с. 76].

Существенное дополнение рассматриваемая статья получила в 2023 г., когда возникла коллизия норм Федерального конституционного закона «О военном положении» и четырех федеральных конституционных законов о принятии в состав РФ новых субъектов в части необходимости избрания органов власти на их территориях в условиях военного положения. Она была разрешена путем внесения изменений как в ФКЗ «О военном положении»², так и в Федеральный закон № 67-ФЗ, в соответствии с которыми проведение выборов в данной ситуации стало возможным. Однако процедура инициирования таких избирательных кампаний значительно отличается от привычной. Высшее должностное лицо субъекта, на территории которого введено военное положение, имеет право обратиться в ЦИК России с предложением назначить выборы в орган государственной власти и (или) местного самоуправления в сроки, всего на 5 дней превышающие временные рамки, установленные для принятия решения о назначении выборов по общему правилу. После получения указанного предложения Центральная избирательная комиссия РФ в течение 5 дней проводит консультацию с Министерством обороны и Федеральной службой безопасности России, по итогам которых принимает либо отклоняет направленное ей предложение. О положительном решении

¹ Об оказании содействия в информировании избирателей о подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации : постановление Правительства Иркут. обл. от 13 дек. 2023 г. № 1131-пп // Официальный интернет-портал правовой информации. Иркут. обл. 15 дек. 2023 г. URL: ogirk.ru

² О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : федер. конституц. закон от 29 мая 2023 г. № 2-ФКЗ // Рос. газ. 2023. № 120.

обязательно информируется президент, об отрицательном незамедлительно сообщается главе субъекта РФ. При этом ЦИК России названа в законе субъектом назначения соответствующих выборов. В случае, если военное положение было введено на соответствующей территории уже после назначения выборов, предусмотрена аналогичная процедура, отличающаяся лишь более сжатыми сроками принятия решений. Кроме того, если в ходе проведения избирательной кампании возникнет угроза жизни и здоровью граждан, ЦИК России вправе принять решение об отложении выборов, а если речь идет об избрании федеральных органов – о непроведении либо приостановлении их на соответствующей территории, о чем также информируется Президент РФ. Если обстоятельства, послужившие причиной отложения или приостановления выборов, были устранены, ЦИК России вправе возобновить избирательную кампанию.

Данный институт представляет интерес сразу с нескольких точек зрения. Во-первых, очевидна возросшая роль ЦИК в принятии решений, от которых зависят сроки либо сама возможность избрания органов публичной власти различных уровней. Во-вторых, глава субъекта предстает в рассматриваемом механизме единственным источником выражения политической воли как региональных, так и местных властей – не фигурирует в ней даже законодательный орган субъекта, не говоря уже об органах местного самоуправления. В-третьих, появляются нетипичные с точки зрения избирательного законодательства участники стадии назначения выборов, а именно органы, уполномоченные в сфере обороны и безопасности. И хотя их участие в принятии решений о проведении выборов в условиях военного положения объективно необходимо, представляется весьма странным, что результаты проводимых с ними консультаций ЦИК России, исходя из буквы закона, не имеют обязательной силы. Очевидно, что такая конструкция нормы позволяет более гибко принимать оперативные решения в условиях меняющейся обстановки. Вместе с тем теоретически допустима ситуация, когда выборы будут назначены и проведены в условиях, не в полной мере отвечающих требованиям безопасности граждан и государства.

При проведении кандидатами и избирательными объединениями предвыборной агитации важной функцией избирательных комиссий является контроль за соблюдением указанными субъектами требований законодательства.

Оно зачастую носит отсылочный характер и не всегда может быть точно и полно применено лишь силами членом комиссий, тем более что избирательные органы не обладают достаточным инструментарием для этого. В данной связи важное значение имеет еще одна новелла – с 2021 г. ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ, а также территориальные избирательные комиссии, организующие выборы в органы публичной власти федеральных территорий, наделены правом на обращение в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций с представлениями о пресечении распространения нарушающей законодательство информации (в том числе предвыборной агитации) в любых информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет. Следует отметить, что порядок направления таких представлений в силу прямого указания закона установлен ЦИК РФ, но отправляет по вопросам порядка взаимодействия комиссий с Роскомнадзором к соглашению, заключаемому между этими ведомствами¹. Увеличение в законодательстве с каждым годом нормотворческих полномочий избирательных комиссий не может не вызывать вопросов о допустимых пределах такого ведомственного подзаконного регулирования. При этом следует помнить об особенностях правовых актов комиссий нормативного характера. Так, например, они не подлежат государственной регистрации, в отличие от нормативных правовых актов исполнительных органов субъектов РФ, в отношении которых оно с 2023 г. стало обязательным [9, с. 37].

