

УДК 342.846

UDC 342.846

Л.В. РЫКОВА

*старший преподаватель, кафедра гуманитарных дисциплин, Госуниверситет – УНПК (Ливенский филиал)
E-mail: lar.rykova@yandex.ru*

L.V. RYKOVA

*Senior teacher, Department of humanitarian sciences, State University – ESPC (Livny Branch)
E-mail: lar.rykova@yandex.ru*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PRECINCT ELECTION COMMISSIONS ACTIVITY

Статья посвящена исследованию системы конституционных принципов организации и функционирования участковых избирательных комиссий. Автор подробно рассматривает принципы коллегиальности, добровольности, обязательности решений вышестоящих комиссий, безвозмездности содействия избирательным комиссиям, гласности. Предлагается ряд мер по совершенствованию правового регулирования данных общественных отношений.

Ключевые слова: избирательная система; конституционные принципы; избирательные комиссии; коллегиальность; добровольность; гласность; безвозмездность.

The article is devoted to the research of the system of the constitutional principles of the organization and functioning of the local electoral commissions. The author in detail considers the principles of collective leadership, voluntariness, leadership of decisions of the higher commissions, gratuitousness of the help to the electoral commissions, publicity. A number of measures on perfection of legal regulation of the given public attitudes is offered.

Keywords: an electoral system; the constitutional principles; the electoral commissions; collective nature; voluntariness; publicity; gratuitousness.

Участковые избирательные комиссии функционируют на коллегиальной основе. Коллегиальность – важная гарантия независимости и беспристрастности комиссий, защиты от противоправных действий, в том числе – фальсификации при организации голосования, подсчете голосов и определении результатов голосования на избирательных участках [7]. Коллегиальность имеет различные формы выражения в зависимости от юридически значимых действий, осуществляемых участковыми комиссиями. Коллегиальность в заседаниях участковых комиссий означает необходимость присутствия в заседании определенного числа членов с правом решающего голоса, право каждого из членов на свободное обсуждение вопросов повестки дня и голосование по существу каждого из этих вопросов. Волю коллегиального состава не вправе подменить какое-либо должностное лицо (например, председатель участковой комиссии, заместитель председателя или секретарь). Ни от одного из членов комиссии нельзя скрыть факт проведения очередного или внеочередного заседания комиссии. Член комиссии не может, по общему правилу, быть отстраненным от деятельности в составе комиссии. Заседания должны организовываться и проводиться на основе демократических принципов, предполагающих свободу прений и принятие окончательного решения посредством голосования. Последнее может быть простым открытым, поименным или тайным в зависимости от требований закона и решения членов комиссии, обусловленного сущностью, природой и последствиями рассматриваемого вопроса повестки дня.

Указанные выше требования в отношении колле-

гиальности заседаний участковых комиссий являются универсальными. Они действуют практически во всех случаях, когда законодатель осуществляет правовое регулирование организации и деятельности каких-либо коллегиальных органов. Однако участковые избирательные комиссии в данных вопросах имеют ряд важных специфических черт. Главная особенность состоит в том, что большинство юридически значимых действий участковых избирательных комиссий осуществляется вне процедуры заседания. Комиссия не может в заседании выдавать бюллетени избирателям. Это юридически значимое действие осуществляется одновременно членами участковой комиссии на основе предварительного распределения обязанностей. То же самое можно сказать о процедуре подсчета голосов избирателей. Теоретически это можно осуществлять в составе полной коллегии при условии ее небольшой численности (например, трех человек). По мере роста числа членов комиссии одновременный подсчет голосов становится все более затруднительным вплоть до невозможности. В результате в участковых избирательных комиссиях наблюдается формальное или неформальное распределение обязанностей. Это, в свою очередь, может квалифицироваться в качестве юридически допустимого отклонения от принципа коллегиальности либо как противоправное нарушение анализируемого принципа.

Деятельность в составе участковых избирательных комиссий является добровольной. Гражданин не может принуждаться к участию в работе данных комиссий [4], это не является его «почетной обязанностью» по

аналогии с военной или альтернативной гражданской службой, деятельностью в составе присяжных заседателей и т.п. В России как конституционном государстве, признающем верховенство общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, принудительный труд запрещен. Вместе с тем, выборы не могут быть организованы надлежащим образом при неполном составе членов избирательных комиссий либо в их отсутствии. Система эффективной организации публичных выборов должна предполагать действенный и, разумеется, законный механизм формирования состава участковых избирательных комиссий в соответствии с квалификационными требованиями, установленными сроками и процедурами [2].

