

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок  
формирования, организация деятельности и компетенции**

**АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ**

студента 431 группы  
направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

Юртаева Никиты Игоревича

Научный руководитель  
доктор юрид. наук, доцент

Куликова С.А.

Зав. кафедрой  
доктор юрид. наук, профессор

Комкова Г.Н.

Саратов 2025

## **Введение**

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью своевременного и глубокого анализа правового статуса участковых избирательных комиссий в условиях быстро развивающейся цифровизации избирательного процесса, общества и государства. Избирательный процесс является одним из ключевых элементов демократической системы, обеспечивающим реализацию конституционного права граждан на участие в управлении государством. Через организационно-кадровое представительство и ответственное функционирование участковых избирательных комиссий избиратели судят о легитимности власти и доверии к результатам голосования.

**Общетеоретической основой** проводимого исследования послужили фундаментальные исследования и труды в сфере конституционного, муниципального и информационного права С.А. Авакьяна, В.В. Игнатенко, О.Е. Кутафина, В.Д. Мостовщикова. В качестве дополнительных источников проанализировать работы, связанные с тематикой выпускной квалификационной работы, следующих авторов: Л.В. Рыковой, С.А. Хвалёва, В.Ю. Николаев, В.А. Ржановский.

**Объектом изучения** являются общественные отношения, возникающие в сфере регулирования правового статуса, порядка формирования, организации деятельности и компетенции участковых избирательных комиссий, а также прав и обязанностей их членов.

**Предмет изучения** выпускной квалификационной работы - нормы законодательства Российской Федерации, в частности Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», которые определяют и

регулируют правовой статус, порядок формирования, организацию деятельности и компетенцию участковых избирательных комиссий, права и обязанности их членов, решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам, связанным с деятельностью участковых избирательных комиссий.

**Цель работы** состоит в проведении исследования правового статуса, порядка формирования, организации деятельности и компетенции участковых избирательных комиссий, а также прав и обязанностей их членов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- исследовать положение участковой избирательной комиссии в системе избирательных комиссий Российской Федерации, определить её роль и значение в избирательном процессе;

- изучить порядок формирования участковых избирательных комиссий, выявить основные принципы и критерии отбора членов комиссий;

- определить значение решения участковой избирательной комиссии и исследовать порядок его принятия, проанализировать практику принятия решений и выявить проблемы, связанные с этим процессом;

- рассмотреть правовой статус членов участковой избирательной комиссии, изучить их права, обязанности и ответственность;

- проанализировать организацию и обеспечение деятельности участковой избирательной комиссии, включая материально-техническое обеспечение, кадровое обеспечение и информационное обеспечение;

- изучить полномочия участковой избирательной комиссии в сфере организации голосования, подсчёта голосов избирателей и установления итогов голосования, оценить эффективность их реализации;

- исследовать ответственность за нарушение законодательства о выборах, рассмотреть виды ответственности и меры, применяемые к нарушителям;

- выявить перспективы совершенствования законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность участковой избирательной комиссии, предложить рекомендации по улучшению действующего законодательства.

**Структура** работы определена поставленной целью выпускной квалификационной работы и состоит из введения, двух глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, списка используемых в работе источников.

### **Основное содержание работы**

**Глава 1** «Правой статус участковой избирательной комиссии и её членов» включает 4 параграфа.

**В параграфе 1.1.** «Положение участковой избирательной комиссии в системе избирательных комиссий Российской Федерации» рассматриваются формирование и развитие системы избирательных комиссий в Российской Федерации, а также особенности правового статуса участковых избирательных комиссий.

Современная система избирательных комиссий Российской Федерации начала формироваться в 1993 году, в период политических трансформаций, сопровождавших принятие новой Конституции. основополагающим актом, положившим начало институционализации избирательных органов, стал Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В соответствии с данным актом были учреждены Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, окружные избирательные комиссии для выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и участковые избирательные комиссии.

Первый состав Центральной избирательной комиссии был сформирован в период с 24 по 29 сентября 1993 года. При этом важно отметить, что данная комиссия не являлась правопреемником Центральной избирательной комиссии, действовавшей в советский период. Данный орган

получил полномочия по организации выборов в Государственную Думу и Совет Федерации, а также проводил всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации.

Юридическое оформление системы избирательных комиссий было дополнено с принятием в 1994 году Федерального закона № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Данный нормативный акт впервые определил правовой статус комиссий различных уровней, их структуру, а также основы взаимодействия между Центральной избирательной комиссией и комиссиями субъектов Российской Федерации.

