

## ОТСТРАНЕНИЕ ЧЛЕНА УЧАТКОВОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ ОТ УЧАСТИЯ В ЕЕ РАБОТЕ КАК ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ МЕРА КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

***Аннотация.** В статье исследованы теоретические и практические проблемы применения меры конституционной процессуальной ответственности в виде отстранения члена участковой избирательной комиссии от участия в работе данной комиссии. Рассмотрены вопросы конкуренции норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в данной сфере. Рассмотрены процедурные вопросы отстранения члена участковой избирательной комиссии от участия в работе данной комиссии с возможностью его последующего удаления. Представлены предложения по внесению изменений в законодательство о выборах и референдумах.*

***Ключевые слова:** конституционно-процессуальная ответственность, конституционный деликт, административная ответственность, член участковой избирательной комиссии, отстранение от работы, удаление из помещения для голосования.*

## DISMISSAL OF A MEMBER OF A PRECINCT ELECTION COMMISSION FROM PARTICIPATING IN ITS WORK AS A PROCEDURAL MEASURE OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY

***Abstract.** The article discusses the theoretical and practical problems of applying the measure of constitutional procedural responsibility in the form of dismissal of a member of a precinct election commission from participation in the work of this commission. The author explores the issues competition of the norms of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation» in this area. The article discusses the procedural issues of dismissal of a member of a precinct election commission from participation in the work of this commission with the possibility of its subsequent removal. The author also presented proposals for amending the electoral law.*

***Keywords:** constitutional procedural responsibility, constitutional offense, administrative responsibility, member of the precinct election commission, dismissal from work, removal from the polling station.*

Электоральное законодательство постоянно совершенствуется, в него вносятся те или иные изменения, большая часть которых направлена на повышение доверия к избирательному процессу, усиление действия принципов открытости, гласности и коллегиальности в деятельности избирательных комиссий. Одним из важных шагов в данном направлении стали изменения, внесенные в электоральное законодательство в 2016 году<sup>1</sup>, согласно которым отстранение члена участковой избирательной комиссии от ее работы реализуется исключительно на основании решения суда. Значит, осуществление данной процедуры на основании акта участковой избирательной комиссии стало невозможным.

Между тем, в результате апробации нововведений данные позитивные изменения породили актуальные теоретические и практические вопросы, которые и являются предметом настоящего исследования. Объектом исследования выступают электоральные правоотношения, возникающие в процессе привлечения члена участковой избирательной комиссии к ответственности соответствующей отраслевой принадлежности.

Использование аналитического, сравнительно-правового, формально-юридического, структурно-функционального, системного методов анализа способствовало достижению цели выявления юридической сущности привлечения к ответственности члена участковой избирательной комиссии посредством такой меры, как отстранение его от работы данной комиссии. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи: исследование правовой природы статуса члена участковой избирательной комиссии; анализ основных мер конституционной и административной ответственности, применимых за совершение членом участковой избирательной комиссии деликта на избирательном участке в день голосования; а также выявление оснований их возникновения, разграничения и реализации.

Согласно пункту 12 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об основных гарантиях) член участковой избирательной комиссии может быть немедленно отстранен от участия в ее работе, если он нарушает законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах (электоральное законодательство). Решение о реализации указанного положения может быть принято исключительно судом по месту нахождения соответствующей комиссии. Функции по исполнению данного судебного решения возложены на правоохранительные органы, которые также обеспечивают в соответствии с федеральными законами безопасность граждан и общественный порядок

---

<sup>1</sup> Подпункт «в» пункта 112 статьи 1 Федерального закона от 15.02.2016 № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей».

в помещении для голосования и на территории избирательного участка, участка референдума.

Действительно, по сравнению с ранее действовавшей редакцией вышеуказанного положения, согласно которой решение об отстранении того или иного члена комиссии могло быть принято участковой или вышестоящей избирательной комиссией самостоятельно, в новой редакции процедура привлечения правонарушителя к ответственности и реализации предусмотренной законом санкции значительно усложнена.

Вместе с тем, участковые избирательные комиссии в настоящее время нередко прибегают к данной мере и инициируют отстранение члена комиссии в судебном порядке, при этом в последующем, как правило, его также удаляют из помещения для голосования.

Чаще всего участковая избирательная комиссия обращается в суд вследствие совершения ее членом следующих действий: проведение фото- и видеосъемки конфиденциальной информации, предвыборной агитации, опросов в помещении для голосования; невыполнение распоряжений председателя комиссии. На практике основная масса отстранений приходится на долю членов комиссий с правом совещательного голоса.