Данным требованиям, по нашему мнению, в наибольшей степени отвечает система конкурсного отбора при достаточно высоком денежном вознаграждении за выполнение обязанностей члена участковой комиссии. Если денежное вознаграждение является достаточным, чтобы стимулировать конкурс, законом могли бы устанавливаться конкурсные процедуры достаточной сложности, чтобы обеспечить формирование состава участковых комиссий из числа квалифицированных и ответственных лиц, имеющих желание и способности организовать голосование и осуществлять другие юридически значимые действия, вытекающие из конституционно-правового статуса участковых комиссий.

С формальной стороны действующее законодательство признает и закрепляет принцип добровольности участия в деятельности участковых избирательных комиссий. Вместе с тем, практика набора членов данных комиссий из числа лиц, состоящих в трудовых отношениях с государственными и муниципальными органами и организациями, приводит к весьма символической роли анализируемого принципа. Как показал проведенный нами выборочный опрос ряда членов участковых избирательных комиссий субъектов Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, в большинстве случаев граждане не изъявляют особого желания участвовать в деятельности участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса. В общественном мнении это воспринимается как обременительная, неоплачиваемая общественная нагрузка, которую требуется выполнять, чаще всего, вследствие неформальной просьбы руководства соответствующей организации (реже – устного распоряжения). Члены участковых комиссий вынуждены, практически, на общественных началах в течение суток в день голосования осуществлять трудоемкие функции, которые не имеют адекватной денежной компенсации.

Принцип обязательности решений вышестоящих комиссий ставит участковые избирательные комиссии в наиболее уязвимое положение по сравнению с любыми другими избирательными комиссиями. Это обусловлено, если можно так выразиться, в наибольшей степени «нижестоящим» положением участковых комиссий по сравнению с Центральной избирательной комиссией, избирательными комиссиями субъектов Федерации и муниципальных образований, территориальными и

окружными комиссиями. Примечательно, что участковые избирательные комиссии выполняют одну из важнейших функций в организации избирательного процесса (непосредственное проведение голосования и первичный подсчет избирательных бюллетеней), но почти не защищены от произвольного, несанкционированного вмешательства в их деятельность со стороны «вышестоящих» избирательных комиссий [3].

В связи с этим примечательны следующие нормы действующего законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России: пункты 10 и 11 статьи 20 одноименного Федерального закона. Согласно пункту 10 решения вышестоящих комиссий обязательны для нижестоящих, если они «приняты в пределах компетенции вышестоящей комиссии». Пункт 11, в свою очередь, наделяет вышестоящие избирательные комиссии и судебные органы правом отмены решений нижестоящих избирательных комиссий, если они противоречат закону или приняты с превышением установленной компетенции.

Сравнительный анализ данных правовых норм позволяет обнаружить ряд сложностей в толковании и правоприменении. В частности, возникают следующие вопросы: во-первых, каким образом необходимо интерпретировать в данном контексте термин «компетенция» применительно к сфере полномочий вышестоящих избирательных комиссий; во-вторых, могут ли вышестоящие избирательные комиссии обеспечивать обязательность своих решений, минуя процедуру отмены решений нижестоящих комиссий? Предположим, участковая избирательная комиссия путем непосредственного подсчета избирательных бюллетеней принимает решение об установлении итогов голосования. Вышестоящая избирательная комиссия со ссылкой на пункт 10 статьи 20 анализируемого Федерального закона своим решением отменяет акт участковой комиссии и без повторного подсчета бюллетеней устанавливает другие итоги голосования. Является ли такое решение вышестоящей комиссии правомерным? По всей видимости, нет, потому что это явно выходит за пределы компетенции вышестоящей комиссии. Но пункт 10 не требует в качестве условия вмешательства в деятельность нижестоящей комиссии выявления факта противоречия акта нижестоящей комиссии закону или его принятия с превышением установленной компетенции. Достаточно, чтобы соблюдалась компетенция вышестоящей комиссии. Это дает весьма широкий простор и свободу усмотрения для «вышестоящих» избирательных комиссий в отношении контроля деятельности участковых комиссий как органов, имеющих «нижестоящее» положение. Для применения пункта 10 достаточно сослаться на норму права, устанавливающую компетенцию вышестоящей комиссии самого общего характера (например, осуществление контроля деятельности нижестоящих комиссий) [1].

