

И. С. Алехина

I. S. Alekhina

Правовой статус членов избирательных комиссий, комиссий референдума, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях

Legal Status of Members of Election Commissions, the Commissions of the Referendum, Authorized to Make Protocols on Administrative Offences

Алехина Ирина Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал
РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры конституционного права
Кандидат юридических наук
Действительный государственный советник Санкт-
Петербурга 3-го класса
kp@szags.ru

Alekhina Irina Sergeevna

North-West Institute of Management — branch
of the Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration (Saint-
Petersburg)
Associate Professor of the Chair of Constitutional Law
PhD in Jurisprudence
State Counsellor 3rd Class of the Saint-Petersburg
kp@szags.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

должностное лицо, член избирательной комиссии, уполномоченный составлять протоколы об административных правонарушениях, протокол об административном правонарушении

KEY WORDS

public officer, member of election committee, member of election committee authorized keep the record administrative infraction; keep the record administrative infraction

РЕФЕРАТ

Избирательным законодательством предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях членам избирательных комиссий с правом решающего голоса. При реализации этого права на практике возникает ряд вопросов, которые автор попытался рассмотреть в данной статье.

ABSTRACT

The electoral legislation entitle to enfranchise authorized keep the record administrative infraction member of election committee the right of a deciding vote. *During the implementation of the this right (low) in practice a number of questions arise, which author tried to see in this article.*

Введение

Одной из специфических черт избирательного процесса является то, что он регулируется нормами нескольких отрас-

лей права. Практика проведения избирательных кампаний обычно сразу дает возможность выявить нормы какой-то одной отрасли права, которые могут быть применены исключительно во взаи-

мосвязи с нормами другой отрасли права. Характерным примером служит практика проведения предвыборной агитации, которая подробно изложена и описана в нормах избирательного права. Нарушения процедуры проведения предвыборной агитации могут образовывать составы административных правонарушений и тем самым приводить к возникновению административной ответственности. Однако в процессе производства по делу об административном правонарушении мы снова должны возвращаться к нормам избирательного законодательства, так как определения даются исключительно в нормах избирательного законодательства (например, как в приведенном выше конкретном случае — определение понятия предвыборной агитации).

Если рассмотреть избирательный процесс применительно к целям настоящей статьи только в сферах административного и избирательного права, то простой анализ ситуаций, встречающихся в практике проведения избирательных кампаний¹, подобных выше обозначенной, позволяет высказать следующие положения.

Законодательству об административной ответственности принадлежит исключительно важная роль в системе обеспечения избирательных прав российских граждан [1; 2]. Именно нормы права, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, осуществляют предупредительную и охранительную функции по отношению к значительной части избирательных прав, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан.

Так, в целом в КоАП РФ содержится свыше 80 составов административных правонарушений, прямо или косвенно связанных с нарушением норм избирательного законодательства и законодательства о референдумах, в которых упоминаются или непосредственно представлены практически все субъекты

избирательного права, включая и организаторов выборов. Также полагаем необходимым напомнить, что соответствующие дефиниции и правовой статус этих субъектов даны в нормах уже другой отрасли права — избирательного права.

Имеет место и обратный процесс: в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² используются такие понятия, как, например, «протокол об административных правонарушениях»³, соответствующие дефиниции и требования к составлению которого является исключительной прерогативой КоАП РФ.

Подобная «взаимосвязь» не является чисто теоретическим явлением, она находит свое отражение в ходе избирательных кампаний. Так, например, уточнения и дополнения отдельных терминов и процедур избирательного законодательства, введенные законодателем в 2005 г., в определенной степени изменили практику привлечения к административной ответственности не только в связи с введением новых административных составов КоАП РФ в сфере избирательного права, но и в значительной степени в связи с изменением терминов и понятий избирательного законодательства.

