

ЧЛЕН ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ С ПРАВОМ РЕШАЮЩЕГО ГОЛОСА: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВОЙ СТАТУС, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГАРАНТИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

***Аннотация.** В статье рассматривается правовой статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, предпринимается попытка сформулировать понятие «член избирательной комиссии с правом решающего голоса», а также ответить на вопросы: различен ли статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в зависимости от вида и статуса избирательной комиссии; в зависимости от взаимоотношений с избирательной комиссией, как с «работодателем»; в зависимости от выполняемых им функций? Анализируются гарантии, установленные для члена избирательной комиссии с правом решающего голоса.*

***Ключевые слова:** член избирательной комиссии; член избирательной комиссии с правом решающего голоса; статус члена избирательной комиссии; член избирательной комиссии, работающий на постоянной основе; публично-властные функции; государственные обязанности; избирательная комиссия.*

THE MEMBER OF ELECTION COMMISSION WITH DECISIVE VOTING RIGHT: CONCEPT, LEGAL STATUS, IMPROVEMENT OF SAFEGUARDS ACTIVITY

***Abstract.** The article discusses the legal status of an electoral commission member with a decisive vote, attempts to formulate the concept of an electoral commission member with a decisive vote, and also answer the questions: does the status of an electoral commission member have a decisive vote depending on the type and electoral status? commissions; depending on the relationship with the election commission, as with the “employer”; depending on the functions it performs? Analyzes of the guarantees established for a member of the election commission with a decisive vote.*

***Keywords:** member of the election commission; voting member of the election commission; the status of an election commission member; a permanent member of the election commission; public authority; state duties; election Committee.*

Рассматривая правовой статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, прежде всего следует определиться с дефиницией «член избирательной комиссии», а также ответить на следующие: Различен ли статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в зависимости от вида и статуса избирательной комиссии? Различен ли статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в зависимости от взаимоотношений с избирательной комиссией, как с «работодателем»? Различен ли статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в зависимости от выполняемых им функций? Каковы гарантии для члена избирательной комиссии с правом решающего голоса?

Следует особо подчеркнуть, что федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (далее — Закон об основных гарантиях), в статье 2 «Основные термины и понятия» не раскрывает понятие «член избирательной комиссии» (равно как и понятие «член избирательной комиссии с правом решающего/совещательного голоса»). При этом в указанной статье дается понятие иных участников избирательных правоотношений: избирательной комиссии (комиссии референдума), в том числе вышестоящей и нижестоящей, избирательного объединения, кандидата (кандидата зарегистрированного), наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя и других.

В статье 29 «Статус членов комиссий» Закона об основных гарантиях установлены ограничения на возможность отдельных лиц быть членами избирательных комиссий, то есть, несовместимые со статусом члена избирательной комиссии, а также закреплены гарантии деятельности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, член избирательной комиссии является лицом, наделенным публично значимыми функциями члена избирательной комиссии¹. Исходя из положений статьи 29 Закона об основных гарантиях, можно отметить, что член избирательной комиссии наделен правами, полномочиями, обязанностями; для него предусмотрены трудовые и материальные гарантии, частичный иммунитет от административной и уголовной ответственности, уголовная ответственность за воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей. В случае нарушения членом избирательной комиссии избирательного законодательства в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса предусмотрена конституционно-правовая, административная и уголовная ответственность.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 840-ОО; Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2007 г. № 160-ОП.

Не анализируя в данной работе особенности формирования избирательных комиссий разного уровня, следует отметить, что пункт 1 статьи 29 Закона об основных гарантиях устанавливает ограничения на возможность отдельных лиц быть членами избирательных комиссий. Не ставя целью проанализировать данный перечень, следует подчеркнуть, что членом избирательной комиссии не может быть гражданин, признанный ограниченно дееспособным (ч. 3 ст. 4 устанавливает ограничение в отношении активного и пассивного права для граждан, признанных недееспособными); гражданин, имеющий гражданство иностранного государства; гражданин, получивший вид на жительство на территории иностранного государства (нормы Закона об основных гарантиях в части, лишаящей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда² и были признаны несоответствующими Конституции Российской Федерации. Указанные нормы на сегодняшний день не исключены из текста закона). Членами избирательных комиссий не могут быть также выборные лица; лица, занимающие отдельные государственные должности; представители кандидатов; лица, связанные с членом избирательной комиссии служебными отношениями.