Несмотря на достаточно «жесткие» условия иерархии в структуре избирательных комиссий, следует обратить внимание на необходимость ограничительного

толкования термина «вышестоящая комиссия». Так, Центральная избирательная комиссия будет считаться «вышестоящей» по отношению к участковым комиссиям, если будет иметь статус «комиссии, организующей выборы», т.е. применительно к федеральным выборам (Президента РФ, депутатов Государственной Думы). Аналогичным образом избирательные комиссии субъектов Федерации обладают полномочиями «вышестоящей» комиссии в пределах, обусловленных организацией выборов в государственные органы субъектов Федерации. В ходе организации муниципальных выборов перечень комиссий, являющихся «вышестоящими» и «нижестоящими» по отношению друг к другу сокращается до минимума.

Принцип безвозмездности содействия участковым избирательным комиссиям в реализации их полномочий имеет ограниченную сферу действия и распространяется, по общему правилу, на объекты публичной собственности. Об этом недвусмысленно свидетельствует нормативное содержание пункта 16 статьи 20 анализируемого Федерального закона. Общие начала гражданского законодательства, принцип недопустимости вмешательства государства в частные дела, свобода собственника в вопросах владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему имуществом требуют, чтобы частный капитал и частная собственность безвозмездно не использовались в интересах организации публичных выборов. Для подобного использования избирательные комиссии должны заключать с частноправовыми лицами гражданско-правовые договоры в соответствии с требованиями гражданского законодательства, компенсируя расходы за счет средств бюджетов Федерации, ее субъектов и муниципальных образований [8].

Вместе с тем, отдельные положения анализируемого Закона в части безвозмездного использования избирательными комиссиями публичной собственности заслуживают критического анализа. Во-первых, вызывает сомнение право федерального законодателя на основе императивной нормы права (минуя гражданско-правовые конструкции) распоряжаться не только объектами федеральной собственности, но также объектами собственности субъектов Федерации и муниципальных образований. Во-вторых, заслуживает критического осмысления норма пункта 17 анализируемой статьи, согласно которой под «безвозмездный режим пользования» участковыми избирательными комиссиями подпадают гражданско-правовые объекты, на которые имеют вещные права юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля или вклад публично-территориальных образований превышает 30 процентов. Законодатель специально оговаривает, что это касается помещений, транспортных средств, технического оборудования и средств связи.

В советский период отечественной истории не было деления собственности на публичную и частную. В отличие от этой конструкции, в СССР позиционировалось деление социалистической собственности на государственную и кооперативно-колхозную. Институт

личной собственности граждан распространялся на весьма ограниченный круг допустимых объектов. В результате то, что сегодня понимается под публичной собственностью, не имело разделения между государством и нижестоящими территориальными образованиями. Государственная собственность была единой.

В современной России правовые условия значительно отличаются. Публичная собственность не является единой. Она подразделяется на федеральную, субъектов Федерации и муниципальную. Каждое публично-территориальное образование обладает правом владения, пользования и распоряжения соответствующими объектами публичной собственности [5]. Данный вывод следует из нормативного содержания статей 73 и 130 Конституции РФ, закрепляется в нормах Гражданского кодекса РФ и подкрепляется практикой конституционного правосудия.

В связи с этим полагаем, что норма пункта 16 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не является вполне корректной. Императивное предписание о безвозмездности предоставления избирательным комиссиям объектов публичной собственности необходимо было распространить только на федеральные государственные органы и учреждения. В отношении использования объектов собственности субъектов Федерации законодатель должен был бы санкционировать введение аналогичной нормы в конституции (уставе) или законе субъекта Федерации. Наконец, безвозмездность использования собственности муниципальных образований должна устанавливаться уставами муниципальных образований и другими нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Федеральный закон мог бы разрешить подобные нормы в региональном законодательстве и муниципальном правотворчестве. Но подменять собой компетенцию субъектов Федерации и муниципалитетов федеральный законодатель не вправе.

