

А.А. МАКАРЦЕВ

К ВОПРОСУ ОБ ИСКЛЮЧЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ИЗ РОССИЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

***Аннотация.** В связи с внесением в марте 2022 года изменений в избирательное законодательство, предусматривающих прекращение исполнения избирательными комиссиями муниципальных образований своих полномочий, в статье осуществляется анализ правового статуса, направлений их деятельности в постсоветский период российской истории. По мнению автора, российская муниципальная избирательная система была представлена двумя разновидностями. В ряде субъектов Российской Федерации местные выборы проводились территориальными избирательными комиссиями, в других — муниципальными. Именно эта модель правового регулирования не позволила последним закрепиться в качестве полноценного органа муниципальной избирательной системы, что и привело, в конечном итоге, к их исключению из нее. Эта реформа не окажет существенного влияния на организацию и проведение местных выборов, не повлечет минимизацию ее эффективности и демократичности. Это определяется тем, что выборы органов местного самоуправления, как и ранее, будут проводиться на основе основополагающих принципов российской избирательной системы, в том числе и принципов самостоятельности и независимости избирательных комиссий.*

***Ключевые слова:** избирательное право, кандидат, избирательная система, муниципальные выборы, муниципальная избирательная система.*

ON THE QUESTION OF THE EXCLUSION OF MUNICIPAL ELECTION COMMISSIONS FROM THE RUSSIAN ELECTORAL SYSTEM

***Abstract.** In connection with the introduction of amendments to the electoral legislation in March 2022, which provide for the termination of the exercise of their powers by the election commissions of municipalities, the article analyzes the legal status, directions of their activities in the post-Soviet period of Russian history. According to the author, the Russian municipal electoral system was represented by two varieties. In several constituent entities of the Russian Federation, local elections were conducted by territorial election commissions, in others by municipal ones. It was this model of legal regulation that did not allow*

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич — декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент, г. Новосибирск

the latter to gain a foothold as a full-fledged body of the municipal electoral system, which ultimately led to their exclusion from it. This reform will not have a significant impact on the organization and conduct of local elections and will not entail minimizing its effectiveness and democracy. This is determined by the fact that the elections of local governments, as before, will be held based on the fundamental principles of the Russian electoral system, including the principles of autonomy and independence of election commissions.

Keywords: *the right to vote, the candidate, electoral system, municipal elections, municipal electoral system.*

В марте 2022 года¹ в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ) были внесены изменения, касающиеся ряда институтов избирательного права, в том числе системы избирательных комиссий. Согласно пункту 9 статьи 9 принятого Закона не позднее 1 января 2023 года избирательные комиссии муниципальных образований прекращают исполнение своих полномочий. Фактически речь идет об их исключении из отечественной избирательной системы. Их полномочия по подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления, местного референдума по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации возлагаются на территориальную или участковую комиссию³.

Хочется обратить внимание, что изначально субъекты законодательной инициативы не планировали корректировать систему избирательных комиссий. В соответствии с Пояснительной запиской к законопроекту № 40921-8⁴ он был подготовлен в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах и направлен на обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации при проведении дистанционного электронного голосования. Уже в ходе обсуждения законопроекта появились дополнения, касающиеся институтов наблюдения за выборами, агитации, ограничений субъективного избирательного права и системы избирательных комиссий.

Принятие этого закона представители ряда муниципальных образований и общественности рассматривают в качестве закономерного продолжения усиления контроля за выборным процессом со стороны власти. Ими отмечается, что все это приведет к расширению пределов административного

¹ Федеральный закон от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.03.2022.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ Можно предположить, что общим правилом по логике законодателя является возложение полномочий на территориальную избирательную комиссию, а возможность возложения полномочий на участковую — является моделью для небольших муниципальных образований, в которых отсутствуют территориальные комиссии.

⁴ Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 40921-8. [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40921-8> (дата обращения: 25.09.2022).

ресурса и потере муниципальными советами контроля над выборами⁵. В связи с этим представляется важным провести анализ правового статуса и направлений деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в постсоветский период российской истории.

