

Секция «Проблемы конституционного строя и конституционного статуса личности»

Отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в работе данной комиссии как мера конституционной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах

Научный руководитель – Корнев Виктор Николаевич

Гетманская Ольга Юрьевна

Аспирант

Российский государственный университет правосудия, Очный юридический университет,
Москва, Россия

E-mail: ms.getmanskaya92@mail.ru

Электоральное законодательство непрерывно совершенствуется, в него вносятся те или иные изменения, большая часть которых направлена на повышение доверия к избирательному процессу, усиление действия принципов открытости, гласности и коллегиальности в деятельности избирательных комиссий. Одним из важных шагов в данном направлении стали изменения, внесенные в электоральное законодательство в 2016 году, согласно которым отстранение члена участковой избирательной комиссии от ее работы реализуется исключительно на основании решения суда. Осуществление данной процедуры на основании акта избирательной комиссии стало невозможным.

Согласно пункту 12 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 67-ФЗ) член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах.

Между тем, не смотря на значительное усложнение данной процедуры, на практике избирательные комиссии порой все же прибегают к данной мере и инициируют отстранение члена комиссии в судебном порядке, при этом в последующем, как правило, его удаляют из помещения для голосования.

Чаще всего избирательная комиссия обращается в суд вследствие фиксации следующих действий члена комиссии: проведение фото- и видеосъемки конфиденциальной информации; проведение предвыборной агитации; проведение опросов в помещении для голосования; невыполнение распоряжений председателя комиссии. На практике основная масса отстранений приходится на долю членов комиссий с правом совещательного голоса.

Между тем ряд данных действий подпадает под составы правонарушений, перечисленных в отдельных положениях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), к примеру, в статье 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), статье 5.69 (вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании), статье 13.11 (нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных) и иных.

Возникает закономерный вопрос о квалификации правонарушения в части его отраслевой принадлежности: по соответствующим статьям КоАП РФ как административного правонарушения либо в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ как конституционного деликта, влекущего применение такой процессуальной меры ответственности, как отстранение от работы избирательной комиссии. Также возникает вопрос о возможности применения нескольких санкций одновременно, к примеру, административного штрафа

по соответствующей статье КоАП РФ и отстранение от работы комиссии на основании судебного решения согласно пункту 12 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ).

В этой связи стоит отметить, что установление судом факта нарушения законодательства о выборах и референдумах в порядке, предусмотренном КоАП РФ, вызывает серьезные сомнения с точки зрения соответствия отраслевой природы процессуального порядка применения мер принуждения их конституционно-правовой сущности[1]. При этом также сложно согласиться с доводом, высказываемом некоторыми авторами[2] о том, что для большей эффективности оправдано использование одновременно мер, предусмотренных КоАП РФ и КАС РФ, поскольку в данном случае высок риск наступления двойной ответственности за одно и то же правонарушение.

Мера конституционной ответственности, предусмотренная пунктом 12 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ, прежде всего, направлена на поражение соответствующего конституционно-правового статуса члена избирательной комиссией, а именно на лишение его возможности пользоваться корреспондирующими данному статусу правами.

Непосредственно для обеспечения прозрачности деятельности комиссий и соблюдения принципа равенства кандидатов и избирательных объединений последним предоставлено право назначения членов комиссий с правом совещательного голоса[3]. При этом партийная или иная составляющая (воля кандидата или инициативной группы референдума) является характерной чертой не только механизма назначения, но и статуса членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, что вытекает из самого способа их назначения, природы осуществляющего такое назначение субъекта, а также из целей данного института, который в том числе является формой взаимодействия государства и гражданского общества в конституционном механизме обеспечения народовластия в Российской Федерации[4]. Фактически, в день голосования на избирательном участке цель присутствия члена комиссии с правом совещательного голоса в помещении для голосования отчасти сводятся к наблюдению за законностью хода избирательного процесса.

