

А.В. ДЕМЧЕНКО
А.А. ШАЛАЕВА

СТАТУС ЧЛЕНА УЧАСТКОВОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ОРГАНА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

***Аннотация.** Авторы подробно исследуют правовой статус члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, включая гарантии и ответственность. С этой целью рассматривается не только проблема правового регулирования деятельности члена УИК в России, но и проводится сравнительный анализ отечественного и зарубежного законодательства. В статье также представлена характеристика участковых избирательных органов в иностранных государствах. Не ограничиваясь общими фразами о необходимости совершенствовать избирательное законодательство, авторы выделяют основную проблематику и формулируют конкретные предложения, способствующие совершенствованию статуса члена участковой комиссии с правом решающего голоса в России.*

***Ключевые слова:** избирательная комиссия; участковая избирательная комиссия; член избирательной комиссии; член участковой избирательной комиссии; член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса; гарантии члена избирательной комиссии; ответственность члена избирательной комиссии; статус члена избирательной комиссии.*

STATUS OF THE MEMBER OF THE REGIONAL ELECTORAL BODY: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

***Abstract.** The article is devoted to the improvement of the mechanism of protection of the status of a member of the Precinct election commission with the decisive vote. The authors do not limit themselves to general phrases about the need to improve the electoral legislation, but highlight the main issues and formulate specific proposals. This article describes the characteristics of precinct election authorities in foreign countries. The authors examine the status of a member of the precinct election Commission with the decisive vote, the legal regulation of its activities in the Russian Federation. They consider in detail the guarantees*

ДЕМЧЕНКО Алина Викторовна — студент юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (СЗИУ РАНХиГС), г. Санкт-Петербург
ШАЛАЕВА Арина Алексеевна — студент юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (СЗИУ РАНХиГС), г. Санкт-Петербург

and responsibilities of a member of the precinct election Commission with the decisive vote, comparing Russian and foreign legislation.

Keywords: *election Commission; precinct election Commission; member of the election Commission; member of the precinct election Commission; member of the precinct election Commission with the decisive vote; guarantees of a member of the election Commission; responsibility of a member of the election Commission; the status of a member of the electoral Commission.*

На сегодня во многих странах сложился индивидуальный подход в отношении избирательной системы. Одной из ее особенностей является сложная система и структура избирательных органов. Избирательная система нашей страны отличается неоднородной структурой избирательных комиссий. Один из ее элементов — *участковые избирательные комиссии* (далее — УИК). Данная работа посвящена анализу статуса члена УИК с выделением присущих ему особенностей.

На наш взгляд, прежде чем исследовать статус члена УИК, следует обратиться к этимологии лексемы «статус». Данное понятие имеет латинское происхождение (лат. status) и означает положение, состояние кого- или чего-либо, в частности, положение личности, человека, гражданина. Государственно-правовой терминологический словарь определяет «статус» как характеристику природы органа, объединения, должностного лица, личности, их места в системе общественных отношений, важнейшие права и обязанности, формы их реализации и принимаемых при этом актов или совершаемых действий [1, с. 593]. В зависимости от того, какой субъект правоотношений исследуется, ученые предлагают свои определения его статуса. Так, например, Л.Б. Ескина и Е.В. Тарибо выделяют уникальный и весьма динамичный для каждого человека «индивидуальный правовой статус личности». Подобное состояние лица включает права и обязанности, вытекающие из всех правовых отношений, в которых индивид находится в конкретный момент времени [2, с. 151].

Если определение понятия «избирательной комиссии» законодательно установлено в статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — ФЗ № 67), то понятия «участковая избирательная комиссия», «член участковой избирательной комиссии» и «член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса» не имеют нормативного закрепления. В научной литературе большинство работ посвящено статусу избирательных комиссий различного уровня, например, труды: Р.Т. Биктагирова и О.Ю. Вельяшева [3] — статусу ЦИК России; Ю.Ф. Петуховой [4], Е.В. Демидова [5] — статусу избирательной комиссии субъекта Российской Федерации; С.Д. Князева [6], А.Ю. Бузина [7], Н.Ю. Турищевой [8], Т.Т. Алиева [9] — статусу избирательной комиссии в России; В.В. Игнатенко [10], Л.В. Рыковой [11], В.Н. Белоновского и В.Ф. Калина [12] — статусу УИК.