* * *

Муниципальные избирательные комиссии изначально не воспринимались как постоянный элемент отечественной избирательной системы. В Федеральном законе от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁶ упоминались городские избирательные комиссии, рассматриваемые в качестве разновидности территориальных комиссий. В статье 11 этого нормативного правового акта закреплялось, что подготовку и проведение выборов в Российской Федерации осуществляют: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии.

В связи с закреплением в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ понятия муниципального образования (городское, сельское поселение, несколько поселений) в Федеральном законе от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸ изредка использовался термин «избирательная комиссия муниципального образования». Например, в статье 21 Закона предусматривалось, что в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии действуют в качестве избирательных комиссий муниципальных образований. Также было закреплено, что правовое регулирование полномочий и порядка деятельности избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления осуществлялось законами и иными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. При этом сам подход к определению правового статуса избирательной комиссии муниципального образования принципиально не изменился. Городские избирательные комиссии продолжали рассматриваться как разновидность территориальных комиссий наравне с районными.

⁵ Муниципалам не оставили выбора // Деловой Петербург. URL: https://www.dp.ru/a/2022/03/14/Ne_ostavili_vibora (дата обращения: 30.09.2022).

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

При этом закон предусматривал возможность существования постоянно действующей избирательной комиссии муниципального образования. В статье 33 при определении порядка реализации инициативы проведения референдума закреплялось, что инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию соответствующего уровня, которая действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы. В случае, если постоянно действующая избирательная комиссия муниципального образования отсутствует, функции комиссии местного референдума до ее формирования выполняет представительный орган местного самоуправления, в случае отсутствия представительного органа местного самоуправления — избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Фактически до 2002 года, до принятия действующего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях), избирательные комиссии муниципальных образований как особый элемент не включались в систему избирательных органов. Порядок их формирования и полномочия получили закрепление в статье 24 этого Закона. До середины первого десятилетия XXI века статус избирательной комиссии муниципального образования определялся в качестве органа местного самоуправления, поскольку был закреплен в главе 6 «Об органах местного самоуправления и должностных лицах местного самоуправления» Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ (далее — Закон о местном самоуправлении). С 2004 года статус избирательной комиссии муниципального образования в системе органов местного самоуправления определялся муниципальным образованием¹⁰. В 2005 году положение избирательных комиссий муниципальных образований было унифицировано: они стали муниципальными органами, которые не входят в структуру органов местного самоуправления¹¹. Как отмечается в литературе, это являлось следствием муниципализации низовых органов государственной власти, которые стали представлять собой автономную часть общей системы избирательных комиссий Российской Федерации [1, с. 4].

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹¹ Федеральный закон 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

Это нововведение вызвало у российских правоведов ряд вопросов. Во-первых, если избирательная комиссия муниципального образования не входит в структуру органов местного самоуправления, то почему нормативные положения о ней располагаются в главе 6 Закона о местном самоуправлении, регулирующей вопросы статуса и системы органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления? По мнению А.Н. Костюкова, данный вопрос затрагивал не только сферу юридической техники Закона о местном самоуправлении, но и муниципально-правовую политику в сфере обеспечения непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления [2, с. 51]. Во-вторых, что понимать под муниципальным органом? Федеральный закон от 21 июля 2005 года не внес изменений в статью 2 Закона о местном самоуправлении, закрепляющую основные термины и понятия. Вместе с тем частью 1 статьи 2 Закона о местном самоуправлении 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 части 2 статьи 24 Закона об основных гарантиях [3, с. 148–150].

С одной стороны, можно предположить, что придание в 2005 году муниципальным избирательным комиссиям статуса муниципального органа было направлено на дальнейшее включение их в систему избирательных органов России, в которой соответствующие постоянно действующие избирательные комиссии присутствуют на всех уровнях власти. Окончательное построение системы избирательных комиссий как отдельной властной вертикали завершилось в 2012 году, когда все избирательные комиссии, включая участковые, стали формироваться на пять лет¹².

С другой стороны, эта реформа могла быть связана с попыткой унифицировать не только положение избирательных комиссий, соответствующих определенному уровню власти, но и систему их формирования. ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются государственными органами и формируются на паритетных началах органами государственной власти соответствующего уровня. После изменений 2005 года муниципальная избирательная комиссия стала муниципальным органом, формирующимся представительным органом местного самоуправления.