Система избирательных комиссий определена статьей 20 Закона об основных гарантиях, некоторым видам комиссий законодателем предоставлен статус юридического лица и некоторые другие важные индивидуализирующие их (комиссии) признаки, определяются полномочия каждого из видов комиссий. При этом, если одни комиссии могут являться государственными органами, другие муниципальными, то окружная или участковая избирательная комиссия по своей сути представляют особый вид комиссий, обладающий рядом признаков и являющийся по сути неким общественным органом, что влечет за собой и особенности статуса члена данной избирательной комиссии [1].

Проанализировав Закон об основных гарантиях, можно выделить различный статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, например, исходя из вида и статуса избирательной комиссии, в зависимости от взаимоотношений с избирательной комиссией, как с «работодателем», и относительно выполняемых функций:

– член избирательной комиссии, работающий на постоянной (штатной) основе в избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, наделенной статусом государственно-го или муниципального органа (ЦИК России, ИКСРФ, ТИК, ИКМО);

² Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого».

в ЦИК России, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (ИКСРФ) член избирательной комиссии замещает государственную должность, в территориальной избирательной комиссии (ТИК) — может замещать государственную должность либо замещать должность государственной гражданской службы, в избирательной комиссии муниципального образования (ИКМО) может замещать муниципальную должность либо замещать должность муниципальной службы;

– член избирательной комиссии, работающий не на постоянной (штатной) основе («работающий на освобожденной основе и состоящий с комиссией в служебных отношениях» [2]) в избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, наделенной статусом государственного или муниципального органа (ЦИК России, ИКСРФ, ТИК, ИКМО);

– член избирательной комиссии, исполняющий полномочия (обязанности, «государственные обязанности», «публично-властные функции») в избирательной комиссии (ОИК, УИК);

– член избирательной комиссии, выполняющий законодательно определенные функции, которого в терминологии административного права можно назвать должностным лицом (председатель комиссии, заместитель председателя, секретарь);

– член комиссии с правом решающего голоса, уполномоченный составлять протоколы об административных правонарушениях, которые отдельно выделены пунктом 21² статьей 29 Закона об основных гарантиях, которого также в терминологии административного права можно назвать должностным лицом, а также выделить по выполняемым в системе избирательных комиссий функциям. В соответствии с предоставляемыми им законодателем правами данные члены комиссий являются лицами с двойной компетенцией: субъектами правоприменительной практики в области как избирательного, так и административного законодательства одновременно [3].

Таким образом, можно сформулировать следующее понятие члена избирательной комиссии с правом решающего голоса: лицо, наделенное публично-значимыми функциями члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, обладающее определенными правами и полномочиями, на которое возложены определенные обязанности в сфере организации и проведения выборов. К основам правового регулирования статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса можно отнести: основания приобретения правового статуса, правовое положение должности, права, обязанности и ответственность члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, основные гарантии при осуществлении им своей деятельности, основание и порядок прекращения полномочий.

В связи с тем, что на соответствующих выборах задействованы определенные избирательные комиссии, возникает проблема служебного подчинения членов избирательных комиссий разного уровня, а также участия в выборах

кандидатов, являющихся членами вышестоящих избирательных комиссий с правом решающего голоса по отношению к комиссиям, организующим выборы, а также к нижестоящим избирательным комиссиям на данных выборах.

В случае если на соответствующих выборах появляются основания, не совместимые со статусом члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, предусмотренные упомянутой статьей 29 (например, на соответствующих выборах член комиссии становится кандидатом или его близкие родственники, возникают служебные отношения между членом избирательной комиссии и кандидатом) — полномочия члена комиссии с правом решающего голоса приостанавливаются по решению соответствующей комиссии, если такое приостановление не приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе. Если приостановление полномочий члена комиссии приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе, полномочия такого члена комиссии прекращаются по решению органа, его назначившего.

Законом об основных гарантиях предусмотрены основания немедленного прекращения полномочий члена комиссии с правом решающего голоса (п. 8 ст. 29). Одним из таких оснований является признание члена комиссии систематически не выполняющим свои обязанности решением суда, вступившим в законную силу, на основании заявления соответствующей комиссии. В целях осуществления своих полномочий пунктом 19 статьи 29 члену избирательной комиссии гарантируется защита трудовых прав. Согласно указанному пункту, член комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий в период избирательной кампании не может быть уволен с работы по инициативе работодателя или без его согласия переведен на другую работу. За отказ работодателя освободить от работы в установленном законом порядке члена избирательной комиссии, комиссии референдума для участия в подготовке и проведении выборов, референдума предусмотрена административная ответственность по статье 5.7 КоАП Российской Федерации (КоАП РФ). Представляется, что в данном случае речь идет о члене избирательной комиссии, работающем не на постоянной (штатной) основе («работающим на освобожденной основе»).