Нельзя обойти вниманием работы И.Г. Верзилиной [13], С.А. Подъяпольского [14], посвященные статусу члена УИК с правом совещательного голоса.

Однако в юридической науке практически отсутствуют фундаментальные труды, с объектом изучения которых стал «правовой статус члена УИК с правом решающего голоса», под которым подразумевается закрепленный на законодательном уровне объем прав, обязанностей, гарантий и ответственности, которым наделяется член УИК.

Составной частью теоретической базы проведенного исследования особенностей, характеризующих избирательные органы иностранных государств, на основании которых можно определить их место и роль в сложившейся избирательной системе, является научная работа В.И. Лысенко [15]. В данном труде выделены критерии, использование которых при классификации участковых избирательных органов позволяет выявить общие черты, различия между избирательными органами иностранных государств и провести их обоснованную системную оценку. Так, *по названию*, выделяются участковые избирательные органы, именуемые «комиссиями» в таких странах, как Российская Федерация, Монголия, Италия, Франция, Китай, Япония; а также «советами», — например, в Германии; «органами» — в Великобритании, Пакистане, Непале; «комитетами» — в Афганистане; «бюро» — в Княжестве Андорра.

Помимо этого, *число* участковых избирательных органов зависит от площади страны и ее административно-территориального деления. Например, десятки тысяч избирательных органов насчитывается на территории Российской Федерации, Германии, Италии, Великобритании. Во Франции располагается 189 комиссий, а Княжество Андорра насчитывает всего 14 бюро.

Следующий критерий — *срок полномочий* участковых избирательных органов. В связи с этим различают государства, в которых участковые избирательные органы образуются только на период проведения конкретных выборов (например, Австрия, Белоруссия, Великобритания, Франция, ФРГ), и государства, в которых участковые органы действуют на постоянной основе в течение определенного законом срока (Киргизия, Лихтенштейн, Российская Федерация, Казахстан, Азербайджан).

По *численному составу* можно выделить участковые избирательные органы, предельный состав членов которых не установлен (в Чехии); установлен с определенным промежутком (от 5 до 15 человек в Туркменистане; до 4, 6, 10 человек в Австрии, Греции, Эстонии соответственно); или конкретным числом (в Казахстане исключительно 7 человек).

Гендерный признак отчетливо проявляется в Афганистане, где создаются отдельно мужские и женские избирательные комиссии, а также в Пакистане, где при голосовании женщин в городах формируется отдельный участок с женским составом.

Следующий критерий — *обязательность участия* — связан с гражданской обязанностью лица принимать участие в деятельности участкового избирательного органа. Это характерно для избирательной системы Австрии.

Обязательность обучения членов избирательных органов также можно выделить как отдельный критерий. Так, членом избирательного органа может быть назначено только лицо, прошедшее соответствующее обучение, в ходе которого оно получило необходимые знания в соответствии с международными документами. Такое обязательное обучение установлено в законодательстве Великобритании, Нидерландов, Румынии, Швеции, Франции.

В Великобритании, председатель и клерки избирательного участка проходят *краткосрочное дистанционное обучение с последующим прохождением тестирования*. Однако по заявлению ряда председателей избирательных участков они вынуждены постоянно консультироваться с представителями муниципалитета и получать соответствующие разъяснения и указания. Поэтому можно предположить, что такой уровень подготовки персонального состава избирательного участка не высок.

В качестве критерия следует отметить процедуру *подсчета голосов* после проведения голосования, которая у каждого государства — своя и обладает рядом особенностей. Во Франции подсчет производится после голосования непосредственно самими избирателями, отобранными случайным образом. Избиратель может не исполнить возложенную на него обязанность только при наличии уважительной причины.

Отдельным критерием выступает и организация *штатного состава участкового избирательного органа*, при котором осуществляется его деятельность. В Великобритании, как и во Франции, система избирательных органов является децентрализованной. На уровне избирательного участка в составе участкового избирательного органа имеется, как правило, председатель и два клерка, назначаемые муниципалитетом из числа служащих. Состав участкового избирательного органа назначается только на период проведения голосования избирателей. В целом избирательные органы являются бюрократическими, поскольку в их деятельности законодательно отсутствуют коллегиальные начала: все решения принимает руководитель избирательного органа единолично.