Весьма спорной является также позиция федерального законодателя в отношении юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля или вклад публично-территориальных образований превышает 30 процентов. Данные юридические лица в ходе проведения публичных выборов принуждаются к существенным убыткам, которые вообще никаким образом не нормируются и не ограничиваются. Правило пункта 17 статьи 20 анализируемого Закона сформулировано таким образом, что участковые и иные избирательные комиссии вправе требовать от таких юридических лиц предоставления транспорта, помещений и т.п. (причем – в каком количестве, на какой срок, какой стоимости – не оговаривается). Во всяком случае, подобные юридические лица не могут обязываться федеральным законом к предоставлению избирательным комиссиям принадлежащего им имущества во временное пользование на безвозмездной основе более чем на 30 процентов от общего размера уставного (складочного) капитала. Иное нарушало бы общепризнанные прин-

ципы гражданско-правового регулирования общественных отношений.

Участковые избирательные комиссии несут публично-правовую обязанность осуществления деятельности на основе принципа гласности. Данный принцип имеет много общего с принципами открытости, публичности, прозрачности, транспарентности и т.д. Его суть состоит в недопустимости конфиденциальности, келейности, закрытости, тайности [6]. В деятельности участковых избирательных комиссий вообще не может быть никакой ограниченности с точки зрения обеспечения доступа широкой общественности к наблюдению за ходом голосования и подсчета голосов. Какие-либо ограничения принципа гласности могут быть обусловлены лишь целью блокирования вмешательства в работу участковой избирательной комиссии, нарушения установленной законом процедуры голосования и подсчета голосов.

Так, помещение участковой избирательной комиссии по объективным причинам не может «вместить» всех желающих быть наблюдателями за ходом голосования. Если наблюдатели и другие присутствующие в помещении для голосования будут предпринимать попытки вмешательства в деятельность комиссии – законодатель должен заблаговременно предпринять меры для блокирования подобных противоправных проявлений. Нельзя исключать провокационных действий со стороны различных политических сил, включая баллотирующихся кандидатов и их представителей. В помещении участковой избирательной комиссии можно инсценировать правонарушение, а затем ссылаться на этот факт как основание для признания результатов выборов недостоверными или недействительными. Поэтому гласность в работе участковых избирательных комиссий имеет свои пределы, обусловленные нормативным содержанием ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Гласность в деятельности участковых комиссий обеспечивается: во-первых, специальным режимом доступа и правом присутствия в помещении для голосования определенного круга лиц; во-вторых, обязательностью публикации решений комиссии; в-третьих, закрепленным в законе режимом электронной фиксации хода голосования посредством видеокамер, осуществляющих прямую видеотрансляцию в сети «Интернет». Возможны и другие средства, однако перечисленные выше, на наш взгляд, являются основополагающими применительно к деятельности участковых избирательных комиссий.

Правом присутствия в помещении для голосования обладают, прежде всего, избиратели данного избирательного участка. Однако их нахождение в этом помещении является кратковременным и обусловлено целями участия в голосовании. В течение разумного срока каждый избиратель данного избирательного участка вправе ознакомиться с наглядной агитацией, получить избирательный бюллетень с соблюдением установленной про-

цедуры по предъявлению документа, удостоверяющего личность, пройти в кабину для тайного голосования, выразить свою волю, опустить заполненный бюллетень в ящик для голосования и покинуть помещение. Чрезмерно продолжительное нахождение избирателя в помещении для голосования приводит к сомнениям в добросовестности его действий: не намерен ли он, воспользовавшись статусом избирателя, фактически осуществлять полномочия наблюдателя, которые достаточно четко нормируются действующим законодательством и требуют соблюдения ряда условий. При выявлении подобных признаков злоупотребления правом избирателя члены участковой избирательной комиссии должны иметь достаточные полномочия для удаления гражданина из помещения для голосования. Правом длительного присутствия в помещении для голосования (кроме членов участковой избирательной комиссии, которые несут соответствующую обязанность) пользуются члены вышестоящих избирательных комиссий и работники их аппаратов, кандидаты и их представители, наблюдатели и представители СМИ. Указанный круг лиц, на наш взгляд, является более чем достаточным, чтобы обеспечить эффективное наблюдение над ходом работы участковой комиссии. Более того, этот круг можно было бы унифицировать и свести лишь к двум категориям лиц с унифицированным статусом: члены вышестоящих избирательных комиссий и наблюдатели. Последняя категория лиц могла бы включать в себя не только международных и отечественных наблюдателей, но также представителей кандидатов, избирательных объединений, политических партий и т.п. по установленным квотам. Двойное или, тем более, многократное представительство одних и тех же лиц в качестве наблюдателей в помещениях участковых избирательных комиссий, на наш взгляд, могло бы эффективно исключаться благодаря унификации института наблюдателей.