Важно подчеркнуть, что описанное явление не ограничивается и не может быть целиком сведено к понятию «отсылочных правовых норм». При применении или использовании по воле законодателя каких-либо терминов или понятий, определение которых дано в нормах другой отрасли права, мы можем просто перейти на правовое поле другой отрасли права или будем обязаны это сделать — со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Настоящая статья посвящена анализу и рассмотрению именно такого рода конкретной ситуации, суть которой заключается в возникновении дополни-

¹ Автор имеет практику проведения избирательных кампаний местного, регионального и федерального уровней.

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях...»).

³ П. 21.2 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

тельных прав и обязанностей у членов избирательных комиссий, уполномоченных на то комиссией, сверх рамок компетенции, обычно предоставляемой им нормами избирательного законодательства в связи с предоставлением им законодателем права составлять протоколы об административных правонарушениях.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что важность и практическая значимость рассматриваемого вопроса заключена в том, что члены избирательных комиссий, упоминаемые выше, в соответствии с предоставляемыми им законодателем правами являются «лицами с двойной компетенцией»: субъектами правоприменительной практики в области как избирательного, так и административного законодательства одновременно, что позволяет им совершенствовать и накапливать важную правоприменительную практику в области охраны избирательных прав граждан.

Принцип коллегиальности работы избирательных комиссий и правовой статус члена избирательной комиссии, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях

Ключевым моментом, или даже в данном случае ключевым понятием, на анализе которого мы хотели бы сначала подробно остановиться, является правовой статус члена избирательной комиссии, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях. Указанные полномочия, а именно полномочия по возбуждению дела об административном правонарушении, ему даются на основании решения избирательной комиссии в соответствии со ст. 29 п. 21.2 Федерального закона «Об основных гарантиях...». Но поскольку речь идет о применении данным лицом статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушени-

ях¹ (далее — КоАП РФ), все его возможные действия и решения в рамках новой компетенции, несомненно, попадают в сферу норм КоАП РФ, в соответствии с которым и должен действовать уполномоченный член избирательной комиссии. По отношению к отдельному члену избирательной комиссии обычно применяется термин «статус»². Термин «должностное лицо» по отношению к члену избирательной комиссии обычно не используется, но указывается, что избирательная комиссия является коллегиальным органом³.

Отсутствие термина «должностное лицо» объясняется тем, что избирательная комиссия — это коллегиальный орган и все юридически значимые действия или решения в избирательном процессе не могут быть определены каким-либо ее отдельным членом, даже ее председателем (либо полномочия или определенные обязанности должны быть возложены соответствующим решением комиссии, за которое проголосовало большинство членов при наличии кворума⁴). Именно законом предусмотрено, что решение избирательной комиссии принимается большинством от установленного числа членов избирательной комиссии⁵ либо большинством от присутствующих членов избирательной комиссии⁶.

Однако коллегиальность не является понятием, используемым в сфере административного права, и соответствующие полномочия в части составления протоколов об административных правонарушениях даются не избирательной комиссии в целом, а только ее отдельным членам.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г.

² См. ст. 29 ФЗ «Об основных гарантиях...».

³ См.: ст. 2, п. 21, ст. 28, п. 1 ФЗ «Об основных гарантиях...».

⁴ Ст. 28, п. 11 ФЗ «Об основных гарантиях...».

⁵ Ст. 28, п. 13 ФЗ «Об основных гарантиях...».

⁶ Ст. 28, п. 14 ФЗ «Об основных гарантиях...».

Строго говоря, Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации и ранее предоставлялись указанные полномочия членам избирательных комиссий¹, но в данном случае избирательное законодательство фактически признало, что члены избирательных комиссий с правом решающего голоса в случае предоставления им полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях становятся с точки зрения КоАП РФ *должностными лицами*. По крайней мере в том смысле, в каком понятие должностное лицо употребляется в статье 28.3 КоАП РФ².

Таким образом у членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, при определенных условиях появляется право и обязанность принимать самостоятельно и независимо от избирательной комиссии (даже оформленные в виде ее решений) единоличные решения в рамках КоАП РФ. Другими словами, у члена избирательной комиссии появляется определенная компетенция независимого от избирательной комиссии должностного лица, принимающего свои решения необязательно в соответствии с решением избирательной комиссии, но в соответствии со своим правосознанием и законом.