В научной литературе отстранение члена комиссии от участия в ее работе традиционно признается мерой конституционной ответственности [1, с. 57–58; 2, с. 120; 3, с. 143–144]. Отмечая процессуальный характер нормы, закрепляющей санкцию с данной мерой, тем не менее полагаем, что для целей настоящего исследования такое позиционирование не вызывает возражений и является приемлемым.

Ряд возможных действий члена комиссии, описанных нами ранее, подпадает также и под составы правонарушений, перечисленных в отдельных положениях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП), к примеру, в статье 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), статье 5.69 (вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании), статье 13.11 (нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных) и иных.

Возникает закономерный вопрос о квалификации правонарушения в части его отраслевой принадлежности: по соответствующим статьям КоАП как административного правонарушения либо в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях как конституционного деликта, влекущего применение такой процессуальной меры ответственности, как отстранение от работы избирательной комиссии. Также возникает вопрос о возможности применения нескольких санкций одновременно, к примеру, административ-

ного штрафа по соответствующей статье КоАП и отстранения от работы комиссии на основании судебного решения согласно пункту 12 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС).

Стоит дополнительно отметить, что уже изначально установление судом факта нарушения членом участковой избирательной комиссии законодательства о выборах и референдумах на основании норм КоАП порой вызывает у теоретиков сомнения с точки зрения соответствия отраслевой природы процессуального порядка применения мер принуждения их конституционно-правовой сущности [4, с. 36]. При этом можно встретить и иные взгляды, согласно которым для большей эффективности оправдано использование мер принуждения, предусмотренных как КоАП, так и Федеральным законом об основных гарантиях и КАС одновременно [5, с. 16]. В данном случае неизбежно возникает вопрос риска наступления двойной ответственности за одно и то же правонарушение.

В связи с этим стоит подробнее рассмотреть сущность и правовую природу самого института членов участковых избирательных комиссий (особенно с правом совещательного голоса), а также исследуемых мер ответственности различной отраслевой принадлежности.

Непосредственно для обеспечения прозрачности деятельности комиссий и соблюдения принципа равенства кандидатов и избирательных объединений последним предоставлено право назначения членов комиссий с правом совещательного голоса [6, с. 20]. При этом партийная или иная составляющая (воля кандидата или инициативной группы референдума) является характерной чертой не только механизма назначения, но и статуса членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, что вытекает из самого способа их назначения, природы осуществляющего такое назначение субъекта, а также из целей данного института, который, в том числе, представляет собой способ взаимодействия государства и гражданского общества в конституционном механизме обеспечения народовластия в Российской Федерации [7, с. 16]. Фактически в день голосования на избирательном участке, участке референдума присутствие члена комиссии с правом совещательного голоса в помещении для голосования, помимо прочего, отчасти имеет целью наблюдение за законностью хода избирательного процесса.

Другой немаловажной функцией указанных субъектов избирательного процесса является обеспечение реализации и защита избирательных прав граждан, осуществление подготовки и проведения выборов в статусе члена участковой избирательной комиссии как коллегиального органа. Таким образом, он не только выполняет функцию по защите интересов назначившего его кандидата, но и осуществляет защиту избирательных прав граждан в целом, участвует в организации выборов, а равно несет ответственность за данные действия [8, с. 78].

В отличие от членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, пребывание членов избирательной комиссии с правом решающего голоса в помещении для голосования ограничивается исключительно целями их рабочих функций в данном коллегиальном органе, что также будет нами учтено при рассмотрении вопроса удаления упомянутых субъектов из помещения для голосования.

Как показывает практика, процедура судебного разбирательства по отстранению члена участковой избирательной комиссии от ее работы завершается результатом в пользу комиссии. К примеру, в ходе муниципальной избирательной кампании 2019 года в Санкт-Петербурге решениями соответствующих районных судов были отстранены от работы 22 члена участковых избирательных комиссий<sup>2</sup>. Как усредненное значение количества удалений в том или ином регионе данные показатели представляются довольно значительными, при этом в описываемом случае не исследуются административные производства, рассмотрение дел в которых было прекращено либо завершено не в пользу участковой избирательной комиссии.

Несмотря на данную статистику в пользу участковых избирательных комиссий, немаловажным представляется ряд нюансов, касающихся как общего порядка применения и реализации данной процедуры, так и порядка действий участковой избирательной комиссии.

Во-первых, одного факта составления участковой избирательной комиссией акта, в котором фиксируются нарушения, допущенные членом данной комиссии, и представления его в суд — недостаточно. Поскольку судебное разбирательство в данном случае проходит в процедурном порядке, установленном КАС, то в данном случае играет роль часть 1 статьи 62 КАС, согласно которой лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений. Значит, необходимо предоставление материалов, подтверждающих прямую причинно-следственную связь между совершенными членом комиссии действиями и наступившими негативными последствиями, помимо играющего безусловно важную роль акта о правонарушении<sup>3</sup>. Такими материалами могут быть показания свидетелей, видео- и аудиозаписи противоправного деяния.