В Германии при проведении выборов и референдумов предусмотрено образование участковых избирательных советов (далее — УИС), в состав которых входят: председатель, являющийся электоральным чиновником, заместитель председателя, а также от трех до семи членов, назначаемых из числа избирателей. На практике федеральные и земельные парламентские политические партии имеют своих представителей в составе УИС. Кроме того, в соответствии с законодательством, муниципалитеты также наделены правом назначения в состав участковых избирательных советов из числа представителей различных федеральных и земельных органов и учреждений.

В Италии установлена сложная система избирательных комиссий, состоящая из постоянно действующих на национальном уровне органов. В ней главенствующее, руководящее, контролирующее все уровни выборов и референдумов место занимает Департамент по выборам при Министерстве внутренних дел страны. Структуру Департамента составляют избирательные органы, включенные также в исполнительную ветвь власти. Судебную ветвь власти в структуре избирательных органов иерархично составляют Центральное общенациональное избирательное бюро при Высшем Кассационном суде; окружные, районные и участковые избирательные комиссии.

Если система избирательных комиссий Итальянской Республики состоит из органов, включенных в исполнительную и судебную ветви власти, то из анализа российского законодательства следует, что система избирательных комиссий не включена ни в одну из ветвей власти. Помимо этого, в сравнении с электоральной структурой Российской Федерации, избирательные комиссии Италии составляют разветвленную и довольно сложную в своей соподчиненности систему.

Обращаясь к правовому регулированию статуса члена УИК с правом решающего голоса, прежде всего, обратимся к части 1 статьи 20 ФЗ № 67, согласно которой в России с целью организации и проведения выборов создаются избирательные комиссии, комиссии референдума, одними из которых являются УИК. Выступающие в роли организационного фундамента всей отечественной избирательной систем, УИК в своем статусе не определены и, по своей сути, представляют собой особый вид комиссий, обладающих рядом признаков и являющихся неким общественным органом, что влечет за собой и особенности статуса члена данной избирательной комиссии [16, с. 127], что исключает возможность УИК заключать трудовой договор со своими членами.

В состав УИК входят члены комиссии с правом решающего голоса (от 3 до 16 членов). Кроме этого кандидатами, общественными объединениями могут быть направлены члены УИК с правом совещательного голоса. Число членов УИК с правом решающего голоса определяется Территориальной избирательной комиссией (далее — ТИК), которая формирует УИК, исходя из числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка (ч. 3. ст. 27 ФЗ № 67).

Согласно части 1 статьи 28 ФЗ № 67, деятельность комиссии осуществляется коллегиально. В составе УИК предусмотрено наличие председателя, назначаемого на должность из числа членов УИК с правом решающего голоса и освобождаемого от должности соответствующей ТИК; его заместителя и секретаря, избираемых тайным голосованием членами УИК, обладающими решающим голосом. Срок полномочий членов УИК с правом решающего голоса заканчивается со сроком работы участковой комиссии.

Статус членов УИК с правом решающего голоса регламентируется статьей 29 ФЗ № 67. В него входит установленный законодателем объем прав,

обязанностей, гарантий и ответственности, который закреплен за членом УИК с правом решающего голоса, который осуществляет свою деятельность в соответствии с предоставленными ему полномочиями, установленными в части 6 статьи 27 ФЗ № 67, одно из которых — составление протоколов об административных правонарушениях (ч. 21.2 ст. 29). Данное право предоставляется члену избирательной комиссии избирательной комиссией и оформляется в виде ее решения. Таким образом, у членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, при определенных условиях появляется право и обязанность принимать самостоятельно и независимо от избирательной комиссии единоличные решения в рамках Кодекса об административной ответственности Российской Федерации (далее — КоАП РФ), что выходит за пределы принципа коллегиальности работы избирательных комиссий [17, с. 42]. Согласимся с мнением, что законодателю целесообразно было бы уточнить данный момент, а именно исключить право составления протокола об административных правонарушениях уполномоченным членом УИК, например, в законах, касающихся организации и проведения федеральных выборов, притом, что при проведении региональных или местных выборов члены избирательных комиссий любого уровня могут составлять протоколы об административном правонарушении [18, с. 44].

