

Д. А. Мальй

*кандидат юридических наук
начальник управления по надзору за исполнением
федерального законодательства Прокуратуры Республики Мордовия
г. Саранск, Республика Мордовия, Российская Федерация*

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируются права и обязанности избирательных комиссий, создаваемых в субъектах Российской Федерации. Установлено, что федеральное законодательство закрепляет общие характеристики избирательных комиссий субъекта РФ: они являются государственными органами субъектов Российской Федерации; их основное предназначение – организация подготовки и проведения выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами; срок полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации составляет пять лет; число членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее 10 и более 14; устанавливается смешанный состав избирательной комиссии субъекта РФ. Проанализированы диссертации, посвященные статусу избирательных комиссий. Предложено распространить концепцию юридического лица публичного права на избирательные комиссии.

Ключевые слова: выборы, избирательная комиссия, юридическое лицо публичного права, государственный орган.

D. A. Maliy

*Candidate of law, Head of Department for Supervision over
the execution of federal law the Prosecutor's Office of Mordovia Republic
Saransk, Mordovia Republic, the Russian Federation*

LEGAL STATUS OF ELECTION COMMISSIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS

Abstract. The article analyzes the rights and duties of election commissions created in the Russian Federation subjects. The author found out that federal legislation establishes the general characteristics of the election commission of the the Russian Federation subject: they are public authorities of the Russian Federation; their main purpose is preparation and holding of elections and referenda in the Russian Federation according to the competence established by the present Federal Law, other federal laws and laws of subjects of the Russian Federation. Election commissions of the Russian Federation work on permanent basis, and are legal entities; the term of election commissions in the Russian Federation is five years; the number of members of the election commission of the Russian Federation is defined by the constitution (charter), the law of the Russian Federation and may not be less than 10 and over 14; it established a mixed composition of the election commission of the subject of the Russian Federation. The author analyzed the thesis devoted to the status of the electoral commissions. The article proposes to extend the concept of a legal entity of public law on election commissions.

Key words: elections, election commission, legal person in public law, public agency.

Статья 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет систему и статус избирательных комиссий, комиссий референдума. Так, в Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии.

Из общего перечня указанных субъектов хотелось бы несколько подробнее остановиться на статусе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Общие полномочия, которые принадлежат любой избирательной комиссии, закрепляются уже упомянутой статьей 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Так, комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации. Комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании, кампании референдума обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Данное полномочие обеспечивается обязанностью правоохранительных органов и органов исполнительной власти немедленно принять соответствующие меры. Комиссии обеспечивают информирование избирателей, участников референдума о сроках и порядке осуществления избирательных действий, действий, связанных с подготовкой и проведением референдума, о ходе избирательной кампании, кампании референдума, а также о кандидатах, об избирательных объединениях, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов. Предусматриваются и иные общие полномочия Комиссий по организации процесса проведения избирательных компаний.

Статья 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает общие условия формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Уже статья 23 указанного Федерального закона определяет порядок формирования и полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Федеральное законодательство закрепляет общие характеристики избирательных комиссий субъекта РФ:

1) Они являются государственными органами субъектов Российской Федерации.

2) Их основное предназначение – организация подготовки и проведения выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

3) Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами.

4) Срок полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации составляет пять лет.

5) Число членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее 10 и более 14.

б) Устанавливается смешанный состав избирательной комиссии субъекта РФ, в формировании которого участвуют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ. Свои предложения высказывают представительные органы муниципальных образований, избирательная комиссия субъекта РФ предыдущего состава, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

В то же время при столь детальной регламентации федеральное законодательство умалчивает общее понятие избирательной комиссии субъекта РФ, что порождает определенные дискуссии в научном юридическом мире. Обратимся к диссертационным исследованиям, посвященным анализу статуса данного субъекта избирательных отношений. Так, А.В. Иванченко указывает: «Нынешние избирательные комиссии – это не просто созданные к конкретным выборам общественные структуры, а полномочные органы, сформированные (на верхнем уровне) на постоянной и профессиональной основе. Статистов из числа «представителей», выдвинутых по разнарядке в их состав по инициативе партийных комитетов, сменили демократически назначенные из числа выдвинутых гражданским обществом (общественными организациями, собраниями избирателей) профессионалы-юристы, которые призваны неукоснительно выполнять закон, соблюдать его дух и букву» [3]. Автор представляет своеобразную характеристику избирательным комиссиям, называя их «государственно-общественной структурой», не входящей ни в одну из ветвей государственной власти. Далее А.В. Иванченко подправляет собственный вывод, определяя избирательную комиссию субъекта РФ специфическим государственным органом.