В отношении члена избирательной комиссии, работающего на постоянной (штатной) основе, действуют также нормы специального законодательства, в зависимости от замещаемой им должности (государственной или муниципальной должности, должности государственной гражданской службы, муниципальной службы). При этом, в территориальной избирательной комиссии решением вышестоящей комиссии освобождение от должности председателя до истечения срока полномочий осуществляется согласно пункту 7 статьи 28 Закона об основных гарантиях³ (например на основа-

³ Данным пунктом предусмотрено также прекращение полномочий председателя ОИК, УИК, но лишь территориальной комиссии может быть придан статус юридического лица.

нии личного заявления), а прекращение полномочий в случае признания работы председателя избирательной комиссии неудовлетворительной, во взаимосвязи подпункта «а» пункта 10 статьи 23 и пункта 7 статьи 28 Закона об основных гарантиях⁴ осуществляется на основании норм избирательного законодательства. Следует отметить, что прекращение полномочий лиц, работающих на постоянной (штатной) основе, нередко становится предметом судебных споров, где предметом иска является отмена решения вышестоящей комиссии об освобождении от должности председателя ТИК и восстановление в должности.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда и положения пункта 19 статьи 29 Закона об основных гарантиях в системе действующего правового регулирования, гарантии, предоставляемые членам избирательных комиссий, в том числе в трудовых правоотношениях, не являются их личной привилегией. Они имеют публично-правовой характер, призваны служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом таких работников именно в силу осуществляемых ими публично значимых полномочий, ограждая их в период исполнения указанных полномочий от необоснованных преследований и способствуя беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, их самостоятельности и независимости⁵, что не исключает возможность увольнения по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, по такому предусмотренному законом основанию для расторжения трудового договора, как грубое нарушение трудовых обязанностей, в случае, если увольнение не является результатом преследования лица за исполнение возложенных на него публично-значимых функций⁶.

Гарантии трудовых прав членов избирательных комиссий неоднократно являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Влияние его решений на систему гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий более подробно рассматривает В.А. Сафонов [2]. Отдельные вопросы трудовых гарантий членов избирательных комиссий подробнее рассматривает М.С. Аракелян [4].

Материальные гарантии предусмотрены пунктами 7 и 17-1 статьи 29 Закона об основных гарантиях, согласно которым, в частности, члену комиссии с правом решающего голоса может производиться дополнительная оплата труда (вознаграждение) за работу в комиссии по подготовке и проведению выборов, референдума. Проблемным и актуальным вопросом является размер материального стимулирования. Например, на члена участковой избирательной комиссии возлагается довольно много обязанностей, размер дополнительной оплаты труда (вознаграждения) за один час работы в будние

⁴ См.: Постановление СПБИК «Об освобождении от должности председателя Территориальной избирательной комиссии № N до истечения срока полномочий».

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 840-ОО.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2007 № 160-ОП.

дни с 6.00 до 22.00 составляет 50 рублей для председателя и 35 рублей для члена избирательной комиссии⁷. За членом комиссии с правом решающего голоса, освобожденным на основании представления комиссии от основной работы на период подготовки и проведения выборов, референдума, сохраняется основное место работы (должность), и ему выплачивается компенсация за период, в течение которого он был освобожден от основной работы. Размер компенсации указан для каждого субъекта Федерации с учетом установленных решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти коэффициентов за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями (максимальный размер компенсации установлен для Чукотского автономного округа и составляет 89 105 рублей, минимальный — для Алтайского края — 22 032 рублей)⁸.

Согласно пункту 17.1 статьи 29, члену комиссии с правом решающего голоса, работающему в комиссии не на постоянной (штатной) основе, могут компенсироваться дополнительные расходы для исполнения полномочий члена комиссии.

Суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями (выплаты компенсаций и дополнительной оплаты труда (вознаграждения) членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, не подлежат налогообложению (статья 217 Налогового кодекса Российской Федерации⁹). Суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями, не подлежат обложению страховыми взносами (на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное и медицинское страхование — пункт 8 статьи 422 Налогового кодекса).