Основания для преждевременного освобождения члена УИК с правом решающего голоса от обязанностей предусмотрены в части 6 статьи 29 ФЗ № 67. Член комиссии с правом решающего голоса освобождается от обязанностей члена комиссии до истечения срока своих полномочий по решению органа, его назначившего, в случае: подачи членом комиссии заявления в письменной форме о сложении своих полномочий; появления несовместимости статуса в связи с получением нового.

Основания немедленного прекращения полномочий членом УИК с правом решающего голоса предусмотрены в части 8 статьи 29 ФЗ № 67: вступление в отношении члена комиссии в законную силу обвинительного приговора или решения (постановления) суда о назначении административного наказания за нарушение законодательства о выборах и референдумах; смерть члена комиссии и т.д. С целью обеспечения гарантий электоральной деятельности избирательная комиссия, осуществившая назначение члена УИК (вышестоящая комиссия), должна назначить нового члена комиссии взамен выбывшего в течение месяца, а в период избирательной кампании — не позднее чем через 10 дней с момента выбытия.

Для осуществления членом УИК своей деятельности законодательством предусмотрены соответствующие правовые гарантии, под которыми выступает совокупность правовых средств, направленных на обеспечение беспрепятственного осуществления членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса его прав и обязанностей в избирательном процессе [19, с. 54].

Одной из гарантий, предусмотренной избирательным законодательством России, является *выплата* членам УИК при определенных условиях дополнительной оплаты труда, то есть вознаграждения. За членом комиссии с правом решающего голоса, освобожденным на основании представления комиссии от основной работы на период подготовки и проведения выборов, *сохраняется основное место работы* (должность), и ему выплачивается компенсация за период, в течение которого он был освобожден от основной работы.

Члены УИК с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий *не могут быть уволены* с работы по инициативе работодателя (ч. 19 ст. 27 ФЗ № 67), при этом согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹, если нарушение трудового порядка не было связано с исполнением общественно значимой функции члена избирательной комиссии, то увольнение допускается.

Гарантиями является и *защита* члена УИК с правом решающего голоса *от перевода* на другую работу без его согласия (ч. 19 ст. 29 ФЗ № 67), которая действует на весь срок работы УИК, и возможность *освобождения от работы* (ч. 17 ст. 29 ФЗ № 67) с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей (ч. 1 ст. 170 ТК РФ), что гарантируется установлением административной ответственности в отношении работодателя в случае отказа им в предоставлении отпуска на период исполнения членом УИК с правом решающего голоса своих обязанностей (ст. 5.7 КоАП РФ). При этом законодатель не возлагает на работодателя обязанности по выплате средней заработной платы либо компенсации отсутствия заработной платы какими-либо денежными выплатами.

В связи с освобождением члена УИК от работы, ему может быть предоставлена *денежная выплата (компенсация)*, а также *дополнительное вознаграждение* за непосредственную деятельность в комиссии, за счет средств, выделяемых на организацию и проведение выборов. В качестве примера можно привести сравнительно недавнее постановление ЦИК России «О размерах и порядке выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения), а также иных выплат в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации»². В соответствии с ним члену УИК с правом решающего голоса компенсация за период, в течение которого он освобождался от основной работы, устанавливалась в размере его среднего заработка, исчисленного за последние 12 месяцев

¹ Определение КС РФ от 28.02.2017 г. № 280-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ажеганова Владимира Вадимовича на нарушение его конституционных прав п. 19 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

² Постановление ЦИК России от 20.12.2017 № 116/948-7 «О размерах и порядке выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения), а также иных выплат в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации».

работы. Однако она не должна превышать размера, предусмотренного постановлением. Для всех субъектов Российской Федерации максимальный размер компенсации различен.

Интересным представляется постановление ЦИК России 2011 года³, согласно которому по решению председателя УИК в день проведения голосования членам УИК с правом решающего голоса могли быть выплачены *средства на питание*. В постановлении ЦИК России 2017 года⁴ об этом вообще ничего не сказано. Считаем, что целесообразно данный пункт вернуть, а также увеличить продолжительность его действия, например, не только на день проведения голосования, но и на весь период подготовки и проведения выборов и референдума.

