

УДК 342.846

**Верзилина И.Г.***Избирательная комиссия Кировской области, г. Киров*

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЛЕНОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ С ПРАВОМ СОВЕЩАТЕЛЬНОГО ГОЛОСА**

*Аннотация.* В демократическом государстве на выборах, проходящих открыто и гласно, фактор увеличения количества членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и других контролеров за организацией избирательного процесса, должен приветствоваться. Правоприменительная практика при организации и проведении выборов в последние годы выявила ряд пробелов в избирательном законодательстве, свидетельствующих о недостаточном урегулировании правового статуса членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В статье обосновывается необходимость устранения этих пробелов, поскольку они порождают возможность злоупотребления своими правами некоторыми недобросовестных субъектов избирательных правоотношений. На этой основе автор предлагает внести дополнительные поправки в закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

*Ключевые слова:* избирательная комиссия, избирательное законодательство, право совещательного голоса, организация избирательного процесса.

**I. Verzilina***Election Commission of the Kirov Region*

## **ON SOME PROBLEMS OF THE LEGAL STATUS OF ELECTION COMMISSIONERS WITH ADVISORY VOTE**

*Abstract.* In a democratic state the factor of increasing the number of election commissioners with advisory vote, observers and other supervisors of elections should be welcomed. But recent practice in election organization has revealed a number of loopholes in the electoral legislation demonstrating the lack of regulation of the legal status of election commissioners with advisory vote. The article proves the necessity to close these loopholes as they give rise to the abuse of rights by some unfair participants of electoral legal relationships. Thus the author proposes to make amendments to the law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum".

*Key words:* election commission, electoral legislation, advisory vote, organisation of elections.

С каждой избирательной кампанией и избирательным циклом растет количество членов избирательных комиссий с правом совещательного голо-

са. Число их повысилось за счет резкого увеличения в последние годы зарегистрированных избирательных объединений и их региональных отделений. Казалось бы, в демократическом обще-

© Верзилина И.Г., 2015.

стве на выборах, проходящих открыто и гласно, фактор увеличения количества членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и других контролеров за организаторами избирательного процесса, должен приветствоваться. Мы полагаем, что, безусловно, должен, но только с соблюдением всеми вышеназванными участниками избирательного процесса одного из основных постулатов демократии – «права должны коррелироваться с ответственностью». Правоприменительная практика при организации и проведении выборов в последние годы выявила ряд пробелов в избирательном законодательстве, свидетельствующих, по нашему мнению, о недостаточной урегулированности правового статуса членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Актуальность названной проблематики и необходимость корреляции этих пробелов обусловлена тем, что они порождают возможность злоупотребления своими правами некоторых недобросовестных субъектов права.

Институт членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса был введен<sup>1</sup> в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – № 67-ФЗ) «новеллой», по которой «кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, со дня представления в избирательную комиссию документов

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» (действ. ред. от 24.11.2014 г.)

для регистрации кандидата вправе назначить одного члена этой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а в случае регистрации кандидата, списка кандидатов – по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую нижестоящую избирательную комиссию...». В соответствии с п. 22 ст. 29 закона № 67-ФЗ член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, референдума, за исключением права:

- а) выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- б) участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- в) составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдумов;
- г) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;

д) составлять протоколы об административных правонарушениях.

Анализируя нормативные положения и правоприменительную практику, мы пришли к выводу о правовой неопределенности статуса члена комиссии с правом совещательного голоса. Поддерживая мнение [2] о том, что «воля субъекта избирательного процесса (процесса референдума) в части, касающейся назначения членов комиссии с правом совещательного голоса, имеет правообразующее значение» и, следовательно, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса являются «рупорами полити-

ческих партий как части общества либо представителями кандидатов или инициативной группы», мы не можем полностью согласиться с выводом, что именно в силу этого обстоятельства законодательство Российской Федерации не возлагает на членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК) с правом совещательного голоса ряд обязанностей, которые предусмотрены для членов ЦИК с правом решающего голоса. В данном случае имеет место правовая неопределенность в установлении границ ответственности членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и других лиц, осуществляющих общественный контроль на выборах.

Тема осуществления общественно-го контроля на выборах в последнее время все чаще становится предметом исследований в области избирательного права, а также предметом рассмотрения на различных совещаниях, организуемых избирательными комиссиями. Так, рассматривая проблемы общественного контроля, И.Б. Борисов [1], соглашаясь, с тем, что общественный контроль на выборах необходим как обществу, так и государственной власти, приходит к выводу, что при этом контроль не должен подменять собой работу организаторов выборов и не должен превращаться в борьбу за власть, оставаясь бесконтрольным со стороны общества. По мнению И.Б. Борисова, факты недобросовестной работы избирательных комиссий, отдельных членов избиркомов не должны умалчиваться, а должны быть предметом широкого обсуждения, однако если общественному контролю предоставить неограниченные возможности, то можно нарушить

эффективную деятельность государства, что, в конечном счете, подрывает и саму демократию, и такие перекосы едва ли будут способствовать реализации политических прав и свобод.

