УДК 342.846

РЫКОВА Л.В.

Конституционно-правовой статус участковых избирательных комиссий

Статья посвящена исследованию ряда правовых проблем, связанных с местом участковых избирательных комиссий в системе организации выборов в современной России. Автор доказывает, что после внесения изменений в законодательство о постоянном характере деятельности участковых избирательных комиссий в России завершилась поэтапная реформа избирательной системы, смысл которой состоит в формировании единой системы избирательных органов, действующих на постоянной основе. В советской России принципы формирования и деятельности избирательных органов были совершенно другими: для каждого вида выборов была присуща своя собственная система избирательных комиссий, после завершения электоральных кампаний избирательные комиссии утрачивали свои полномочия. Это создавало дополнительные гарантии независимости членов избирательных комиссий, ротации их состава, но в то же время снижало профессионализм и компетентность в процессе их функционирования.

Ключевые слова: избирательная система, избирательные комиссии, организация публичных выборов.

Участковые избирательные комиссии занимают особое место в системе избирательных органов ввиду следующих обстоятельств: во-первых, они представляют собой «первичное звено» в системе организации выборов, без которого избирательная система функционировать не может[1]; во-вторых, на них возлагается максимально широкий перечень функций в день голосования, которые не могут осуществляться другими избирательными комиссиями[2]; в-третьих, после завершения подсчета голосов и определения результатов волеизъявления избирателей в день голосования большинство конституционно значимых функций участковых комиссий утрачивают свою актуальность[3].

В отличие от участковых комиссий (основная функция которых состоит во взаимодействии с избирателями и другими участниками голосования, например наблюдателями), окружные комиссии взаимодействуют преимущественно с кандидатами, избирательными объединениями. Закон не может возложить функцию регистрации кандидатов или избирательных объединений на участковые комиссии ввиду локальности их юрисдикции. В большинстве случаев избирательные округа включают в себя несколько избирательных участков (обратная ситуация возможна при организации выборов в представительные органы муниципальных образований с небольшой численностью населения).

Окружные и участковые избирательные комиссии суть компоненты избирательной системы, без которых данная система функционировать не может[4]. Какой-то избирательный орган должен осуществлять функцию регистрации кандидатов (избирательных объединений), какой-то – функцию непосредственной организации голосования и первичного подсчета голосов (т.е. избирательных бюллетеней, оказавшихся в ящиках для тайного голосования). Практика организации выборов в современной России сложилась таким образом, что *сеть участковых избирательных комиссий является единой для всех видов выборов* (федеральных, региональных, муниципальных; депутатов или выборных должностных лиц). В определенной мере этот

признак присущ Центральной избирательной комиссии, избирательным комиссиям субъектов Федерации и муниципальных образований, территориальным избирательным комиссиям, но с особой оговоркой: их функции различаются в зависимости от вида организуемых выборов[5]. В свою очередь, окружные избирательные комиссии (необходимость существования которых обусловлена использованием мажоритарной избирательной системы при проведении выборов в органы народного представительства) имеют свою собственную, уникальную сеть в зависимости от того, выборы в какие органы публичной власти требуют организации.

Будучи субъектами конституционных правоотношений, участковые избирательные комиссии имеют соответствующий конституционно-правовой статус. Юридически он выражается в совокупности прав и обязанностей, полномочий и функций, правовой компетенции, которая закрепляется в нормах конституционного права. Данные нормы реализуются в правоотношениях, которые возникают, изменяются и прекращаются вследствие наступления юридических фактов. Конституционно-правовой статус характеризует место данного субъекта правоотношений в сложной и многообразной системе взаимосвязей между субъектами права.

Участковые избирательные комиссии имеют общий конституционно-правовой статус, вытекающий из их юридического положения как избирательных комиссий. Всякая избирательная комиссия является независимой от органов государственной власти и местного самоуправления в пределах своей компетенции; вправе принимать обязательные для исполнения решения, которые не подлежат государственной регистрации; имеет право на содействие со стороны государственных (муниципальных) органов и учреждений в реализации своих полномочий и т.п. С другой стороны, имеется ряд специфических особенностей статуса участковых комиссий, которые выражаются в соответствующих правовых нормах. В этой части конституционно-правовой статус участковых избирательных комиссий характеризуется следующими структурными компонентами: особенности состава и внутренней структуры участковых избирательных комиссий; порядка формирования состава участковых избирательных комиссий; ротации и досрочного прекращения полномочий участковых избирательных комиссий; их компетенции и порядка деятельности, которые включают в себя подготовку избирательных участков к голосованию избирателей, обеспечение процесса голосования на избирательных участках, подсчет голосов, установление и оформление итогов голосования, конституционно-правовой механизм обжалования противоправных действий или бездействия участковых избирательных комиссий и восстановления в нарушенных избирательных правах[6].