* * *

Рассматривая зарубежный опыт, можно отметить, что аналогичные нормы содержатся в законодательстве Австрии, согласно которым члены избирательных органов не получают денежного вознаграждения за исполнение электоральных обязанностей, кроме *незначительной компенсации* по оплате расходов на питание с учетом количества времени исполнения своих должностных полномочий.

Согласно законодательству Кыргызской Республики, за председателем и членами избирательной комиссии, освобожденными от своей основной работы на период подготовки и проведения выборов, *сохраняется средний заработок* по месту основной работы (независимо от форм собственности)⁵. Также предусмотрена возможность членам участковых избирательных комиссий, не освобожденным от основной работы, кроме основного трудового отпуска предоставлять *дополнительный поощрительный отпуск*, продолжительностью в одну рабочую неделю.

В Германии на некоторых выборах в качестве частичного возмещения потерь, понесенных в результате исполнения гражданского долга, членам участковых комиссий может выплачиваться *поощрение* за период, в течение которого член УИК был освобожден от основной работы (выплачивается избирательной комиссией за счет средств бюджета).

Согласно Избирательному кодексу Азербайджанской Республики, получаемая по месту работы заработная плата избранного в состав участковой избирательной комиссии члена, служащего в финансируемых из

³ Постановление ЦИК России от 08.12.2011 № 68/571-6 «О размерах и порядке выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения) членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, работникам аппаратов избирательных комиссий, а также выплат гражданам, привлекаемым к работе в комиссиях, в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации».

⁴ Постановление ЦИК России от 20.12.2017 № 116/948-7 «О размерах и порядке выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения), а также иных выплат в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации».

⁵ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 июня 2003 года № 368 «О соглашении на проект Кодекса Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике».

государственного или муниципального бюджетов органах, предприятиях, учреждениях и организациях, *полностью сохраняется* (ст. 38.1).

Еще одной гарантией обеспечения деятельности членов УИК с правом решающего голоса в России является то, что по отношению к ним решение о возбуждении уголовного дела, привлечении его в качестве обвиняемого принимаются руководителем следственного органа Следственного комитета России по соответствующему субъекту. Также член участковой комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации. Исходя из перечисленных гарантий, уже можно говорить об определенной неприкосновенности члена УИК с правом решающего голоса.

Несмотря на то, что законодатель предусмотрел материальные гарантии, у члена участковой комиссии с правом решающего голоса отсутствуют пенсионные гарантии. Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ (далее — ФЗ № 173) определены периоды, подлежащие включению в страховой стаж пенсионера вне зависимости от уплаты за него (или им) страховых взносов (ст. 11 ФЗ № 173), однако к ним не относится время, когда член УИК выполняет свою деятельность, которая считается лишь общественно полезной. Также суммы, выплачиваемые членам УИК с правом решающего голоса, не подлежат обложению страховыми взносами на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхования [20, с. 21].

Подводя итог, можно отметить, что члену участковой избирательной комиссии предоставлен ряд гарантий в России. Однако, обладая ими, он лишен определенных благ, которые предусмотрены в зарубежных законодательствах. В связи с этим для мотивации осуществления членом УИК с правом решающего голоса своих полномочий надлежащим качеством предлагаем внести следующие изменения в российское законодательство: *оставить* за членом УИК с правом решающего голоса *заработную плату* в размере, исходя из ее среднего значения по месту работы; по окончании осуществления полномочий в качестве поощрения *выделять* ему оплачиваемый *отпуск* продолжительностью 7–10 дней по усмотрению работодателя.

* * *

Рассматривая ответственность, установленную в отношении членов участкового избирательного органа с правом решающего голоса в законодательстве зарубежных государств, отметим, что за рубежом в большей степени склонны их привлекать к уголовной ответственности за нарушение норм избирательного законодательства, чем по отечественному законодательству.

Законом о выборах в *Германии* установлена административная ответственность с взысканием штрафа за уклонение от почетной должности члена участковой избирательной комиссии. Уголовным кодексом установлено

8 преступлений против избирательных прав граждан, совершение которых влечет лишение свободы, возможности реализовывать в дальнейшем свое активное и пассивное избирательное право и *публичную дисквалификацию*, то есть лишение права осуществлять публичные функции при проведении выборов [21, с. 154].