Парадокс данной ситуации заключается в том, что законодатель, введя п. 22.1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...», фактически наделил отдельных членов избирательных комиссий компетенцией, выходящей за пределы принципа коллегиальности работы избирательных комиссий.

Согласно КоАП РФ соответствующее должностное лицо, «осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, оценивает доказательства по своему внутреннему

убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности, и что никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу»³. Существует мнение, что «оценка доказательств по внутреннему убеждению означает, что должностное лицо избирательной комиссии, непредвзято изучая все представленные доказательства, самостоятельно решает вопрос об их достоверности или недостоверности (истинности или ложности сведений). В связи с этим исключается любое воздействие на это должностное лицо»⁴.

Знаковым примером является изредка встречающаяся в практике ситуация, когда на заседании избирательной комиссии рассматривается жалоба (обращение), в которой заявитель просит избирательную комиссию пресечь противоправные действия неких лиц и «возбудить административное производство в отношении...». Полагаем, что избирательная комиссия такого решения принять не может, так как данное решение правомочен принять единолично и по своему убеждению только соответствующий уполномоченный член избирательной комиссии.

Более того, уполномоченный член избирательной комиссии имеет процессуально закрепленное в КоАП РФ право согласиться или не согласиться с мнением избирательной комиссии, даже оформленным в виде ее коллегиального решения, в части необходимости возбуждения дела об административном правонарушении или отсутствии таковой необходимости. Причем решение уполномоченного члена избирательной комиссии в указанной части является окончательным, в том смысле что оно не может быть изменено председателем избирательной комиссии или коллегиальным решением комиссии.

В практике работы избирательных комиссий возможна предусмотренная законом ситуация (и не только в изби-

¹ Абзац 1 п. 5 ст. 28.3 КоАП РФ.

² Ст. 28.3 КоАП РФ: «Протоколы об административных правонарушениях... составляются должностными лицами... в пределах компетенции соответствующего органа».

³ Ст. 26.11 КоАП РФ.

⁴ Комментарий к КоАП РФ (под общ. ред. проф. Э. Н. Ренова. М., 2002. 1040 с.).

рательном законодательстве)¹, возможна ситуация, когда отдельный член избирательной комиссии не согласен с ее коллегиальным решением. В таком случае член избирательной комиссии может написать свое особое мнение, которое должно быть приложено к решению избирательной комиссии². В этом случае коллегиальность решения не нарушается, и оно (решение) обязательно должно быть приведено в исполнение.

В качестве конкретной иллюстрации вышесказанного приведем пример одного из информационных сообщений:

«...Член... муниципальной избирательной комиссии с правом решающего голоса госпожа К... от имени и по поручению комиссии составила протокол об административном правонарушении...»³. Приведенный пример можно понимать только следующим образом. Госпожа К., как уполномоченный член избирательной комиссии, согласилась с мнением членов избирательной комиссии о наличии достаточных признаков и поводов для возбуждения дела об административном правонарушении и, руководствуясь своим правосознанием, составила протокол об административном правонарушении. В данном случае госпожа К. согласилась с мнением избирательной комиссии, но могла и не согласиться. В этом случае она могла написать свое отдельное мнение о несогласии с решением избирательной комиссии.

К сожалению, возникают и более серьезные ситуации. Например, по информации Свердловского областного суда: «Первоуральской городской территориальной избирательной комиссией составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении редакции газеты профсоюза ПРОФИ «Профессионал» в лице

главного редактора Х. Мировой судья Кировского района г. Екатеринбурга возвратил протокол и материалы дела для устранения недостатков в избирательную комиссию, поскольку лицо, привлекаемое к административной ответственности, не конкретизировано»⁴. В данном случае ошибочно написано, что «Первоуральской городской территориальной избирательной комиссией составлен протокол об административном правонарушении», так как избирательная комиссия не правомочна составлять протокол об административном правонарушении. Избирательная комиссия на своем заседании могла уполномочить (делегировать полномочия) члену избирательной комиссии с правом решающего голоса составлять протоколы, а уже данное лицо самостоятельно, по своему личному убеждению могло принять решение составить данный протокол. В данной ситуации мы не оцениваем правильность составления протокола, а лишь указываем на ситуацию, в которой данный протокол был составлен.