В.Н. Андриянов [1] в содержании правового статуса избирательных комиссий субъекта РФ выделяет следующие составляющие: публично-правовой, конституционно-правовой, государственно-правовой и административно-правовой аспекты. Благодаря такому выделению обоснована особая государственно-правовая природа избирательной комиссии РФ как органа, не входящего ни в одну из ветвей власти либо судебную систему.

Такого же мнения придерживается Е.В. Мамонтова: «Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются самостоятельными государственными органами. Они формируются на паритетных началах представительными (законодательными) и исполнительными органами субъекта Российской Федерации. В исключительных случаях в их формировании участвует Центральная Избирательная Комиссия» [5].

Оригинальным выглядит мнение Ю.Ф. Петухова: «Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации представляет собой коллектив граждан РФ, образуемый в установленном порядке, уполномоченный государством на обеспечение конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в представительные и выборные исполнительные органы государственной власти РФ и субъекта РФ, выборные органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, наделенный для этого государственно-властными полномочиями, действующий в установленном государством порядке и являющийся самостоятельной частью единой системы государственных органов РФ» [6]. Автор приводит также свой термин «властеоблеченный государственный орган», который отражает специфику избирательной комиссии субъекта РФ.

Собственное определение избирательной комиссии предлагает также А.Н. Гиберт, как «коллегиального государственного органа, не относящегося ни к одной из ветвей власти, независимого в пределах своей компетенции от органов

государственной власти и органов местного самоуправления, взаимодействующего с избирательной комиссией сложноустроенного субъекта Российской Федерации, в который он входит, на основе разделения полномочий, предусмотренных законодательством субъекта Российской Федерации, и осуществляющего на территории своей юрисдикции руководство деятельностью нижестоящих избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Федерации, оказывающего содействие муниципальным избирательным комиссиям при проведении выборов представительных органов местного самоуправления, глав и иных выборных должностных лиц муниципальных образований» [2].

Нетрудно увидеть, что в диссертационных исследованиях не предлагается четкая концепция статуса избирательной комиссии. Происходит лишь констатация их в качестве государственных органов. Все иные особенности носят производный характер. По-видимому, следует исходить из того, что избирательная комиссия – особый государственный орган, но его индивидуальные характеристики должны лежать в несколько иной плоскости. Большинство проблем могло бы быть решено при введении в оборот понятия юридического лица публичного права. Данная концепция набирает все большее число сторонников. Кстати В.И. Лафитский приводит примеры реального существования таких субъектов, относя к ним Центральный банк России, Управление делами Президента РФ [4]. Отметим, что в отношении каждой из указанных структур возникают дискуссии по отнесению к той или иной ветви власти. Концепция юридических лиц публичного права подробно рассматривается в работах В.Е. Чиркина [11; 12; 13] и О.В. Романовской [7; 8; 9; 10]. При ее распространении на избирательные комиссии субъекта Российской Федерации решится вопрос об их сущности, месте в системе разделения властей, предназначении и видовой характеристике.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андриянов В.Н. Законодательное регулирование правового статуса, правоприменительной и нормотворческой деятельности избирательной комиссии субъекта Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 / В.Н. Андриянов. — М., 1999. — 14 с.
2. Гиберт А.Н. Полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: правовые основы и проблемы реализации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 / А.Н. Гиберт. — Тюмень, 2012. — 26 с.
3. Иванченко А.В. Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации: дисс. в виде научного доклада на соискание ученой степени докт. юрид. наук. 12.00.02. / А. В. Иванченко ; — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1997. — 52 с.
4. Лафитский В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права / В.И. Лафитский // Журнал российского права. — 2011. — № 3. — С. 103–108.
5. Мамонтова Е.В. Правовое положение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации: по материалам Санкт-Петербурга и Северо-Запада: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Е.В. Мамонтова. — СПб., 2000. — 22 с.
6. Петухов Ю.Ф. Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Ю.Ф. Петухов. — М., 2003. — 23 с.
7. Романовская О.В. Государственный контроль за выполнением организациями частного права отдельных государственно-властных полномочий / О.В. Романовская // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2012. — № 3. — С. 80–88.
8. Романовская О.В. Публичная корпорация: понятие, значение, проблемы и перспективы определения правового статуса / О.В. Романовская // Реформы и право. — 2011. — № 2. — С. 3–23.
9. Романовская О.В. Публичные корпорации в российском праве / О.В. Романовская. — М.: Юрлитинформ, 2010. — 400 с.