Основные полномочия участковых избирательных комиссий зафиксированы в пункте 1 статьи 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[7], согласно которым эти органы создаются для «обеспечения процесса голосования» и «подсчета голосов». Более подробно они раскрываются в пункте 6 той же статьи, которые можно сгруппировать следующим образом: *информирование* избирателей (о времени работы участковой комиссии, ее адресе и телефоне; о месте голосования, его времени и дне; о кандидатах и избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов; ознакомление граждан со списком избирателей); уточнение *списка избирателей* (рассмотрение заявлений об ошибках и неточностях в списке, внесение в него изменений); *подготовка места для голосования* (помещения, избирательных ящиков, другого оборудования); *контроль предвыборной агитации* (на территории избирательного участка); *организация голосования* (обычного, досрочного и вне помещения для голосования; выдача открепительных удостоверений; выдача избирательных бюллетеней, контроль процесса голосования); *подсчет голосов* и *определение итогов* волеизъявления граждан (включая оформление протокола, выдачу его заверенных копий); рассмотрение *жалоб и заявлений* (и принятие по итогам их рассмотрения мотивированных решений); работа с *документами* (оформление, хранение, передача в вышестоящую избирательную комиссию). Данный перечень не является исчерпывающим.

Сравнение данных полномочий с компетенцией территориальных комиссий позволяет выявить ряд пробелов в правовом регулировании. В частности, к компетенции участковых комиссий можно было бы отнести: контроль над соблюдением избирательных прав, обеспечение нормативов технологического оборудования, реализацию мероприятий по развитию избирательной системы, внедрение средств автоматизации голосования и подсчета голосов, правовое обучение избирателей, профессиональную подготовку членов участковой комиссии, принятие мер по соблюдению единого порядка подведения итогов волеизъявления граждан, оказание методической помощи членам участковой комиссии, заслушивание сообщений органов местного самоуправления о подготовке к выборам.

Компетенцию по формированию участковых комиссий закон возлагает на территориальные избирательные комиссии. Данное законодательное решение существенно отличается от прежнего правового регулирования, при котором участковые избирательные комиссии формировались решениями представительных органов муниципальных образований. Представляется, что современный законодательный подход менее демократичен. Представительные органы муниципальных образований, как правило, формируются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании на альтернативной основе непосредственно гражданами, проживающими в данном муниципальном образовании (исключение составляют механизмы формирования представительных органов ряда муниципальных районов, а также безальтернативное голосование в небольших по численности проживающих граждан поселениях). Данным признакам не соответствуют территориальные избирательные комиссии, которые аналогичным образом формируются решениями вышестоящих комиссий. Участие представительных органов в механизме формирования избирательных комиссий в действующем законодательстве сохранено лишь для Центральной избирательной комиссии РФ (формируется решением палат Федерального Собрания на две трети), избирательных комиссий субъектов Федерации (половина состава формируется законодательным органом), избирательных комиссий муниципальных образований (весь состав формируется представительным органом). Однако образование избирательных комиссий муниципальных образований – большая редкость в современной российской практике. Чаще всего их полномочия возлагаются на территориальные избирательные комиссии, которые действуют на постоянной основе. Сформированные демократическим путем избирательные комиссии муниципальных образований, как правило, учреждаются лишь в столицах республик и административных центрах других субъектов Федерации, в которых имеется несколько внутригородских территориальных избирательных комиссий в связи с наличием таких административно-территориальных единиц, как районы в городе.

Территориальные избирательные комиссии несут публично-правовую обязанность назначения членов участковых избирательных комиссий «на основе предложений» достаточно широкого круга лиц, перечисленных в законодательстве (избирательные объединения, допущенные к распределению мандатов в Государственной Думе, представительных органах субъектов Федерации и муниципальных образований; представительные органы местного самоуправления; собрания избирателей, территориальные комиссии предыдущего состава). В связи с этим возникает следующий вопрос: вправе ли территориальные комиссии назначить членов участковой комиссии, если от указанных выше лиц каких-либо предложений не поступило (или поступившие предложения не позволяют сформировать комиссию в полном составе; или количество поступивших предложений достаточно, однако территориальная комиссия выражает свое несогласие с предложенными кандидатурами)? На наш взгляд, данные «предложения» не связывают и не могут связывать волю территориальной избирательной комиссии, потому что именно этот субъект наделен законным правом назначения членов участковых комиссий. Данное полномочие может осуществляться как по собственной инициативе территориальной комиссии, так и по инициативе неограниченного круга лиц.