Делегировав избирательной комиссии право предоставлять полномочия члену избирательной комиссии с правом решающего голоса составлять протоколы об административных правонарушениях, законодатель не определил ответ на следующий вопрос: избирательные комиссии какого уровня обладают этим правом? Исходя из смысла п. 21.2 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...», получается, что этим правом обладают любые избирательные комиссии, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации до участковой избирательной комиссии. В этой связи может возникнуть ситуация, когда, например, на федеральных выборах члены участковых избирательных комиссий в разных субъектах Российской Федерации могут составить протоколы об административных

¹ Например, особое мнение судьи.

² П. 17 ст. 28 ФЗ «Об основных гарантиях...».

³ Проценты — это страшная сила / А. Лебедева // Новая газета. № 082. 4.11.2004. С. 4.

⁴ О судебной практике по делам об административных правонарушениях в сфере избирательного права (Извлечение): [Электронный ресурс]. URL: http://www.ekbobsud.ru/sudpr_det.php?srazd=9&id=10&page=1.

правонарушениях, реагируя, как это им предписывает закон, на показанный по местному телевидению сюжет, содержащий соответствующие признаки административного правонарушения, например, незаконной предвыборной агитации. В связи с возросшей ролью партий в формировании избирательных комиссий эта теоретическая ситуация становится вполне реально осуществимой.

Полагаем, что законодателю целесообразно было бы уточнить данный момент, а именно исключить право составления протокола об административных правонарушениях уполномоченным членом участковой избирательной комиссии, например, в законах, касающихся организации и проведения федеральных выборов. Притом что при проведении региональных или местных выборов члены избирательных комиссий любого уровня могут составлять протоколы об административном правонарушении.

Согласно ст. 28.7 КоАП РФ может быть проведено административное расследование, которое проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения, а в соответствии с п. 2 ст. 29.5 КоАП РФ решение о привлечении к административной ответственности может приниматься судом по месту расположения соответствующей избирательной комиссии. Сколько и каких судебных решений может быть принято на основании одного вышесказанного телевизионного сюжета, показанного по каналам центрального телевидения?

О «неполноте» компетенции должностных лиц избирательных комиссий в части производства по делам об административных правонарушениях

Важным дополнением в законодательство об административных правонарушениях, которое могло бы значительно повысить эффективность обеспечения и защиты избирательных прав граждан, явилось бы, с нашей точки зрения, воз-

ложение на уполномоченных членов избирательных комиссий обязанности осуществления всех стадий производства по делам об административных правонарушениях. Речь идет о разрешении дела об административном правонарушении и обеспечении исполнения вынесенного постановления в соответствии с законом. Данные функции переданы судебным органам.

Обратившись к главе 23 КоАП РФ, мы увидим, что правом рассматривать дела об административных правонарушениях наделены должностные лица более чем 60 государственных органов, например, Органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (ст. 23.28), Органы, осуществляющие государственный контроль за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки (ст. 23.18) и т.п. По нашему мнению, не является правомерным положение вещей, в соответствии с которым не менее значимые государственные органы — избирательные комиссии, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, т. е. прав, которые являются конституционными правами граждан, — не входят в указанный реестр.

В законодательстве уже давно используется формула «административная ответственность, налагаемая в судебном порядке». Огромный шаг в ее развитии был сделан в связи с принятием действующего КоАП РФ. В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ судебные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных более чем 160 нормами Кодекса¹. Напомним, что ранее к подведомственности судей относились административные правонарушения, квалифицируемые только по четырем статьям. Однако расширение судебной подведомственности в рассмотрении дел об административных правонарушениях влечет очень серьезные последствия в правоприменительной

¹ Комментарий к КоАП РФ (Под общ. ред. проф. Э. Н. Ренова. М., 2002. 1040 с.).

