

УДК 342.846.4

Аракелян М.С.*Избирательная комиссия Московской области***О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СТАТУСА ЧЛЕНОВ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

Аннотация. Избирательные комиссии с полным на то основанием можно назвать организаторами выборов, в силу чего вопрос о статусе членов данных комиссий приобретает исключительную важность. Статья посвящена анализу правового положения членов избирательных комиссий, в частности анализу законодательства, определяющего средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление членами избирательных комиссий своих трудовых обязанностей по основному месту работы.

Ключевые слова: избирательная комиссия, публично значимые полномочия, трудовые правоотношения, процессуальная неприкосновенность.

M. Arakelyan*Moscow Region Election Committee***ON SOME ISSUES OF ELECTION COMMITTEES MEMBERS' STATUS**

Abstract: Election committees can certainly be called organizers of elections. Owing to this fact, the issue of the members of these committees' status acquires significant importance. The article is devoted to the analysis of their legal position and the analysis of the legislation in particular. This legislation defines the means, way and conditions with which the members of election committees execute their responsibilities at official duty stations.

Key words: election committee, publicly significant authorities, employer-employee relations, procedural inviolability.

Значительное место в развитии института демократических выборов в России занимает вопрос, посвященный правовому положению тех участников избирательного процесса, которых с полной уверенностью можно назвать организаторами выборов – членов избирательных комиссий. Особую актуальность эта тема приобретает в период реформы системы избирательных комиссий, связанной с переводом работы участковых комиссий на постоянную основу. Так, по состоянию на 27 марта

2013 года в Российской Федерации образовано 92724 избирательных участка (в Московской области – 3548). Учитывая численный состав каждой участковой комиссии от 3 до 16 членов, можно представить, сколько граждан Российской Федерации были дополнительно вовлечены в процесс организации избирательного процесса и исполнения этой публично значимой функции.

Целью правового регулирования, заключающегося в установлении особого статуса члена избирательной комиссии, является беспрепятственное осуществление избирательной комис-

сией своего предназначения в качестве политически нейтрального и беспристрастного организатора процесса делегирования народом власти государству [2]. Это является необходимым условием демократического развития общества. На законодательном уровне положения об особом статусе члена избирательной комиссии закреплены в статье 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Указанная статья содержит нормы об особенностях статуса членов комиссии с правом решающего голоса, с правом совещательного голоса, характеристика некоторых общих для той и другой категории полномочий. Кроме того, предусмотрены основания и процедура прекращения полномочий члена комиссии, назначения члена комиссии взамен выбывшего, требования к членам комиссий, на которые возложены полномочия руководства деятельностью комиссии.

В рамках освещения темы об особенностях статуса членов избирательных комиссий наиболее важным является не столько рассмотрение прав и обязанностей членов комиссий, ограничений в связи с осуществлением соответствующих полномочий, сколько анализ положений закона, которые определяют гарантии осуществления соответствующей деятельности. В первую очередь это касается средств, способов и условий, с помощью которых обеспечивается осуществление членами комиссий своих трудовых обязанностей по основному месту работы. Так, подавляющее число членов избирательных комиссий Московской области не состоят в комиссиях на

постоянной штатной основе. Исключение составляют часть членов Избирательной комиссии Московской области, члены (председатель, секретарь) избирательных комиссий муниципальных образований. Данная категория членов комиссий обладают специальными гарантиями в области социально-трудовых отношений. Вместе с тем члены 67 территориальных избирательных комиссий Московской области и 3548 участковых комиссий, включая их председателей, исполняют свои обязанности на общественных началах, при этом находясь на государственной или муниципальной службе, работая в организациях различных форм собственности.

Поскольку осуществление гражданами трудовой деятельности может быть затруднено в силу необходимости сочетания работы с выполнением этих значимых для государства и общества функций, работникам, являющимся членами избирательных комиссий, предоставляются особые гарантии защиты их трудовых прав. Последнее имеет существенное значение для реализации избирательных прав граждан, так как обеспечивает независимость члена избирательной комиссии от работодателя в вопросах организации и проведения выборов и референдумов [1].

В этой связи главной гарантией защиты трудовых прав членов комиссий становятся положения пункта 19 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому *член комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, член комиссии с правом совещательного голо-*

са в период избирательной кампании, кампании референдума не могут быть уволены с работы по инициативе работодателя или без их согласия переведены на другую работу. Таким образом, работники, являющиеся членами избирательных комиссий, не могут быть уволены по инициативе работодателя по любому основанию, предусмотренному статьей 81 Трудового кодекса Российской Федерации. Исключением, пожалуй, может быть только увольнение по причине ликвидации организации. Действие запрета на расторжение трудового договора по инициативе работодателя с работником-членом избирательной комиссии ограничено во времени периодом, в течение которого член комиссии исполняет свои полномочия (5 лет, за исключением членов окружных избирательных комиссий).