Всякое заинтересованное лицо вправе обратиться в территориальную комиссию с предложением о кандидатуре будущего члена участковой комиссии.

В связи с этим вызывает возражения норма пункта 4 статьи 27 анализируемого Федерального закона в части наделения представительных органов муниципальных образований правом вносить предложения в территориальные избирательные комиссии о кандидатурах членов участковых комиссий. Во-первых, подобным правом должны наделяться все органы местного самоуправления, не только представительные (глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган, муниципальная избирательная комиссия). Во-вторых, необходимо учитывать территориальную юрисдикцию органов местного самоуправления и участковых избирательных комиссий (в законодательстве, на наш взгляд, следует исключить право органов местного самоуправления предлагать кандидатуры членов участковых избирательных комиссий, располагающихся за пределами соответствующих муниципальных образований). В-третьих, закон в данном случае должен учитывать сложносоставную структуру муниципальных районов, которые включают в себя городские и сельские поселения, в отличие от городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения, которые не имеют общей территории с другими муниципальными образованиями).

Таким образом, территориальные избирательные комиссии по общему правилу не связаны предложениями о кандидатах в члены участковых комиссий. Но из этого общего правила имеется ряд исключений. В частности, территориальная избирательная комиссия в силу императивной нормы закона обязана назначить не менее половины состава участковой комиссии на основе предложений, поступивших от избирательных объединений, допущенных к распределению мандатов в Государственной Думе, законодательном органе субъекта Федерации и представительном органе местного самоуправления. Применительно к выборам в государственные органы это политические партии; в отношении выборов в органы местного самоуправления – политические партии и другие политические общественные объединения, имеющие статус избирательного объединения.

Анализ данного законоположения порождает ряд вопросов спорного характера. Половина состава участковых избирательных комиссий должна представлять политические партии (и другие избирательные объединения) при условии, что они преодолели заградительный пункт по результатам очередных выборов с использованием пропорциональной системы народного представительства. Но почему только половина, а не весь состав участковой комиссии? Какими критериями должна руководствоваться территориальная комиссия, если количество избирательных объединений превысит половину списочного состава участковой комиссии? Имеет ли право территориальная комиссия отклонить кандидатуру, предложенную избирательным объединением? Если да, то однократно или многократно? В течение каких сроков? Можно сформулировать ряд новых и новых вопросов подобного рода.

В связи с этим, на наш взгляд, необходима следующая поправка в действующее законодательство о порядке формирования участковых избирательных комиссий. К фиксированному числу членов, назначаемых территориальной избирательной комиссией, дбавяется количество членов участковых комиссий по числу избирательных объединений, допущенных к распределению мандатов в Государственную Думу, представительные органы субъектов Федерации и муниципальных образований. Данные лица должны назначаться в состав участковых комиссий не решениями территориальных комиссий, а решениями соответствующих избирательных объединений согласно требованиям их уставов и других учредительных документов.

Участковые избирательные комиссии имеют фиксированный срок полномочий, составляющий пять лет. Данный законодательный подход имеет свои достоинства и недостатки. В промежутках между выборами участковые избирательные комиссии практически не осуществляют свои полномочия. Их деятельность в указанные временные периоды в лучшем случае сводится к

изучению изменений в действующем избирательном законодательстве, методической подготовке по организации голосования и т.д. На практике это, как правило, организуется в форме периодических семинаров, проводимых избирательными комиссиями субъектов Федерации. Члены участковых избирательных комиссий эпизодически повышают свою квалификацию, но фактически полномочий не осуществляют. Вместе с тем каждый член участковой избирательной комиссии продолжает пользоваться своим статусом, который имеет ряд признаков несменяемости и неприкосновенности.

После внесения изменений в законодательство о постоянном характере деятельности участковых избирательных комиссий в России, по сути, завершилась поэтапная реформа избирательной системы, смысл которой состоит в формировании единой системы избирательных органов, действующих на постоянной основе. В советской России принципы формирования и деятельности избирательных органов были совершенно другими: каждому виду выборов была присуща своя собственная система избирательных комиссий, после завершения электоральных кампаний избирательные комиссии утрачивали свои полномочия. Это создавало дополнительные гарантии независимости членов избирательных комиссий, ротации их состава, но в то же время снижало профессионализм и компетентность в процессе их функционирования.