В *Великобритании и Франции* [22, с. 89] предусмотрено привлечение членов участковых комиссий по закону о народном представительстве к уголовной ответственности за злоупотребления, связанные с документами о выдвижении кандидатов и избирательными бюллетенями (ст. 64); искажение документов и ложные свидетельства в них (ст. 65); взяточничество (ст. 113); угодничество, угощение (ст. 114). Однако уголовная ответственность за *мошенничество* с бюллетенями или иными документами, относящейся к выборам, законом Великобритании от 1983 года дифференцируется по субъекту совершенного преступления (общий или специальный) — гражданин страны или должностное лицо. Если подобное деяние совершено избирателем, его действия квалифицируются в суммарном порядке; должностное лицо преследуется за преступные действия по обвинительному акту, что может повлечь при привлечении к ответственности к *более строгому наказанию* (ст. 65). В случае мошенничества с документацией посредством использования компьютерной техники, виновный по совокупности преступлений должен быть привлечен и к ответственности на основании Закона 1990 года о злоупотреблении компьютером за незаконный доступ к материалам и их видоизменение на компьютерах.

Итальянское уголовное законодательство устанавливает ответственность членов участковой избирательной комиссии только за преступления коррупционной направленности, то есть за злоупотребление своим служебным положением, превышение полномочий, взяточничество, хищение, халатность, что обусловлено приобретением членом избирательной комиссии статуса государственного служащего. Следовательно, они привлекаются к уголовной ответственности за злоупотребление служебным положением в дополнение к конкретным преступлениям, предусмотренным законодательством о выборах [23, с. 81].

Российским административным законодательством предусмотрена ответственность в отношении членов УИК с правом решающего голоса по следующим статьям — нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей (ст. 5.1 КоАП); нарушение прав установленных в ст. 5.6 КоАП субъектов избирательного права; нарушение порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями (ст. 5.15 КоАП) и другие нарушения, установленные ст. 5.24, 5.25, 5.47 и 5.56 КоАП.

Уголовным законодательством Российской Федерации определено пять статей, регламентирующие посягательства на избирательные права гражд-

дан — статьи 141, 141.1, 142, 142.1, 142.2 *Уголовного Кодекса* (далее — УК), касающиеся воспрепятствования осуществлению избирательных прав, нарушения порядка финансирования избирательной кампании, фальсификации избирательных документов, итогов голосования и незаконной выдачи бюллетеней. Следует отметить, что в последних трех статьях УК субъектом ответственности является исключительно член избирательной комиссии.

Из приведенного анализа следует, что члены участковых избирательных органов за рубежом могут быть привлечены к более строгой мере ответственности за широкий спектр своих действий в связи с тем, что им присвоен статус должностного лица. В России же в отношении членов УИК как «специальных субъектов» предусмотрена и уголовная и административная ответственность, что при квалификации деяния неизбежно влечет конкуренцию норм КоАП и УК РФ.

Так, согласно пункту «а» части 2 статьи 141 УК, устанавливается уголовная ответственность за совершенное с подкупом воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан или работе избирательных комиссий; в свою очередь, статья 5.16 КоАП устанавливает административную ответственность за подкуп избирателей, если такое деяние не предусмотрено ранее упомянутой уголовно-правовой нормой. Уголовная ответственность по статье 141 УК наступает, если будет доказано, что виновный путем подкупа намеревался воспрепятствовать в осуществлении гражданами своего избирательного права. При правоприменении судами и правоохранительными органами данных конкурирующих норм грань между ними стирается.

* * *

Предлагаем исключить квалифицированные составы преступления, предусматривающие «подкуп» как средство его совершения, то есть пункт «а» части 2 статьи 141 и часть 2 статьи 142 УК, а также состав административного правонарушения, предусмотренный статьей 5.16 КоАП, и ввести новую статью, например, статью 141.2 УК — «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах», установив в ней четкий перечень действий, совершение которых может квалифицироваться как «подкуп избирателя», как это сделано в пункте 2 статьи 56 ФЗ № 67. Введение такой статьи в УК ужесточит и персонифицирует ответственность физических лиц, в частности и членов УИК с правом решающего голоса, за посягательства на избирательные права граждан.