При этом эта реформа не положила конец в спорах о правовом статусе муниципальной избирательной комиссии. В качестве обоснования

¹² Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.10.2012).

изменений, внесенных в законодательство в 2005 году, приводился довод о том, что избирательная комиссия муниципального образования не может входить в структуру органов местного самоуправления по той причине, что она не решает вопросы местного значения, а это является одним из важнейших признаков органа местного самоуправления [4, с. 47]. Однако существует и противоположная точка зрения, согласно которой на основании подпункта 5 пункта 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении комиссия наделяется полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Данная статья предусматривает, что для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по организационному и материально-техническому обеспечению подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву местного депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица, по вопросам изменения границ муниципального образования [5, с. 87].

Несмотря на установление нового правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований, модель, заложенная в законодательстве 1990-х годов, сохранилась. Фактически муниципальная комиссия осталась если не разновидностью территориальной, то по функционалу ей равнозначной. Это находит подтверждение в пункте 4 статьи 24 Закона об основных гарантиях. Согласно данной норме полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную комиссию по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования. Процедура возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую направлена на формирование системы взаимозаменяемости избирательных органов, повышение качества их работы на выборах различного уровня. Использование этой процедуры обосновывалось необходимостью оптимизации избирательных действий и экономией бюджетных средств.

Это законодательное положение дало возможность многим субъектам Федерации муниципальные избирательные комиссии не создавать, а их полномочия возложить на территориальные комиссии. Фактически муниципальная избирательная система России была представлена двумя разновидностями. В ряде субъектов Федерации в муниципальных образованиях на постоянной основе функционировали муниципальные избирательные комиссии, которые раз в пять лет (чаще всего муниципальными образованиями устанавливается именно этот срок) организуют и проводят выборы депутатов представительного органа местного самоуправления и, если это предусмотрено нормативными правовыми актами, прямые выборы глав муниципального образования. В других субъектах Федерации полномочия муниципальных комиссий были возложены на территориальные избира-

тельные комиссии. Как свидетельствует опыт проведения муниципальных выборов, в 2004–2005 годах, когда у субъектов Федерации появилась возможность создавать муниципальные избирательные комиссии, их полномочия достаточно часто возлагались на соответствующие территориальные комиссии [6, с. 131].

Можно предположить, что формирование подобной модели правового регулирования в отношении деятельности территориальных и муниципальных избирательных комиссий и не дало возможности последним закрепиться в качестве полноценного органа муниципальной избирательной системы. Если бы в середине 2000-х годов появилось императивное требование об организации и проведении муниципальных выборов только избирательной комиссией муниципального образования, то вполне возможно, что в настоящее время мы имели бы полноценную систему избирательных комиссий муниципальных образований с четко определенными полномочиями и местом в системе муниципальной власти. В этом случае было бы не важно, работали бы ее члены, включая руководство, на постоянной (штатной) основе либо на непостоянной основе. Модель осуществления деятельности всех членов муниципальной комиссии на непостоянной основе могла бы найти реализацию в небольших муниципальных образованиях. Четкое определение полномочий избирательных комиссий муниципальных образований повлекло бы и ограничение полномочий территориальных избирательных комиссий. Но этого не произошло.

Возложение Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ полномочий ликвидирующихся муниципальных комиссий по подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления, местного референдума на территориальные избирательные комиссии является достаточно логичным и разумным. За счет использования института возложения полномочий территориальные избирательные комиссии всегда принимали активное участие в выборах органов местного самоуправления, выполняя полномочия окружных комиссий. При этом избирательным комиссиям субъектов Федерации необходимо будет решить проблему соразмерности количества членов территориальной комиссии, на которую в связи с ликвидацией возложены функции муниципальной комиссии и ее аппарата.