Поскольку пунктом 12 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ не предусмотрено (в отличие от наблюдателя) удаление члена избирательной комиссии с избирательного участка, он поражается в своих правах лишь в той части, которая напрямую связана с осуществлением каких-либо функций в рамках работы самой комиссии, при этом, согласно вышеуказанной норме Федерального закона № 67-ФЗ, может оставаться на территории помещения для голосования и осуществлять функции по наблюдению за избирательным процессом.

Однако зачастую после принятия судом решения о немедленном отстранении члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе, этот член комиссии также незамедлительно силами правоохранительных органов удаляется из помещения для голосования, что, с одной стороны, противоречит буквальным положениям пункта 12 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ. Между тем данные действия являются оправданными со стороны председателя данной комиссии, поскольку зачастую отстранение связано с действиями члена комиссии, нарушающими нормальный ход избирательного процесса, согласно части 11¹ статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ председатель участковой избирательной комиссии обязан следить за порядком в помещении для голосования и предпринять все возможные действия для быстрого пресечения любых потенциально опасных, незаконных и провокационных действий со стороны любых участников избирательного процесса.

Анализируя все вышеизложенные возможности для привлечения к юридической ответственности члена комиссии за нарушение законодательства о выборах и референдумах,

стоит отметить многообразие норм и возникающие коллизии в их применении.

Полагаем, такая мера процессуальной ответственности, как отстранение члена комиссии от работы данной комиссии, должна применяться только в том случае, если вследствие совершенных данным участником избирательного процесса деяний невозможно без вреда для нормального хода голосования его дальнейшее осуществление функций, прав и обязанностей, направленных именно на обеспечение деятельности комиссии. Поскольку круг лиц, имеющих право находиться на избирательном участке в соответствии с определенной целью, обозначен Федеральным законом № 67-ФЗ, член комиссии с правом решающего голоса после вынесения судом решения о его отстранении должен быть удален с избирательного участка, а вопрос об удалении члена комиссии с правом совещательного голоса должен решаться дополнительно в зависимости от возможности либо невозможности его дальнейшего нахождения на участке с целью наблюдения за ходом избирательного процесса без ущерба для порядка на данном избирательном участке. В иных случаях применению подлежат соответствующие нормы КоАП РФ с возможным последующим удалением нарушителя из помещения для голосования в целях пресечения осуществления им противоправной деятельности, не связанной с осуществлением им функций, направленных на обеспечение деятельности комиссии.

Также особо стоит отметить, что, поскольку процесс обращения избирательной комиссии в суд и самого судебного разбирательства требует определенных затрат времени и ресурсов, целесообразно применять такую предварительную меру, как вынесение со стороны комиссии нарушителю предупреждения о недопустимости нарушения законодательства о выборах и референдумах в порядке пункта 5¹ статьи 20 Федерального закона № 67-ФЗ. В настоящее время данная мера применяется комиссиями крайне редко, хотя ввиду особых сроков в избирательном процессе и порой невысоким уровнем подготовки отдельных членов комиссий, может быть довольно эффективной. При этом в целях потенциально возможного использования данного факта в судебном разбирательстве предупреждение целесообразно оформлять в виде отдельного акта комиссии.

Поскольку согласно действующей редакции пункта 5¹ статьи 20 Федерального закона № 67-ФЗ предупреждение может быть вынесено только кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, предлагается расширить круг субъектов, на которых данная норма может распространяться, изложив указанный пункт в следующей редакции: «5.1. В случае нарушения настоящего Федерального закона соответствующая комиссия вправе вынести в адрес лица, совершившего нарушение, предупреждение, которое оформляется в виде решения комиссии и доводится до сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом.»

[1] Кичатов Н.В., Шишкина О.Е. И вновь об удалении наблюдателей из помещения для голосования: проблемы правовой природы и порядка реализации (с учетом опыта избирательной кампании 2016 года) // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 36

[2] См., например: Артамошкин М.Н., Чистобородов И.Г. Об удалении наблюдателей и иных лиц, нарушающих закон о выборах, референдумах, из помещения для голосования в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2. С. 16

[3] Миронов Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // Конституционное и муниципальное право. 2006, № 10. С. 20

[4] Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: оте-

чественная модель // «Журнал российского права». 2011. № 11. С. 16