Важным нововведением на стадии голосования стало предоставление в 2023 г. ЦИК России права установить порядок голосования граждан, находящихся в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых, причем как в пределах, так и за пределами соответствующего избирательного округа. Данный порядок был утвержден ЦИК России и в качестве эксперимента введен на территории Москвы и Московской области². При этом голо-

¹ О Порядке обращения избирательных комиссий с представлением о пресечении распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», агитационных материалов, информации, нарушающих законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах : постановление Центр. избир. комиссии РФ от 16 июня 2021 г. № 10/84-8 // Вестник ЦИК России. 2021. № 6.

² О Порядке организации голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года : постановление Центр. избир. комиссии РФ от 17 июля 2023 г. № 123/991-8 // Вестник ЦИК России. 2023. № 8.

сование в 2023 г. допускалось на выборах глав ряда субъектов, список которых был определен тем же постановлением ЦИК. Возможность широкой реализации активного избирательного права данной категории лиц предполагает активное взаимодействие с руководством мест содержания под стражей, подведомственных федеральным органам исполнительной власти. В частности, начальники учреждений принимают непосредственное участие в формировании списков избирателей, подаче ими заявлений для голосования, согласовывают время голосования, обеспечивают в установленном порядке гласность избирательных процедур. Сотрудники учреждений могут быть включены в состав специальной участковой комиссии, формируемой на специальном избирательном участке, созданном для целей проведения голосования в местах содержания под стражей.

Институт содействия государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц и подведомственных учреждений избирательным комиссиям также претерпел изменения. Пункт 16 ст. 20 Федерального закона № 67-ФЗ был дополнен требованием о предоставлении помещений территориальным, окружным и участковым комиссиям без возмещения и оплаты комиссиями затрат на использование помещений и оплату коммунальных услуг. При этом указанная безвозмездность для избирательных комиссий не является таковой для предоставляющей стороны, которая несет расходы из своего бюджета. Помещения для голосования, являющиеся основным видом используемых участковыми комиссиями помещений, предоставляются главами местных администраций. В Иркутской области территориальные комиссии, даже обладающие статусом юридического лица, размещаются преимущественно в помещениях, принадлежащих на праве муниципальной собственности соответствующим муниципальным образованиям. Таким образом, федеральное законодательство возлагает на муниципальные бюджеты основную нагрузку по содействию избирательным комиссиям при подготовке и проведению выборов всех уровней, что представляется недопустимым с точки зрения конституционно-правового статуса местного самоуправления в Российской Федерации.

Обсуждения и заключения

Проведенное исследование позволяет сделать ряд следующих выводов. Взаимодействие

избирательных комиссий с иными органами публичной власти представляет собой сложную правовую конструкцию, в рамках которой складываются многочисленные общественные отношения, различающиеся по своим целям, содержанию и субъектному составу. В последние годы отчетливо прослеживается выстраивание соподчиненной вертикали избирательных органов, причем из области правоприменительной практики данная логика активно переносится в федеральное законодательство. Ключевую роль в системе избирательных комиссий все больше выполняет ЦИК России, которая приобретает новые полномочия не только по подзаконному регулированию отдельных электоральных институтов, но и, в определенных случаях, по выполнению функций, присущих исполнительным и законодательным органам власти, а также органам местного самоуправления, что особенно проявляется в условиях чрезвычайных правовых режимов. Взаимодействие избирательных комиссий с исполнительными органами государственной власти усложняется как за счет появления в избирательном процессе большего количества субъектов со стороны последних, так и в связи с увеличением количества нормативных актов Центральной избирательной комиссии РФ, регулирующих отдельные аспекты такого взаимодействия. Органы местного самоуправления все больше отстраняются законодателем от участия в подготовке и проведении выборов, при этом их обязанности по организационному и техническому содействию комиссиям в данной сфере сохраняются в полном объеме. Представляется, что указанные тенденции будут усиливаться в связи с дальнейшим реформированием избирательного законодательства в части усиления самостоятельности и организационной обособленности комиссий. Хотя независимость избирательных комиссий, безусловно, является важнейшим элементом их правового статуса [2, с. 37], при внесении изменений в законодательное регулирование их взаимодействия с иными органами публичной власти необходимо соблюдать баланс интересов всех участников данных отношений и в особенности не умалять роль местного самоуправления, которое было и остается одной из основ конституционного строя Российской Федерации. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Артемова О. Е., Романовская О. В. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017. 176 с.

2. Князев С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 36–45.

3. Колошин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений : монография. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2019. 384 с.

4. Колошин Е. И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 55–61. DOI 10.18572/1812-3767-2020-12-55-61.

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

6. Постников А. Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 7. С. 31–40. DOI 10.12737/jrl.2021.084

7. Росенко М.И. Роль правоохранительных органов в ходе организации избирательного процесса // Право и государство: теория и практика. 2023. № 3(219). С. 119–121. DOI 10.47643/1815-1337_2023_3_119

8. Сурменев С. А. Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества в современной России // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 3(36). С. 107–111.