Это связано с тем, что традиционно территориальные комиссии выполняют достаточно большой объем работы. Закрепление в российском законодательстве единого дня голосования для выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления сделало возможным ситуацию, когда территориальная избирательная комиссия одновременно участвует в проведении нескольких избирательных кампаний. Например, при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Новосибирской области и Совета депутатов города Новосибирска в 2020 году на территориальную избирательную комиссию Ленинского района города Новосибирска, которая состоит из 14 членов с правом

решающего голоса¹³, были возложены полномочия 14 окружных избирательных комиссий (4 — по областным¹⁴ и 10 по городским выборам¹⁵).

Если бы образовывались окружные избирательные комиссии, то выборы на территории Ленинского района города Новосибирска могли организовывать и проводить от 96 до 168 членов избирательных комиссий с правом решающего голоса¹⁶. Вследствие этого выполнение одной территориальной избирательной комиссией полномочий нескольких избирательных комиссий не только не способствует реализации ее полномочий по защите прав отдельных кандидатов, но и накладывает негативный отпечаток на сам процесс реализации охраняемых законом интересов корпуса избирателей в целом. Фактически можно вести речь о парадоксальной ситуации, описанной в работе А.В. Малько и В.В. Субочева [7, с. 211–212] и в нашем контексте сводимой 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. Как демонстрирует избирательная практика, правоохранительная функция избирательных комиссий в этом случае отходит на второй план. Ее реализация начинается только после поступления заявления о правонарушении. Общеизвестно, что возбуждение дела по защите избирательных прав по инициативе избирательной комиссии является скорее исключением, чем правилом.

Как говорилось выше, некоторые представители общественности последствиями принятия Федерального закона от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ называют усиление контроля за выборным процессом со стороны власти и потерю муниципальными советами контроля над выборами. Но если провести анализ порядка формирования избирательной

¹³ Постановление Избирательной комиссии Новосибирской области 30 ноября 2020 года № 71/601-6 «О формировании территориальной избирательной комиссии Ленинского района города Новосибирска» // URL: <http://novosibirsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2202/45080/> (дата обращения: 30.08.2022).

¹⁴ Постановление Избирательной комиссии Новосибирской области от 21 мая 2020 года № 34/243-6 «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области седьмого созыва на территориальные избирательные комиссии Новосибирской области» // URL: <http://www.novosibirsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2202/38266/> (дата обращения: 30.08.2022).

¹⁵ Постановление Избирательной комиссии Новосибирской области от 21 мая 2020 года № 34/244-6 «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов г. Новосибирска седьмого созыва на территориальные избирательные комиссии районов города Новосибирска» // URL: <https://izbirkom.novosibirsk.ru/munitsipalnye-vybory-i-referendумы/vybory-13-sentyabrya-2020-goda/okruzhnye-izbiratelnye> (дата обращения: 30.08.2022).

¹⁶ В соответствии с п. 4. ст. 8 Закона Новосибирской области от 17 июня 2006 г. № 19-ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Новосибирской области» окружные комиссии формируются в количестве восьми-двенадцати членов комиссии с правом решающего голоса.

комиссии муниципального образования, то можно увидеть, что она изначально, как и территориальные избирательные комиссии, включалась в систему публичной власти и фактически являлась элементом системы управления избирательным процессом, который находится под контролем ее органов.

Согласно статье 24 Закона об основных гарантиях формирования избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предложений других политических партий и иных общественных объединений.

Законодательное закрепление участия в процедуре формирования муниципальных избирательных комиссий как органов публичной власти, так и общественных объединений изначально закладывало двойственную природу этих органов. С одной стороны, формирование избирательных комиссий соответствующими субъектами на основе предложений политических партий и иных общественных объединений способствует отражению в природе избирательных комиссий общественной составляющей. Фактически происходит формирование общественного органа, к функциям которого относятся как проведение местных выборов, так и осуществление общественного контроля за их законностью, что повышает ответственность лиц [8, с. 28–31], участвующих в избирательной кампании. С другой стороны, формирование избирательной комиссии представительным органом муниципального образования включало избирательные комиссии в систему органов публичной власти.