деятельности, наиболее серьезным из которых является возникновение перегруженности судов количеством поступающих дел.

В соответствии с КоАП РФ дела об административных правонарушениях в сфере избирательного процесса, предусмотренных статьями 5.1, 5.3–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58, по сравнению с обычными административными правонарушениями должны рассматриваться в пятидневный срок вместо обычного пятнадцатидневного. При этом законодательством не допускается продление указанного срока, если административное правонарушение произошло в сфере избирательного процесса. Однако практика располагает примерами продолжительного рассмотрения судебным органом административного дела.

Превышение срока вынесения решения по административному делу (месяц, два и более) в подавляющем большинстве случаев лишает смысла всю проведенную деятельность по ускоренному возбуждению административного производства и срочному установлению соответствующих доказательств во время избирательной кампании. Например, если бы избиратель знал, что кандидат привлекает несовершеннолетних к работе по проведению своей избирательной кампании, то он бы возможно и не проголосовал бы за данного кандидата. К сожалению, в подавляющем большинстве случаев решение судебного органа принимается к сроку, когда избирательная кампания уже закончена, а привлекаемое к административной ответственности физическое лицо обычно уезжает для проведения выборов в команде другого кандидата в другую часть страны, а юридическое лицо может просто прекратить свое существование, так как создавалось исключительно на выборный период для решения конкретных задач. Таким образом, пропадает быстрота и неотвратимость административного наказания, публичное обнародование которого во время выборной кампании несомненно сыграло бы свою знаковую роль при проведении голосования.

Вторым важным моментом, на который мы считаем необходимым обратить внимание, является отсутствие активного процессуального статуса у уполномоченного члена избирательной комиссии или у самой избирательной комиссии как юридического лица после момента поступления в судебный орган протокола об административном правонарушении, составленного уполномоченным членом избирательной комиссии. Ситуация, по нашему мнению, может быть обозначена как серьезный пробел в административном законодательстве: судебные органы могут рассматривать дело об административном правонарушении в отсутствие уполномоченных членов избирательной комиссии, которые этот протокол и составили.

Заключение

Цель, которую преследовал законодатель, наделяя дополнительными полномочиями членов избирательных комиссий (точнее говоря — полномочиями, которые могут быть реализованы только по решению избирательной комиссии), полагаем, очевидна и понятна: появление еще одного качественно нового класса должностных лиц¹, обеспечивающих законность в избирательном процессе.

Очевиден или по крайней мере предполагается и новый качественный профессиональный уровень этих лиц: с одной стороны, это правовой статус члена избирательной комиссии, а с другой стороны — возможность осуществления процессуальных действий по составлению протокола об административных правонарушениях.

Правовая коллизия, которая может возникнуть на «границе коллегиальности и единоначалия» в конкретных ситуациях при возбуждении дела об административном правонарушении, как показывает практика, нивелируется тщательностью

¹ В терминологии Кодекса об административных правонарушениях РФ.

анализа ситуации, в которой усматриваются признаки правонарушения. Но возможность ее возникновения несомненно требует учета и внимания членов избирательных комиссий в своей работе.

И, наконец, как уже говорилось выше, мы считаем необходимым возложить на уполномоченных членов избирательных комиссий право рассматривать дела об административных правонарушениях.

Литература

1. *Князев С. Д.* Российское избирательное право: Учебник. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. 448 с.
2. *Протченко А. В.* Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009.

References

1. *Knyazev S. D.* Russian electoral law. Vladivostok: Publishing house of Far Eastern University, 2001. 448 p.
2. *Protchenko A. V.* Administrative and legal responsibility for violation of electoral rights of citizens: Dissertation abstract. Khabarovsk, 2009.