Во-вторых, отсутствует законодательно регулируемый упрощенный порядок подачи искового заявления, дополнительных материалов, уведомления нарушителя, ведения судопроизводства для данной категории дел. Все это затрудняет и делает более продолжительной работу комиссии в данном направлении. Можно также отметить, что участковые избирательные комиссии ввиду скоротечности совершаемых действий в день голосования порой не представляют в суд оригинал составленного акта о правонарушении со сто-

<sup>2</sup> URL: [http://ombudsmanspb.ru/09\\_09\\_2019\\_aleksandr\\_shishlov\\_sistema\\_vydvizhenija.html](http://ombudsmanspb.ru/09_09_2019_aleksandr_shishlov_sistema_vydvizhenija.html) (дата обращения: 17.04.2020).

<sup>3</sup> См., например: решения Фрунзенского районного суда Санкт-Петербурга по административным делам от 8 сентября 2019 года № 2а-7880/2019, № 2а-7881/2019, № а-7884/2019.

роны члена избирательной комиссии помимо его копии, которая судами не принимается как надлежащее доказательство (как правило, представленная копия редко бывает заверенной).

В-третьих, сам смысл судебного разбирательства исчезает после того, как член участковой избирательной комиссии, совершивший правонарушение в помещении для голосования (а оно в данном случае чаще всего бывает длящимся), покидает данное помещение для того, чтобы принять участие в судебном заседании. С указанного момента правонарушитель уже не мешает нормальному ходу избирательного процесса и не может выполнять возложенные на него обязанности.

В-четвертых, участковая избирательная комиссия и суд могут располагаться на значительном расстоянии друг от друга, что затрудняет процесс подачи искового заявления и своевременного рассмотрения дела.

В-пятых, перед участковой избирательной комиссией неизбежно возникает вопрос о возможности дальнейшего присутствия отстраненного члена комиссии в помещении для голосования в том случае, если данный субъект не желает его покидать и при этом им прекращено совершение противоправных действий.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что мера конституционной ответственности, предусмотренная пунктом 12 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях, прежде всего, имеет целью ограничение соответствующего конституционно-правового статуса члена избирательной комиссии, а именно лишение его возможности пользоваться корреспондирующими данному статусу правами в ходе конкретной избирательной кампании в день голосования.

Поскольку пунктом 12 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях не предусмотрено удаление члена избирательной комиссии с избирательного участка (в отличие от наблюдателя), он поражается в своих правах лишь в той части, которая напрямую связана с осуществлением каких-либо функций в рамках работы самой комиссии, при этом, согласно буквальному толкованию указанной правовой нормы, ему не запрещено в случае отстранения оставаться на территории помещения для голосования и осуществлять функции по «наблюдению» за избирательным процессом.

Тем не менее, зачастую после принятия судом решения о немедленном отстранении члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе, этот член комиссии также незамедлительно силами правоохранительных органов удаляется из помещения для голосования, что противоречит буквальному прочтению предписаний пункта 12 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях.

Данные действия в большинстве случаев представляются оправданными, поскольку отстранение связано с действиями члена комиссии, нарушающими нормальный ход избирательного процесса (съемка персональных данных избирателей, опрос, агитация и прочее), в то время как согласно части 11<sup>1</sup>

статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях председатель участковой избирательной комиссии обязан следить за порядком в помещении для голосования и предпринять все возможные действия для быстрого пресечения любых потенциально опасных, незаконных и провокационных действий со стороны участников избирательного процесса.

Вышеуказанная вариативность реализации возможности удаления справедлива в отношении членов комиссии с правом совещательного голоса. Полагаем, что в случае отстранения от работы члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса его удаление из помещения для голосования необходимо, поскольку иных оснований оставаться в данном помещении у него не имеется, функционально роль данного субъекта избирательного процесса исчерпана.

Целью применения норм КоАП, перечисленных нами в начале исследования, является защита установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности. В данном случае меры административной ответственности подлежат применению к члену участковой избирательной комиссии как отдельному субъекту-правонарушителю без корреляции с его статусом и принадлежностью к работе коллегиального органа.

Учитывая целевую направленность данных норм считаем, что использование как в совокупности, так и отдельно статей КоАП (чаще всего, статьи 5.69) и административного задержания (что нередко встречается на практике) недопустимо, если правонарушение было совершено членом комиссии в момент непосредственного выполнения им своих должностных обязанностей (к примеру, работы со списками избирателей) и направлено на прекращение именно этой деятельности.