Для осуществления публично значимых функций членами избирательных комиссий с правом решающего голоса законодателем предусмотрен частичный иммунитет от административной и уголовной ответственности посредством установления особого порядка привлечения к административной и уголовной ответственности.

Согласно пункту 18 статьи 29 Закона об основных гарантиях, решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена комиссии с правом решающего голоса, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу принимаются руководителем следственного органа Следственного комитета по субъекту Российской Федерации; ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении

⁷ Постановление ЦИК России от 20 декабря 2017 г. № 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 РФ».

⁸ Там же.

⁹ Федеральный закон № 117-ФЗ от 5 августа 2000 г. «Налоговый кодекс Российской Федерации часть 2».

члена комиссии с правом решающего голоса может быть возбуждено с его согласия.

Этим гарантиям соответствуют положения главы 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК)¹⁰. Так, в пункте 12 части 1 статьи 448 данного Кодекса предусмотрено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении соответствующего лица либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается: в отношении члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса — руководителем следственного органа Следственного комитета по субъекту Российской Федерации, а в отношении члена ЦИК России с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Федерации — Председателем Следственного комитета Российской Федерации. В части 5 статьи 450 УПК установлено, что следственные и иные процессуальные действия, осуществляемые в соответствии с данным Кодексом не иначе как на основании судебного решения, в отношении лица, указанного в части 1 статьи 447 Кодекса, если уголовное дело в отношении его не было возбуждено или такое лицо не было привлечено в качестве обвиняемого, производятся с согласия суда, указанного в части 1 статьи 448 УПК [4]. За воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей, предусмотрена уголовная ответственность (ст. 141 УПК)¹¹.

Член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Федерации. Согласно статье 18.1 Закона об основных гарантиях решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена ЦИК России правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Федерации, привлечении их в качестве обвиняемых принимаются Председателем Следственного комитета Российской Федерации. Член ЦИК России с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Федерации не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 1.4 КоАП РФ¹², особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности устанавлива-

¹⁰ Федеральный закон № 174-ФЗ от 18.12.2001 «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон № 63-ФЗ от 13.06.1996 «Уголовный кодекс Российской Федерации».

¹² Федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

ются Конституцией и федеральными законами только в отношении лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц).

Устанавливая гарантии для осуществления членами избирательных комиссий возложенных на них публично-властных функций, законодатель предусмотрел ответственность и для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса за нарушение избирательного законодательства. Как уже отмечалось ранее, можно выделить: конституционно-правовую, административную и уголовную ответственность¹³.

Коротко приведем пример конституционно-правовой ответственности. Согласно подпункту «м» пункта 1 статьи Закона об основных гарантиях, лица, выведенные из состава комиссий по решению суда, а также лица, утратившие свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате расформирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом было установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), не могут быть членами избирательной комиссии в течение пяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда. Согласно пункту 6.1 статьи 29, член комиссии с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, освобождается от обязанностей члена комиссии в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством¹⁴.

С целью совершенствования гарантий деятельности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, не работающего на постоянной (штатной) основе, который не привлекался к ответственности за нарушение законодательства о выборах, можно предложить установить гарантии пенсионного обеспечения.

* * *

В заключение можно сделать следующие выводы: законодателем не сформулировано понятие члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, при этом в законе определены его права, обязанности, гарантии, предусмотрена ответственность. В связи с этим автор предпринимает попытку сформулировать понятие члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, а также основы правового регулирования статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса.

¹³ В связи с ограниченным объемом статьи эти аспекты проблемы в данной работе не рассматриваются.

¹⁴ Федеральный закон №273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции»; Федеральный закон №230-ФЗ от 3.12. 2012 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Федеральный закон №79-ФЗ от 07.05.2013 «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Член избирательной комиссии с правом решающего голоса имеет различный статус в зависимости от вида и статуса избирательной комиссии, от служебных взаимоотношений с избирательной комиссией, от выполняемых им функций. В случае нарушения членом избирательной комиссии избирательного законодательства в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса предусмотрена конституционно-правовая, административная и уголовная ответственность.

Список литературы

1. Алехина И.С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4 (64). С. 127–134.
2. Сафонов В.А. Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на систему гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. № 3. С. 11–16.
3. Алехина И.С. Правовой статус членов избирательных комиссий, комиссий референдума, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях // Управленческое консультирование. 2013. № 7 (55). С. 39–46.
4. Аракелян М.С. О некоторых вопросах статуса членов избирательных комиссий // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2013. Том 2. № 5. С. 108–112.