Следующим этапом развития института избирательных комиссий стало принятие в 1997 году Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который закрепил систему избирательных комиссий в её современном понимании.

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», система избирательных комиссий включает в себя следующие органы: Центральную избирательную комиссию Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и иные) избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии (ч. 1 ст. 20).

Каждый из указанных уровней избирательных комиссий обладает различным объёмом полномочий, юрисдикцией, порядком формирования, а также юридической силой принимаемых решений. Участковые избирательные комиссии являются самым многочисленным видом комиссий. Они создаются на период подготовки и проведения выборов на каждом избирательном участке и выполняют ключевые функции по обеспечению голосования и подсчёта голосов. Участковая комиссия представляет собой

базовый элемент всей избирательной системы, без которого невозможно проведение выборов любого уровня. Кроме того, именно на участковые избирательные комиссии возлагается максимальный объём процедурных задач в день голосования, включая организацию голосования, подсчёт голосов, составление протоколов и иные мероприятия, предусмотренные законодательством.

**В параграфе 1.2.** «Порядок формирования участковой избирательной комиссии» рассматривается правовой порядок формирования участковых избирательных комиссий в Российской Федерации. Выделены источники формирования состава комиссий, в числе которых — политические партии, избирательные объединения, органы местного самоуправления и собрания избирателей. Указывается на обязанность вышестоящих избирательных комиссий включать в состав не менее половины членов от предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению мандатов.

Анализируются законодательные ограничения на состав комиссий: установлены квоты для государственных и муниципальных служащих, указаны категории лиц, не имеющих права входить в комиссии с правом решающего голоса. Подчеркивается необходимость соблюдения принципа недопущения конфликта интересов и обеспечения независимости членов комиссий от кандидатов.

Определены сроки формирования участковых избирательных комиссий и приема предложений по их составу, а также численный состав комиссий в зависимости от числа избирателей на участке. Рассмотрены особенности формирования комиссий за пределами Российской Федерации и в особых условиях, а также возможность увеличения численного состава при совмещении выборов.

Отдельное внимание уделено проблеме законодательной неполноты и отсутствию в нормативной базе четко закрепленного принципа независимости избирательных комиссий. Делается вывод о необходимости

совершенствования правового регулирования в целях устранения потенциальной зависимости комиссий от органов государственной власти и обеспечения легитимности избирательного процесса.

**В параграфе 1.3.** «Решение участковой избирательной комиссии: понятие и порядок принятия» раскрываются особенности решений, принимаемых участковой избирательной комиссией, как форм правоприменения, отражающих коллегиальное волеизъявление в пределах установленной компетенции. Обосновывается значение соблюдения кворума и порядка голосования, включая особые процедуры для ключевых решений, требующих большинства от установленного состава комиссии. Рассматривается правовой механизм разрешения голосового тупика, предоставляющий председателю право решающего голоса. Особое внимание уделено институту особого мнения как проявлению юридической индивидуальности членов комиссии и механизму официальной фиксации разногласий. Подчеркивается обязательная сила решений комиссии и возможность их последующей проверки в судебном или вышестоящем порядке, что формирует систему правового контроля и устойчивости. Делается вывод о значимости решений комиссии как инструмента реализации демократических принципов и обеспечения легитимности выборов.

**В параграфе 1.4.** «Правовой статус членов избирательной комиссии» рассматривается правовой статус членов участковой избирательной комиссии, с акцентом на их полномочия, обязанности, гарантии и особенности правового регулирования. Основное внимание уделяется положениям статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", где зафиксированы базовые принципы правового положения членов комиссий. Анализируется понятие правового статуса как совокупности норм, определяющих юридическое положение лица, участвующего в избирательных правоотношениях. Выделяется

принципиальное различие между членами комиссии с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса. Первые обладают полномочиями принимать решения посредством голосования, вторые — лишь правом участия в обсуждении, предложений и выражения мнения. Уточняется порядок назначения таких членов и процедура легитимации их полномочий. Особое внимание уделено основаниям и порядку досрочного прекращения полномочий членов комиссии, в том числе в связи с утратой гражданства, судебным приговором, недееспособностью и другими обстоятельствами. Исследуются правовые гарантии членов комиссии: защита от необоснованного преследования, гарантии трудовых прав, возможность получения дополнительной оплаты, а также ограничения на привлечение к ответственности без согласия прокурора. Эти меры рассматриваются как инструменты обеспечения независимости и функциональной устойчивости избирательной комиссии.