Степень коллегиальности в деятельности участковых избирательных комиссий находится в зависимости от количества их членов. Если количество членов является сравнительно большим, это усложняет процесс организации деятельности комиссии, но повышает гарантии демократичности в их функционировании. Данные суждения имеют отношение ко всем избирательным комиссиям, однако участковые комиссии имеют важную особенность: к их компетенции относится не только разрешение вопросов посредством проведения заседаний; в день голосования эти члены комиссий обязаны выполнять функцию выдачи избирательных бюллетеней. Чем большим является количество избирателей на избирательном участке, тем больше требуется членов участковых комиссий с правом решающего голоса. В противном случае в помещениях участковых избирательных комиссий формировались бы очереди, которые стимулируют абсентеизм и снижают авторитет публичных выборов.

При определении допустимого количества членов участковых избирательных комиссий законодатель избрал следующие подходы: если количество избирателей является меньшим тысячи, состав членов должен быть от трех до девяти; если число избирателей находится в промежутке между тысячью и двумя тысячами – от семи до 12; при количестве избирателей более двух тысяч число членов участковой комиссии должно быть от семи до 16. Данное законодательное решение заслуживает ряда критических суждений. Не совсем ясно, по каким причинам федеральный законодатель не установил «фиксированное» число членов участковых комиссий. Если это объясняется лишь выбранной единицей отсчета (тысяча избирателей), то единицу отсчета можно было бы уменьшить, например, до 250 человек (до 250 человек – 3 члена; от 250 до 500 – 5 членов и т.д.). Если же «рамочный» Федеральный закон «Об общих принципах...» как бы «уступает место» конкретным законодательным актам (о выборах Президента РФ, о выборах депутатов Государственной Думы, законодательным актам субъектов РФ), то в этом нет особого смысла, потому что работа избирательных комиссий осуществляется на постоянной основе. Более того, это стимулирует конфликт законодательных актов об организации деятельности участковых избирательных комиссий.

Предположим, Закон о выборах депутатов Государственной Думы установил число членов участковых избирательных комиссий в количестве 7 членов, если число избирателей менее тысячи, 9 членов – если до двух тысяч, 11 членов – если число избирателей более двух тысяч. Подобное законодательное решение может оправдываться сложностью подсчета голосов с использованием смешанной избирательной системы. Но такие комиссии должны быть сформированы сроком на пять лет и распространять свои полномочия на вновь назначенные выборы Президента РФ, высших должностных лиц субъектов РФ, депутатов

региональных парламентов, органов местного самоуправления. Степень сложности деятельности участковых комиссий будет меняться, однако численный состав останется неизменным. На наш взгляд, наиболее существенным фактором, влияющим на оптимизацию числа членов участковых комиссий (при прочих равных условиях), является численность избирателей, постоянно или преимущественно проживающих в границах данного избирательного участка. Поэтому нормы пункта 3 статьи 27 анализируемого Федерального закона должны содержать *фиксированное* число членов в зависимости от численности избирателей, которое не распространяется на представителей политических партий и других избирательных объединений, получивших доступ к распределению мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе субъекта Федерации и представительных органах соответствующих муниципальных образований.

[1] См.: Игнатенко В.В. Место и роль участковых избирательных комиссий в системе избирательных комиссий в Российской Федерации // Избирательное право. Иркутск: Изб. комиссия Иркутской области, 2013. С. 46–58.

[2] См.: Зубенко Е.Н., Ковяшова И.Н. Статус участковых избирательных комиссий в контексте ФЗ № 157 «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе. Кострома: Изд-во Костромск. госуд. технол. ун-та, 2013. С. 74–76.

[3] См.: Игнатенко В.В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенции. М.: РЦОИТ, 2003. С. 34.

[4] См.: Бахарев В.В., Волгина Д.В., Юхневич В.А. Участковые избирательные комиссии // Проблемы избирательного права и применение инновационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации. С.-Пб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2011. С. 77–81.

[5] См.: Прокопьев Д.В. Конституционно-правовой статус избирательной комиссии сложноустроенного субъекта Российской Федерации (на примере Тюменской области). Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Сургут, 2003. С. 26.

[6] См., например: Игнатенко В.В. Правовые основы организации и деятельности участковых избирательных комиссий. Иркутск, 2003. С. 43; Бузин А.Ю. Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 9–12; Гетьман Л.С. Юридическое значение и действительность протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 16–20; Курбанов М. О некоторых проблемах формирования участковой избирательной комиссии // Правовая политика в XXI веке: государственный и частный интерес в праве. Махачкала. Радуга-1. 2013. С. 105–109.

[7] См.: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. 2013. № 27. Ст. 3477.