Недопустимым также представляется одновременное использование меры ответственности, предусмотренной пунктом 12 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях, и мер ответственности, предусмотренных КоАП, в том случае, если в целях пресечения противоправной деятельности члена участковой избирательной комиссии достаточно одной из них. В данном случае определяющим является соблюдение принципа соразмерности совершенного противоправного деяния и последовавшей ответственности.

В иных случаях, учитывая важность охраняемых общественных отношений и особенность сроков избирательного процесса, вариативное применение норм различной отраслевой принадлежности может быть оправданным, однако оно возможно строго в соответствии с их целями. Для участковых избирательных комиссий в данной ситуации нет готовой и единственно правильной формулы, а принятие решения должно происходить быстро и с оценкой всех сопутствующих факторов и обстоятельств.

Подводя итог анализу всех вышеизложенных возможностей для привлечения к юридической ответственности члена комиссии за нарушение

законодательства о выборах и референдумах, сложно не отметить многообразие норм и возникающие коллизии в их применении.

На наш взгляд, такая мера конституционной процессуальной ответственности, как отстранение члена комиссии от работы данной комиссии, должна применяться только в том случае, если вследствие совершенных участником избирательного процесса деяний невозможно без вреда для нормального хода голосования его дальнейшее осуществление функций, прав и обязанностей, направленных именно на обеспечение деятельности участковой избирательной комиссии. Поскольку круг лиц, имеющих право находиться на избирательном участке с определенной целью, обозначен Федеральным законом об основных гарантиях, член комиссии с правом решающего голоса после вынесения судом решения о его отстранении должен быть удален с избирательного участка, а вопрос об удалении члена комиссии с правом совещательного голоса должен решаться дополнительно в зависимости от возможности либо невозможности его дальнейшего нахождения на участке с целью «наблюдения» за ходом избирательного процесса без ущерба для порядка на данном избирательном участке, участке референдума. В иных случаях применению подлежат соответствующие нормы КоАП с возможным последующим удалением нарушителя из помещения для голосования в целях пресечения осуществления им противоправной деятельности, не связанной с осуществлением функций, направленных на обеспечение деятельности участковой избирательной комиссии.

Поскольку процесс обращения участковой избирательной комиссии в суд и самого судебного разбирательства требует определенных затрат времени и ресурсов, целесообразно применять такую предварительную меру, как вынесение в адрес нарушителя со стороны комиссии предупреждения о недопустимости нарушения законодательства о выборах и референдумах в порядке пункта 5<sup>1</sup> статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях. В настоящее время данная мера применяется комиссиями крайне редко, хотя ввиду особенностей сроков в избирательном процессе и загруженностью комиссий в день голосования, может быть довольно эффективной. При этом в целях потенциально возможного использования данного факта в судебном разбирательстве предупреждение целесообразно оформлять в виде отдельного акта комиссии.

Поскольку, согласно действующей редакции пункта 5<sup>1</sup> статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях, предупреждение может быть вынесено только кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, предлагается расширить круг субъектов, на которых данная норма может распространяться, изложив указанный пункт в следующей редакции: «5.1. В случае нарушения настоящего Федерального закона соответствующая комиссия вправе вынести в адрес лица, совершившего нарушение, предупреждение, которое оформляется в



виде решения комиссии и доводится до сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом.».

Таким образом, вопросы реализации такой процессуальной меры ответственности, как отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе, а равно вопросы соотношения данной меры с мерами, предусмотренными отраслью административного права, нуждаются в дальнейшем теоретическом осмыслении, совершенствовании как законодательной регламентации, так и практического применения.

### Список литературы

1. Астафичев П.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов избирательных правоотношений // Право и власть. 2001. № 1. С. 57–58.
2. Кондрашев А.А. Избирательно-правовая ответственность в российском конституционном праве. Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 112–123.
3. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2003. 452 с.
4. Кичатов Н.В., Шишкина О.Е. И вновь об удалении наблюдателей из помещения для голосования: проблемы правовой природы и порядка реализации (с учетом опыта избирательной кампании 2016 года) // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 33–37.
5. Аргамошкин М.Н., Чистобородов И.Г. Об удалении наблюдателей и иных лиц, нарушающих закон о выборах, референдумах, из помещения для голосования в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2. С. 13–16.
6. Миронов Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 19–23.
7. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.
8. Верзилина И.Г. К вопросу о совершенствовании правового статуса членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса // Вестник Вятского государственного университета. 2015. № 2. С. 75–79.