**Глава 2** «Полномочия участковой избирательной комиссии» включает 4 параграфа.

**В параграфе 2.1.** «Организация и обеспечение деятельности участковой избирательной комиссии» рассматривается комплекс вопросов, связанных с реализацией принципа гласности в деятельности участковых избирательных комиссий (УИК) и организационно-правовыми основами их функционирования при подготовке и проведении выборов.

Принцип гласности проявляется в презумпции открытости работы УИК. Гарантируется безусловное право присутствия на заседаниях и при работе с документацией членам вышестоящих комиссий, кандидатам и их представителям, наблюдателям (включая иностранных) и СМИ.

**В параграфе 2.2.** «Полномочия участковой избирательной комиссии в сфере организации голосования, подсчёта голосов избирателей и установления итогов голосования» рассматриваются ключевые компетенции участковой избирательной комиссии (УИК) на заключительных этапах избирательного процесса. Выделяются полномочия по организации

голосования, включающие техническую подготовку помещения (кабины для тайного голосования, ящики, информационные стенды, видеонаблюдение), организацию досрочного голосования и голосования вне помещения с обеспечением тайны, ведение и корректировку списков избирателей (включая выдачу открепительных удостоверений), информирование избирателей о месте и времени голосования без элементов агитации, выдачу бюллетеней на основании удостоверения личности и обеспечение тайны волеизъявления. Анализируются полномочия по подсчёту голосов и установлению итогов: проведение открытого подсчёта (вручную или с ТСО) в присутствии наблюдателей и иных уполномоченных лиц, коллегиальное определение действительности бюллетеней с фиксацией спорных, составление, подписание всеми членами с правом решающего голоса и заверение печатью протокола об итогах голосования, перенос данных в увеличенную форму протокола для публикации, опечатанная передача всей документации в территориальную избирательную комиссию и фиксация замечаний наблюдателей.

**В параграфе 2.3.** «Ответственность за нарушение законодательства о выборах» рассматривается система юридической ответственности за избирательные правонарушения, выделяются ее основные виды и анализируются проблемы правоприменения. Конституционно-правовая ответственность направлена на восстановление правопорядка и включает санкции: предупреждение, отказ/отмену регистрации кандидата (списка), признание итогов/результатов выборов недействительными, аннулирование избрания и расформирование УИК (ст. 31 ФЗ №67). Основаниями расформирования служат: 1) нарушение избирательных прав, повлекшее недействительность итогов/выборов (решение ЦИК РФ/ИК субъекта РФ), или 2) неисполнение вступивших в силу решений суда/вышестоящих ИК. Инициировать процедуру могут только ЦИК РФ, ИК субъекта РФ или группа депутатов (не менее 1/3 регионального/местного парламента). Рассмотрение проводится районным судом в сжатые сроки (до 14/3 дней), последствием

является прекращение полномочий членов с решающим голосом и формирование новой комиссии (члены с совещательным голосом сохраняют полномочия). Административная ответственность (ст.ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52 КоАП РФ) наступает за нарушения (вмешательство в работу ИК, финансовые нарушения, нарушение равенства условий и др.) и применяется к физическим (включая должностных лиц, членов ИК) и юридическим лицам по установленной процедуре (возбуждение дела, протокол). Уголовная ответственность (ст.ст. 141, 142, 142.1 УК РФ) предусмотрена за тяжкие нарушения: воспрепятствование правам/работе ИК, нарушение тайны голосования (ст. 141), фальсификацию документов специальными субъектами (члены ИК, кандидаты, уполномоченные – ст. 142) и фальсификацию итогов голосования (ст. 142.1). Делается вывод о наличии сформированной нормативной базы, но серьезных недостатках в практике, снижающих эффективность защиты избирательных прав и доверие к выборам, что требует совершенствования законодательства и правоприменения для обеспечения неотвратимости, соразмерности и единообразия ответственности.

**В параграфе 2.4.** «Перспективы совершенствования законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельности участковой избирательной комиссии» рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования деятельности УИК и предлагаются конкретные направления его модернизации в контексте цифровой трансформации и повышения эффективности избирательного процесса. Выделяются основные направления совершенствования законодательства. Во-первых, цифровизация и автоматизация требуют разработки и законодательного закрепления единой цифровой платформы, интегрирующей все этапы работы УИК, а также детального нормативного регулирования электронного голосования (принципы, ПО, порядок контроля, аудита, юридическая сила). Во-вторых, для расширения гарантий прозрачности предлагается ввести обязательную онлайн-трансляцию ключевых процессов в УИК (голосование,

подсчет) с сохранением записей и обеспечением доступа к ним, а также законодательно закрепить обязанность УИК публиковать расширенный набор данных (о числе отклоненных бюллетеней, результатах голосования вне помещения и досрочного голосования). В-третьих, оптимизация кадровой политики предполагает введение обязательной сертификационной подготовки по единой федеральной программе, адаптированной к цифровым реалиям, и внедрение механизмов ротации и рейтинговой оценки членов УИК с материальным стимулированием. В-четвертых, усиление финансовой дисциплины требует установления стандартов промежуточной отчетности, внедрения электронного мониторинга расходов в реальном времени и усиления ответственности за нарушения (через дополнения к ст.ст. 59, 60 ФЗ №67).