Можно согласиться с И.Б. Борисовым в том, что в России политический контроль над выборами в настоящее время стал приобретать несколько искаженные формы, что во многом обусловлено, как уже было сказано ранее, пробелами в действующем российском избирательном законодательстве. В частности, действующим законодательством (п. 20 ст. 29 закона № 67-ФЗ) предусмотрен уведомительный порядок назначения членов комиссии с правом совещательного голоса, по существу не требующий принятия какого-либо решения той избирательной комиссией, в которую назначается член комиссии. При этом нижестоящие комиссии часто не располагают достоверной информацией, уведомлялась ли вышестоящая комиссия о таком назначении и наделен ли в действительности гражданин полномочиями члена комиссии с правом совещательного голоса.

В целях предотвращения случаев злоупотребления правом со стороны членов комиссий с правом совещательного голоса в отношении нижестоящих комиссий считаем целесообразным дополнить Федеральный закон № 67-ФЗ нормой, аналогичной п. 23.1 ст. 21 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики. В этой связи ст. 29 закона следует дополнить п. 20.1 следующего содержания: «Член комиссии с правом совещательного голоса в течение трех дней со дня поступления в избирательную комиссию письменного уведомления кандидата,

избирательного объединения о назначении члена комиссии с правом совещательного голоса вместе с заявлением гражданина о согласии быть членом комиссии с правом совещательного голоса утверждается соответствующей избирательной комиссией».

Кроме того, в законе № 67-ФЗ не четко определены нормы, устанавливающие временной период действия статуса члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Так, в соответствии с п. 24 ст. 29 данного закона полномочия члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются в день окончания соответствующей избирательной кампании, то есть, исходя из содержания п. 20 ст. 2 закона № 67-ФЗ, – в день представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Предлагаем определить временные рамки окончания действия полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса 30 днями после официального опубликования результатов избирательной кампании.

Также полагаем целесообразным установить срок для ознакомления и представления копий документов членам избирательных комиссий при реализации их права, установленного подпунктом «г» п. 23 ст. 29 закона № 67-ФЗ. В этом подпункте норму следует дополнить фразами: (после слова «вправе») «в сроки, установленные пунктом 4 статьи 20 настоящего Федерального закона»; (после слов «и получать») «в срок не позднее десяти дней со дня поступления письменного обращения».

Федеральным законом № 67-ФЗ не предусмотрены полномочия избирательной комиссии (кроме участковых избирательных комиссий) по принятию решения об отстранении от работы члена комиссии в случае нарушения им закона о выборах, а также совершения действий, препятствующих работе комиссии. В соответствии с п. 22 ст. 29 данного закона член комиссии с правом совещательного голоса является членом коллегиального органа, который в соответствии с законом должен обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан и осуществлять подготовку и проведение выборов. Тем самым, на члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса возлагается ответственность не только за защиту избирательных прав назначившего его кандидата, но и за защиту избирательных прав других граждан, а также за организацию выборов. В связи с этим необходимо внести в закон нормы, предусматривающие возможность принятия не только участковой избирательной комиссией, но и иными комиссиями решения об отстранении члена избирательной комиссии от дальнейшего участия в работе комиссии в случае нарушения им закона о выборах, а также совершения действий, препятствующих работе комиссии.

Предлагаем ст. 29 закона дополнить п. 23.1 следующего содержания: «Член комиссии с правом решающего голоса и член комиссии с правом совещательного голоса немедленно отстраняется от участия в ее работе, а иные лица удаляются с заседания комиссии, если они нарушают закон о выборах, референдуме. Мотивированное решение об

этом принимается комиссией в письменной форме. Правоохранительные органы обеспечивают исполнение указанного решения и принимают меры по привлечению отстраненного члена комиссии, а также иных лиц к ответственности, предусмотренной федеральными законами».

В целях недопущения злоупотребления использованием широких полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса полагаем возможным рассмотреть вопрос о дополнительном установлении административной ответственности за действия (в том числе со стороны членов комиссий), препятствующие работе избирательных комиссий, путем дополнения соответствующей статьей гл. 5 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Таким образом, полномочия контролеров за выбора-

ми должны иметь, по нашему мнению, свои законодательно установленные разумные пределы. Мы разделяем мнение, что иногда «корпус контролеров на выборах противопоставляется корпусу организаторов выборов» [1]. Функция контроля состоит не в том, чтобы вызвать паралич властных органов, а в том, чтобы разделить с ними ответственность, способствовать их лучшей работе и полной реализации прав избирателей.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Борисов И.Б. Общественный контроль как фактор легитимности власти // Юридический мир. 2012. № 9. С. 58–61.
2. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.