Следует также обратить внимание на часть 1 статьи 5.22 КоАП и часть 1 статьи 142.2 УК, которые непосредственно устанавливают ответственность членов УИК за незаконную выдачу избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме. Существенное отличие данных конкурирующих норм в количестве незаконно поданных голосов в ходе одного

и того же голосования: административная ответственность — более одного раза, уголовная — более двух раз.

Также предлагаем исключить из КоАП часть 1 статьи 5.22, а в диспозиции части 1 статьи 142.2 УК изменить объем негативных последствий на «возможность проголосовать более *одного* раза в ходе одного и того же голосования», что под угрозой уголовного наказания заставит в частности членов УИК задуматься — «а стоит ли даже один раз незаконно выдавать бюллетени?».

* * *

В заключение отметим, что в данной статье была предпринята попытка провести анализ деятельности участковой избирательной комиссии на основе норм зарубежного и отечественного законодательства. С этой целью были рассмотрены различные критерии для классификации участковых избирательных органов иностранных государств. Предпринята попытка исследовать правовой статус члена УИК с правом решающего голоса в России.

Заслуживает внимания то обстоятельство, что в России член УИК с правом решающего голоса, в отличие от члена участковых избирательных органов в европейских странах, не является должностным лицом. Хотя при исполнении им своих непосредственных полномочий, в частности, при подготовке помещения к процедуре голосования; информировании граждан о месте, времени проведения голосования; контроле за проведением предвыборной агитации; организации голосования, подсчете голосов, составлении протокола об итогах, рассмотрении жалоб на нарушения и т.д. на него возлагается большая ответственность.

Анализируя статус члена УИК, можно отдельно выделить члена участковой комиссии с правом решающего голоса, на которого возложено полномочие составлять протокол об административном правонарушении. С позиции административного права его можно назвать должностным лицом. Согласимся с мнением, что законодателю целесообразно исключить право составления протокола об административных правонарушениях уполномоченным членом участковой избирательной комиссии, например, в законах, касающихся организации и проведения федеральных выборов. При том, что при проведении региональных или местных выборов, члены избирательных комиссий любого уровня могут составлять протоколы об административном правонарушении [18, с. 44].

Проанализировав гарантии осуществления членом УИК с правом решающего голоса своей деятельности, можно выделить следующее. Члены УИК с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий *не могут быть уволены* с работы по инициативе работодателя (ч. 19 ст. 27 ФЗ № 67-ФЗ.) в течение срока своих полномочий (5 лет). Также члену УИК с правом решающего голоса гарантируется: выплата компенсации за

период, в течение которого он был освобожден от основной работы; защита от его увольнения с работы по инициативе работодателя; защита от перевода на другую работу без его согласия; дополнительное вознаграждение за непосредственную работу в комиссии; невозможность быть подвергнутым административному наказанию, налагаемому в судебном порядке без согласия прокурора субъекта государства; привлечение в качестве обвиняемого по уголовному делу исключительно руководителем следственного органа Следственного комитета России в субъекте Федерации.

Подытоживая исследование правового статуса члена УИК с правом решающего голоса, отметим, что совершенствование этого статуса необходимо осуществить, опираясь на позитивный зарубежный опыт.

Так, очевидно, что невключение в страховой стаж периода времени исполнения членом комиссии своей общественно полезной деятельности грозит неверным определением права человека на пенсию и ее размера. Также за время выполнения полномочий члена УИК и получения им денежного вознаграждения за данную работу не начисляются платы в Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации, что может повлиять на расчет выплат по больничному листу, по беременности и родам.

Считаем, что необходимо между комиссией, сформировавшей УИК, и членами УИК заключать трудовой договор, в котором будет подробно прописан срок его полномочий (в соответствии со ст. 58 ТК РФ). Указанный срок будет учитываться при расчете ежегодного оплачиваемого отпуска и трудового стажа. Также следует включить пункт о размере заработной платы труда, как это делается в большинстве европейских стран.