В вопросе согласования таких противоположных по своему содержанию прав и интересов сторон не только трудовых, но и избирательных правоотношений важное место занимает практика Конституционного суда Российской Федерации, а именно Определение от 16 января 2007 г. № 160-О-П. Проанализировав несколько аспектов проблемы предоставления членам избирательных комиссий гарантий защиты от увольнения, а именно обоснованность предоставления данным работникам особых преференций в сфере трудовых отношений, Конституционный суд Российской Федерации справедливо указал, что одним из принципов, на которых строится работа избирательных комиссий в ходе организации и проведения выборов, является принцип независимости, означающий в том числе независимость и беспристрастность их членов как лиц, наделенных публично значи-

мыми функциями. Реализация этого принципа требует от федерального законодателя предоставления тем из них, кто осуществляет полномочия члена избирательной комиссии наряду с обязанностями по трудовому договору, особых гарантий в рамках трудовых правоотношений. При осуществлении правового регулирования трудовых отношений с участием лиц, выполняющих публично значимые функции в качестве членов избирательных комиссий, законодатель, руководствуясь необходимостью достижения целей, связанных с обеспечением реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, вправе устанавливать определенные ограничения в осуществлении работодателями их прав и экономических свобод, что само по себе не может рассматриваться как нарушение норм Конституции Российской Федерации

Вместе с тем запрет на увольнение членов комиссий не является их личной привилегией, имеет публично-правовой характер, призван служить публичным интересам, обеспечивая этим гражданам повышенную охрану именно в силу осуществляемых ими публично значимых полномочий, ограждая их в соответствующий период от необоснованных преследований и способствуя беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, их самостоятельности и независимости. Следует учитывать, что Конституционный суд также пришел к выводу о том, что запрет на увольнение работника – члена избирательной комиссии по инициативе работодателя не должен трактоваться как исключаящий возможность его увольнения за

грубое нарушение трудовых обязанностей, в том числе когда оно не имеет отношения к исполнению полномочий члена избирательной комиссии. В противном случае не только происходит несоразмерное ограничение прав работодателя, что нарушает баланс частных и публичных интересов, но член избирательной комиссии также получает необоснованные по сравнению с другими работниками преимущества.

Учитывая, что подавляющее число членов избирательных комиссий Московской области являются муниципальными служащими, важной является правовая позиция Конституционного суда РФ, высказанная в Определении от 01.06.2010 № 840-О-О, где фактически указано на необходимость равного обеспечения трудовых прав членов избирательных комиссий как состоящих в трудовых отношениях с тем или иным работодателем, так и являющихся муниципальными служащими. Тем самым понятие «работодатель» было распространено на сферу муниципальной службы и в данных правоотношениях уравниено с понятием «наниматель».

Особый вид гарантий в области трудовых отношений предоставляется членам комиссий в период подготовки и проведения выборов. Согласно пункту 17 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» *члену комиссии с правом решающего голоса может производиться дополнительная оплата труда (вознаграждение) за работу в комиссии по подготовке и проведению выборов, референдума. За членом комиссии с правом решающего голоса, освобожденным на основании представ-*

ления 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.

Данная норма корреспондирует с положениями статей 165, 170 Трудового кодекса Российской Федерации, где, помимо общих гарантий и компенсаций, работникам предоставляются гарантии и компенсации при исполнении государственных или общественных обязанностей. При этом установлена обязанность работодателя освободить работника от работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей. При этом работодатель не несет финансовых издержек, поскольку избирательная комиссия, привлекающая работника к исполнению государственных обязанностей, обязана выплатить ему за время исполнения соответствующих обязанностей компенсацию, исчисленную на основании законодательства о выборах и референдумах.

Для более полного обеспечения независимости членов комиссии с правом решающего голоса установлены гарантии их уголовно-процессуальной неприкосновенности, а также при наложении административных взысканий в судебном порядке (пункты 18, 18.1 статьи 29 Федерального закона). Этим гарантиям соответствуют положения гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» УПК РФ. Так, в пункте 12 ч. 1 ст. 448 данного Кодекса предусмотрено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении соответ-

ствующего 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 РФ по субъекту РФ, а в отношении члена ЦИК России с правом решающего голоса, председателя ИКС РФ – Председателем Следственного комитета РФ. В части 5 ст. 450 УПК РФ 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 ч. 1 ст. 447 данного 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 ч. 1 ст. 448 данного Кодекса.

В рамках установления гарантий от преследования члена комиссии с правом решающего голоса в административном порядке в п. 18 статьи 29 Федерального закона установлено, что член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ. В отношении члена ЦИК России с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта РФ пункт 18.1 данной статьи предусматривает необходимость получения согласия Генерального прокурора РФ. Следует отметить, что в норме ч. 2 ст. 1.4 КоАП

РФ указано лишь то, что особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами только в отношении лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц). Как отмечено в Определении ВС России от 24 марта 2004 г. по делу № 22-Г04-2, гарантии, связанные с возможностью привлечения члена избирательной комиссии с правом решающего голоса к уголовной ответственности и административному взысканию, не должны ограничиваться только периодом подготовки и проведения выборов.

Подытоживая вышеизложенное, можно заключить, что такие значительные гарантии предоставляются членам избирательных комиссий исключительно в целях реализации публичных интересов, связанных с реализацией избирательных прав граждан Российской Федерации, и не могут служить средством злоупотребления своими правами для удовлетворения личных интересов членов комиссий.

Литература:

1. 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.
2. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 5–20.