10. Романовская О.В. Совет муниципальных образований – юридическое лицо публичного права / О.В. Романовская // Российская юстиция. — 2014. — № 8. — С. 5–9.
11. Чиркин В.Е. Некоторые вопросы теории о юридических лицах публичного права в частном праве / В.Е. Чиркин // Цивилист. — 2013. — № 2. — С. 31–33.
12. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2005. — № 5. — С. 16–26.
13. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. — М. : Норма, 2007. — 352 с.

REFERENCES

1. Andriianov V.N. *Zakonodatel'noe regulirovanie pravovogo statusa, pravoprimeritel'noi i normotvorcheskoi deiatel'nosti izbiratel'noi komissii sub"ekta Rossiiskoi Federatsii*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk. 12.00.02. [Legislative regulation of the legal status, law enforcement, and standard-setting activities of the election commission of the Russian Federation. Diss. cand. in law abstract. 12.00.02]. Moscow, 1999, 14 p.
2. Gibert A.N. *Polnomochiia izbiratel'nykh komissii sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: pravovye osnovy i problemy realizatsii*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk. 12.00.02. [The authority of the electoral commissions of subjects of the Russian Federation: legal framework and implementation issues. Diss. cand. in law abstract. 12.00.02.]. Tyumen, 2012, 26 p.
3. Ivanchenko A.V. *Organizatsionno-pravovaia osnova izbiratel'nogo protsessa v Rossiiskoi Federatsii*. Diss. dokt. iurid. nauk. 12.00.02. [Organizational and legal framework of the electoral process in the Russian Federation. Diss. cand. in law. 12.00.02]. Moscow, 1997, 52 p.
4. Lafitskii V.I. On the question of the legal entities of public law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2011, no. 3, pp. 103-108.
5. Mamontova E.V. *Pravovoe polozhenie izbiratel'noi komissii sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: po materialam Sankt-Peterburga i Severo-Zapada*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk. 12.00.02 [The legal status of the election commission of the Russian Federation on materials of St. Petersburg and North-West. Diss. cand. in law abstract. 12.00.02]. Saint Petersburg, 2000, 22 p.
6. Petukhov Iu.F. *Osobennosti pravovogo statusa izbiratel'noi komissii sub"ekta Rossiiskoi Federatsii v usloviakh reformirovaniia izbiratel'nogo zakonodatel'stva*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk. 12.00.02 [Features of the legal status of the Election Commission of the Russian Federation in the conditions of reforming the electoral law. Diss. cand. in law abstract. 12.00.02]. Moscow, 2003, 23 p.
7. Romanovskaia O.V. State control over the implementation of the private rights individual organizations the special state authoritative powers. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika = Public audit. Law. Economics*, 2012, no. 3, pp. 80-88.
8. Romanovskaia O.V. Public corporation: concept, value, problems and prospects of the legal status. *Reformy i pravo = Law and reforms*, 2011, no. 2, pp. 3-23.
9. Romanovskaia O.V. *Publichnye korporatsii v rossiiskom prave* [Public corporations in the Russian law]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2010, 400 p.
10. Romanovskaia O.V. Council of municipal formations as a legal entity of public law. *Rossiiskaia iustitsiia = Russian justice*, 2014, no. 8, pp. 5-9.
11. Chirkin V.E. Some questions in the theory of legal persons of public law in private law. *Tsivilist = Civilist*, 2013, no. 2, pp. 31-33.
12. Chirkin V.E. The legal entity of public law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2005, no. 5, pp. 16-26
13. Chirkin V.E. *Iuridicheskoe litso publichnogo prava* [The legal entity of public law]. Moscow, Norma Publ., 2007, 352 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Малый Денис Александрович — кандидат юридических наук, начальник управления по надзору за исполнением федерального законодательства Прокуратуры Республики Мордовия, 430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Льва Толстого, 4, Российская Федерация, e-mail: oon@prokrm.ru.

AUTHOR

Maliy Denis Aleksandrovich — Candidate of law, Head of Department for Supervision over the execution of federal law the Prosecutor's Office of Republic of Mordovia, Saransk, Mordovia Republic, 430005, the Russian Federation, e-mail: oon@prokrm.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Малый Д.А. Правовой статус избирательных комиссий субъектов Российской Федерации / Д.А. Малый // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Maliy D. A. Legal status of election commissions of the Russian Federation. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2015, vol. 3, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).