В силу важности осуществляемой членом комиссии деятельности на избирательном участке, обеспечивающей соблюдение «всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ч. 1 ст. 3 67-ФЗ), считаем необходимым ужесточить ответственность члена УИК за такие деяния, как «подкуп» и «незаконную выдачу бюллетеней». Одновременно с закреплением данных новелл законодательно разумным будет нормативное закрепление таких вспомогательных гарантий для члена УИК, как оставление заработной платы по его основному месту работы и выделение ему дополнительного оплачиваемого отпуска. Ко всему прочему предлагаем «вернуть» в постановление ЦИК России «О размерах и порядке выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения), а также иных выплат в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации» пункт, касающийся предоставления членам УИК с правом решающего голоса средств на питание.

Отдельного внимания требует вопрос защиты персональных данных члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Согласно ФЗ № 67, при формировании участковой избирательной комиссии выносится решение об утверждении ее состава, а вместе с ним утверждается приложение, в котором обнародуется перечень лиц, входящих в нее,

с указанием таких важных персональных данных, как фамилия, имя, отчество члена УИК, год его рождения, должность и место основной работы. Считаем, что это небезопасно для членов УИК, так как может привести к угрозам, шантажу, провокациям и прочим инсинуациям со стороны третьих лиц, желающих добиться нужного для них результата по итогам выборов, референдума незаконным путем. В связи с этим предлагаем оставить для публикации только информацию об их фамилии, имени и отчестве (с целью уменьшения возможного давления на них).

Полагаем, что внедрение данных предложений сможет оказать положительное влияние на процедуру проведения выборов, референдумов в стране, с учетом того, что их нормативное закрепление на федеральном уровне будет способствовать увеличению заинтересованности в совершаемой членами УИК деятельности, ее осуществлению более качественным образом.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
2. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Б. Ескина. СПб.: СЗИУ – филиал РАНХиГС, 2017. 768 с.
3. Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2006. 124 с.
4. Петухова Ю.Ф. Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 23 с.
5. Демьянов Е.В. Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: проблемы конституционно-правового статуса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2017. 22 с.
6. Князев С.Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 36–45.
7. Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 28 с.
8. Турищева Н.Ю. Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 19–28.
9. Алиев Т.Т., Аничкин И.М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 5. С. 61–65.
10. Игнатенко В.В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003. 133 с.
11. Рыкова Л.В. Участковые избирательные комиссии в Российской Федерации: конституционно-правовые гарантии организации и функционирования: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Орел, 2017. 22 с.
12. Белоновский В.Н., Калина В.Ф. Проблемы совершенствования правового статуса участковых избирательных комиссий в системе избирательной власти

- России // Материалы III международной научной конференции «Проблемы регионального и муниципального управления». М., 2001. С. 207–211.
13. Верзилина И.Г. К вопросу о совершенствовании правового статуса членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 3. С. 75–79.
 14. Подъяпольский С.А. Проблемы реализации правового статуса члена комиссии с правом совещательного голоса // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 1. С. 10–14.
 15. Лысенко В.И. Участковые избирательные органы в иностранных государствах // [Электронный ресурс] URL:<http://www.rfsv.ru/law/informirovanie/uchastkovye-izbiratelnye-organy-v-inostrannykh-gosudarstvakh>.
 16. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Издательство: «Весь мир», 2004. 464 с.
 17. Зарубежное избирательное право: учеб. пособие. М.: НОРМА, 2003. 288 с.
 18. Кадомцева Е. А. Избирательные органы зарубежных стран: сравнительно-правовой аспект // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 39. С. 2316–2320.
 19. Алехина И.С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4 (64). С. 127–134.
 20. Алехина И.С. Правовой статус членов избирательных комиссий, комиссий референдума, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях // Управленческое консультирование. 2013. № 7. С. 39–46.
 21. Игнатенко В.В. Место и роль участковых избирательных комиссий в системе избирательных комиссий в Российской Федерации // Избирательное право. 2013. № 2. С. 47–58.
 22. Алехина И.С. Правовой статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса: понятие, совершенствование гарантий деятельности // Российский конституционализм: уроки истории и современность: материалы региональной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 14 ноября 2018 года. СПб., Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 16–24.
 23. Пашенко И.Ю. Ответственность за нарушение избирательных прав в европейских государствах: сравнительно-правовой аспект // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2017. № 4. С. 150–166.