Возможность участия в формировании избирательных комиссий политических партий и иных общественных объединений, которые должны отразить в их природе общественную составляющую, минимизируется правом соответствующего представительного органа назначить в комиссию любых лиц из списка предложенных. Не является ограничением данного права и закрепленная законодательством обязанность соответствующего органа назначить членами комиссий лиц, предложенных вышестоящими избирательными комиссиями и политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в соответствующем представительном органе. Фактически данное положение направлено на включение в состав избирательных комиссий представителей тех политических партий и иных общественных объединений, которые уже институционализированы во властную вертикаль органов публичной власти.

Вышеизложенное позволяет критически относиться к получившему широкое распространение мнению о том, что чиновники всех уровней, представленные ими отдельные органы аппарата находятся «вне политики» и «политикой не интересуются», то есть избирательные комиссии муниципальных образований, их члены независимы в своих действиях и решениях. По мнению Е.М. Крупеня и И.Г. Смолиной [9, с. 70], этот подход находит отражение в пункте 12 статьи 20 Закона об основных гарантиях, согласно которому избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим на деятельность избирательных комиссий формально не может оказывать влияние партийно-политическая составляющая органов государственной власти и органов местного самоуправления. И.Г. Смолина отмечает, что избирательные комиссии и сотрудники их аппарата, деятельность которых имеет публичный характер, практически лишь осуществляют взаимосвязь между обществом и органами государственной власти, органами местного самоуправления и обеспечивают легитимность, аутентичность и честность выборов [10, с. 14–15].

Подобное толкование положения пункта 12 статьи 20 Закона об основных гарантиях нельзя признать полностью верным. Политическая основа деятельности избирательных комиссий заложена в процедуре их формирования. Персональный состав избирательных комиссий определяется политической составляющей представительных органов, которые принимают участие в их формировании. Политизированность муниципальных избирательных комиссий как органов, реализующих функцию подготовки и проведения местных выборов, подтверждает и то, что члены избирательных комиссий с правом решающего голоса в случае наличия членства в политической партии, их назначившей, не приостанавливают его на период работы в избирательной комиссии. Фактически они сохраняют связь с партийным руководством, которому на основании устава партии должны подчиняться.

В заключение можно отметить, реформа избирательной системы, проведенная в марте 2022 года, не окажет существенного влияния на организацию и проведение местных выборов. Они, как и ранее, будут проводиться в опоре на основополагающие принципы российской избирательной системы, в том числе на принципы самостоятельности и независимости избирательных комиссий. Ведь требования к проведению выборов, соблюдение которых придает им демократический характер и делают электоральные результаты легитимными [11, с. 95], не изменились.

Исключение из российской избирательной системы муниципальных избирательных комиссий не повлечет минимизацию ее эффективности и демократичности. Территориальные избирательные комиссии, хотя и не являются частью муниципальной избирательной системы, но как было отмечено выше, традиционно принимали достаточно активное участие в организации и проведении муниципальных выборов.

Формирование территориальных избирательных комиссий как комиссий, организующих выборы органов местного самоуправления избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, не внесет существенные изменения в политико-общественную составляющую организации избирательного процесса. Это связано с тем, что формирование территориальных и муниципальных комиссий происходит на основе предложений одних и тех же субъектов, закрепленных в статье 22 Закона об основных гарантиях.

До последнего времени муниципальная избирательная система России фактически была представлена двумя разновидностями. В ряде субъектов Федерации местные выборы приводились муниципальными избирательными комиссиями, в других — территориальными. Это стало возможным в силу реализации в течение последних десятилетий в отношении статуса муниципальных избирательных комиссий определенной модели правового регулирования. К сожалению, это не позволило им закрепиться в качестве полноценного органа муниципальной избирательной системы, что и привело, в конечном счете, к их исключению из отечественной избирательной системы.

Список литературы

1. Гумашвили Л.Э. К вопросу об основах статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3.
2. Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.
3. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2012. 318 с.
4. Шугрина Е.С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1.
5. Белоусова Е.В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4.
6. Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации. М.: Норма, 2006. 368 с.
7. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2004. 357 с.
8. Шерстобоев О.Н. Общественный контроль в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4.
9. Крупеня Е.М., Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса: персонифицированный анализ. М.: Университетская книга, 2012. 276 с.
10. Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 26 с.
11. Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования. М.: Норма, ИНФРА-М, 2018. 336 с.