Ожидаемыми результатами реализации предложенных мер являются повышение оперативности и точности работы УИК, снижение ошибок, унификация процедур и, как следствие, укрепление доверия граждан к избирательному процессу через усиление прозрачности и вовлеченности. Выделяются сопутствующие риски: цифровое неравенство, киберугрозы, юридические коллизии.

Делается вывод, что предложенные направления совершенствования законодательства направлены на преодоление выявленных системных проблем и призваны повысить эффективность, прозрачность и легитимность деятельности УИК в условиях современных вызовов. Успешная реализация реформ требует взвешенного, поэтапного подхода с активным вовлечением экспертного сообщества и учетом потенциальных рисков для обеспечения устойчивости и надежности избирательной системы.

**Заключение.** В ходе исследования проведен комплексный правовой анализ правового статуса, порядка формирования, организации деятельности и компетенций участковых избирательных комиссий (УИК) на основе норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ, иных

нормативно-правовых актов и правоприменительной практики. Результаты исследования выявили ряд проблем, препятствующих оптимальному функционированию УИК.

Было установлено несовершенство правового регулирования процессов цифровизации избирательного процесса. Отсутствие целостной законодательной базы для регулирования цифровых инструментов, таких как электронное голосование, комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и видеонаблюдение, порождает значительные риски, включая правовую неопределенность, потенциальное нарушение тайны голосования и возможность манипуляций. Для устранения этих рисков требуется разработка стандартов верификации цифровых данных, проведения аудита электронных систем и надежной защиты персональных данных участников процесса.

Существенные недостатки выявлены в кадровой политике обеспечения деятельности УИК. Члены комиссий зачастую не обладают достаточной квалификацией для эффективного выполнения своих обязанностей, особенно в условиях технологических изменений. Действующая система подготовки и повышения квалификации носит формализованный характер и критически страдает от отсутствия механизмов обязательной периодической аттестации и сертификации, единых образовательных стандартов, а также возможностей для дистанционного обучения.

Кроме того, отмечаются необоснованные ограничения принципа гласности, выражающиеся в трудностях с доступом наблюдателей и представителей СМИ к видеозаписям процедуры голосования, а также в несвоевременной или неполной публикации ключевых данных о ходе голосования, таких как количество испорченных бюллетеней или заявлений о голосовании вне помещения. Это противоречит провозглашенным законодательным принципам открытости выборов.

На основании выявленных проблем сформулированы ключевые направления для модернизации законодательства, регулирующего

деятельность УИК. Необходимо реформировать кадровую политику путем введения обязательной периодической аттестации и сертификации членов УИК, разработки и внедрения единых образовательных стандартов и обязательного использования дистанционных форм обучения и повышения квалификации. Необходимо усилить гарантии принципа гласности, законодательно закрепив обязанность УИК по обеспечению онлайн-трансляций (где это технически возможно), гарантированному хранению и предоставлению видеозаписей, а также регулярной и полной публикации в открытом доступе всех данных, касающихся процедуры голосования, включая количество испорченных бюллетеней и заявлений о голосовании вне помещения. Этого можно достичь, в том числе, через внесение соответствующих изменений в статью 30 Федерального закона № 67-ФЗ.

Проведенное исследование позволяет констатировать, что действующее законодательство, регламентирующее деятельность участковых избирательных комиссий, требует комплексной модернизации для соответствия современным вызовам, прежде всего связанным с цифровой трансформацией общества. Реализация предложенных мер, направленных на повышение профессионализма кадрового состава комиссий, обеспечение прозрачности финансовой деятельности, гарантирование принципа гласности на всех этапах голосования и создание надежной правовой основы для применения цифровых технологий, будет способствовать укреплению законности и легитимности избирательного процесса, повышению уровня общественного доверия к выборам и обеспечению эффективной работы УИК как фундаментального элемента избирательной системы Российской Федерации.