В завершение рассмотрения проблемы гласности в работе участковых избирательных комиссий следует обратить внимание на активное распространение в ходе избирательных кампаний средств электронных видеокамер, транслирующих в режиме on-line ход голосования на избирательных участках в сети Интернет. Данное средство, на наш взгляд, само по себе является допустимым и целесообразным. Однако в законодательстве следует оговорить режим использования подобных видеокамер, который исключал бы восприятие гражданами этих средств в качестве инструмента контроля над их волеизъявлением. На практике данные видеокамеры устанавливаются таким образом, что многие граждане воспринимают их в качестве средства, способного зафиксировать процесс волеизъявления в кабине для тайного голосования. Соответствующие запреты, на наш взгляд, необходимо ввести в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Библиографический список

1. *Боровикова И.А.* Использование кандидатом, избирательным объединением преимуществ своего должностного или служебного положения как основание отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов // Актуальные вопросы правотворчества и правоприменения в Российской Федерации. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2010. С. 296–303.
2. *Иванченко А.В.* Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Весь Мир, 1996. С. 34.
3. *Ильичев А.Ю.* Конституционно-правовая ответственность членов избирательных комиссий: законодательная регламентация и перспективы развития // Международные юридические чтения. Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2006. Ч. 2. С. 62–68.
4. *Кардашевский А.* Добровольность участия в выборах или избирательная обязанность? // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2010. С. 70–73.
5. *Пятков Д.В.* Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 32.
6. *Бузин А.Ю.* Гласность в деятельности избирательных комиссий и защита персональных данных. Конституционное и муниципальное право 2012. № 8: С. 43–47.
7. *Васильев Д.В.* Проблемы реализации принципа коллегиальности в деятельности избирательных комиссий: Принципы права. Юридические записки Ярославского государственного университета 2006. № 10. С. 58–66.
8. *Мазаев В.Д.* Разграничение собственности и публичная власть. Юридический мир 2013. № 12. С.55–59.

References

1. *Borovikova I.A.* The Use of a candidate, electoral Association advantage of their office or official position as a ground to cancel the decision of the election Commission on the election results // Actual problems of lawmaking and law enforcement in the Russian Federation. Irkutsk: Publishing house of BGMP, 2010. Pp. 296–303.
 2. *Ivanchenko A.V.* Election Commissions in the Russian Federation: history, theory, practice. M: Ves` Mir, 1996. P. 34.
 3. *Ilyitshov A.Yu.* Constitutional and legal responsibilities of the members of election commissions: legislative regulation and prospects of development // International law reading. Omsk: Publishing house of Omsk. A law school, 2006. Part 2. Pp.62–68.
 4. *Kardashevsky A.* Voluntary participation in elections or electoral duty? // Topical problems of lawmaking and law enforcement. Irkutsk: Publishing house of Irkutsk state University, 2010. Pp. 70–73.
 5. *Pyatkov D.V.* Participation of the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, municipal formations in civil law partnership on an example of a public property differentiation. St. Petersburg: Law center Press, 2003. P. 32.
 6. *Busin A.Y.* Publicity in the election commissions activity and the protection of personal data. Constitutional and municipal right 2012. № 8. Pp. 43–47.
 7. *Vasilyev D.V.* Problems of realization of the collegiality principle in the activity of election commissions: the Principles of law. Legal notes of the Yaroslavl state University 2006. № 10. Pp. 58–66.
 8. *Mazaev V.D.* The separation of ownership and public authority. Legal world 2013. № 12. Pp.55–59.
-
-