9. Шишкин С. И., Хертуев Р. Ю. Государственная регистрация нормативных правовых актов исполнительных органов субъектов Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2022. № 4 (99). С. 36–41. DOI 10.26516/2071-8136.2022.4.36

10. Шустров Д. Г. Живое конституционное право России в решениях Конституционного Суда РФ. В 7 т. Т. 6. Избирательное право. М. : ЛЕНАНД, 2019. 568 с.

11. Якимова Е. М. Сроки в избирательном праве через призму концепции равновесия конституционного регулирования избирательных правоотношений // Правовая парадигма. 2020. Т. 19, № 4. С. 75–79. DOI 10.15688/lc.jvolvu.2020.4.10

REFERENCES

1. Artemova O.Ye., Romanovskaya O.V. *Konstitutsionno-pravovoy status Tsentralnoy izbiratelnoy komissii Rossiyskoy Federatsii* [The constitutional legal status of the Central Election Commission of the Russian Federation]. Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2017, 176 p. (in Russian)

2. Knyazev S.D. *Pravovoy status izbiratelnykh komissiy v Rossiyskoy Federatsii: perspektivy razvitiya* [Legal status of election commissions in the Russian Federation: development prospects]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 1999, no. 10, pp. 36-45. (in Russian)

3. Kolyushin Ye.I. *Vybory i izbiratelnoye pravo v zerkale sudebnykh resheniy* [Elections and suffrage in the mirror of court decisions]. Monograph. 3rd ed., refined. and add.. Moscow, Norma [Norm], INFRA-M Publ., 2019, 384 p. (in Russian)

4. Kolyushin Ye.I. *Izбирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права* [The election reform of 2020 in the light of the principles of suffrage]. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2020, no. 12, pp. 55-61. DOI 10.18572/1812-3767-2020-12-55-61 (in Russian)

5. Korovin Ye.M. «Epitafiya» izbiratelnykh komissiyam munitsipal'nykh obrazovaniy [“Epitaph” to election commissions of municipalities]. *Baikal Research Journal*, 2023, vol. 14, no. 3, pp. 1290-1300, DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1290-1300 (in Russian)

6. Postnikov A.Ye. *Organy publichnoy vlasti kak uchastniki izbiratel'nogo protsesssa* [Public authorities as participants in the electoral process]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2021, vol. 25, no. 7, pp. 31-40. DOI 10.12737/jrl.2021.084 (in Russian)

7. Rosenko M.I. *Rol pravookhranitel'nykh organov v khode organizatsii izbiratel'nogo protsesssa* [The role of law enforcement agencies during the organization of the electoral process]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and the state: theory and practice], 2023, no. 3 (219), pp. 119-121. DOI 10.47643/1815-1337_2023_3_119 (in Russian)

8. Surmenev S.A. *Vzaimodeystviye izbiratel'nykh komissiy s organami gosudarstvennoy vlasti, mestnogo samoupravleniya i institutami grazhdanskogo obshchestva v sovremennoy Rossii* [The interaction of election commissions with state authorities, local self-government and civil society institutions in modern Russia]. *Vestnik Povolzhskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby* [Bulletin of the Volga Academy of Public Administration], 2013, no. 3 (36), pp. 107-111. (in Russian)

9. Shishkin S.I., Khertuyev R.Yu. *Gosudarstvennaya registratsiya normativnykh pravovykh aktov ispolnitelnykh organov sub'yektov Rossiyskoy Federatsii* [State registration of regulatory legal acts of executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation]. *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik* [Siberian Law Herald], 2022, no. 4 (99), pp. 36-41 DOI 10.26516/2071-8136.2022.4.36 (in Russian)

10. Shustrov D.G. *Zhivoye konstitutsionnoye pravo Rossii v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda RF* [Living Constitutional Law of Russia in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. In 7 vols. Vol. 6: *Izбирательное право* [Suffrage]. Moscow, LENAND Publ., 2019, 568 p. (in Russian)

11. Yakimova Ye.M. *Sroki v izbiratel'nom prave cherez prizmu kontseptsii ravnovesiya konstitutsionnogo regulirovaniya izbiratelnykh pravootnosheniy* [The deadlines in the electoral law through the prism of the concept of equilibrium of constitutional regulation of election relations]. *Pravovaya paradigma* [Legal Concept], 2020, vol. 19, no. 4, pp. 75-79, DOI 10.15688/lc.jvolvu.2020.4.10 (in Russian)

Статья поступила в редакцию 15.01.2024; одобрена после рецензирования 25.01.2024; принята к публикации 09.02.2024

Received on 15.01.2024; approved on 25.01.2024; accepted for publication on 09.02.2024

Котельников Алексей Дмитриевич – преподаватель кафедры конституционного права и теории права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1), ORCID: 0009-0003-4152-4468, PИHЦ AuthorID: 1224551, e-mail: ADK8897@yandex.ru

Kotel'nikov Alexey Dmitrievich – Lecturer at the Department of Constitutional Law and Theory of Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, Karl Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0009-0003-4152-4468, RSCI AuthorID: 1224551, e-mail: ADK8897@yandex.ru