

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

УДК 342.846.4

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ УЧАСТКОВЫХ КОМИССИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

© Хвалев С. А., 2020

ООО «Право выбора», г. Иркутск, Россия

Установлено, что деятельность органов, задачей которых является обеспечение процесса периодического обновления власти, является объектом пристального внимания со стороны общества, так как выборы, основанные на демократических принципах, – это основная общественная потребность; власть, сменяемая цивилизованным образом, является условием поступательного развития всех социальных институтов. Утверждается, что в условиях любой избирательной кампании основной груз ответственности в вопросах профессионализма организации выборных процедур, а также законности и достоверности итогов голосования несут избирательные комиссии участкового уровня. Поставлен вопрос о том, что лежит в основе эффективной деятельности данных органов. Выявлено, что общим фактором оптимальной деятельности участковых комиссий является грамотное регулирование их правового положения, неполное или противоречивое регулирование правового положения участковых комиссий сводит на нет любые предпосылки профессиональной и оперативной работы таких органов. Рассмотрены теоретико-прикладные проблемы в деятельности участковых комиссий в России, возникающие вследствие слабого законодательного регулирования. Сделан вывод, что регулирование правового положения участковых комиссий в России далеко от совершенства, обновленный в недавнем времени механизм формирования таких комиссий усугубил положение. Доказывается факт того, что в разрешении таких сложностей, как повышение профессионализма членов участковых комиссий, поступательное формирование участковых комиссий, нет никаких продвижений, что слабо способствует развитию избирательной системы в целом.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, избирательная система, участковые комиссии, избирательный орган, член комиссии, статус участковых комиссий, ответственность, решение комиссии, итоги голосования.

В обществе, основанном на принципах представительной демократии и сбалансированной системе публичного управления, главной силой, гарантирующей избирательное право, обеспечивающей независимость, а также транспарентность избирательного процесса, являются избирательные комиссии. В зависимости от особенностей общества, социально-экономических и политических условий на каждом этапе его развития, системы избирательных комиссий имеют свои уникальные характеристики [28, с. 21–30]. Однако, при любой модели системы избирательных комиссий, всегда имеется необходимость в формировании огромного корпуса избирательных органов, занимающихся организацией процесса голосования, подсчета голосов и установления итогов голосования на избирательном участке. Избирательные органы участкового уровня могут иметь различные наименования: избирательные секции, избирательные пункты, правление избирательного участка [11, с. 2316–2320]. Однако вне зависимости от их обозначения, основной задачей таких комиссий является непосредственное взаимодействие с избирателем в

день голосования в целях обеспечения реализации их активных избирательных прав.

Участковые комиссии представляют собой низовой уровень в системе избирательных органов. Но это несколько не снижает степень их функционального значения в масштабах всей избирательной системы. Некоторые ученые прямо говорят, что участковые комиссии – это «первичное звено» в системе организации выборов, однако без которого избирательная система функционировать не сможет [9, с. 46–58].

К сожалению, понимание важности деятельности комиссий участкового уровня не привело к качественному, а иногда и просто продуманному регулированию правового положения данных избирательных органов в Российской Федерации. По нашему мнению, неэффективное федеральное регулирование правового положения участковых комиссий – это прямая причина существования сложно разрешимых правоприменительных проблем, конфликтов и коллизий в рамках организации и проведения избирательных кампаний в масштабах всей страны. Отечественные ученые уже давно обращают внимание на наличие в российском

избирательном законодательстве застаревших и очень критических проблем правового положения участковых комиссий, которые с годами не устраняются законодателем. Проблемой высшего порядка, по мнению некоторых ученых-правоведов, является то, что правовое положение участковых комиссий абсолютно не регулируется на уровне Конституции РФ [17, с. 48–63]. К. М. Мушкетов говорит о необходимости включения в Конституцию РФ хотя бы основ правосубъектности избирательных комиссий [18, с. 57]. Однако в данной работе мы не будем анализировать необходимость конституционного регулирования характеристик комиссий участкового уровня, а рассмотрим более прикладные, но не менее важные трудности, вытекающие из текущего законодательства, с которыми комиссии участкового уровня, а также вышестоящие комиссии сталкиваются в ходе каждой выборной кампании.

В зависимости от содержания все рассматриваемые в данном исследовании проблемы правового положения участковых комиссий в России можно подразделить следующим образом:

- 1) проблема правосубъектности участковых комиссий;
- 2) проблема процедуры обновления участковых комиссий;
- 3) проблема требований к членам участковых комиссий с правом решающего голоса.

Проблема правосубъектности участковых комиссий

Данная проблема не нова. Она существует с начала строительства в 1993 г. новейшей российской государственности и возведения избирательной системы Российской Федерации в том виде, в котором она существует на сегодняшний момент. Основным звеном данной проблемы является то, что законодатель, к сожалению, не определяет природу участковых комиссий и, как следствие этого, остается неразрешенным крайне важный вопрос – место участковых комиссий в системе публичной власти в Российской Федерации. В исторической ретроспективе нужно отметить, что ни в Указе Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период»¹, ни в Федеральном зако-

не от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»², ни в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³, ни в действующем в настоящее время Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) законодатель не пытался предпринять попыток закрепить идею о природе участковых комиссий. Кстати говоря, вопрос о закреплении правосубъектности участковых комиссий становится все более актуальным в ракурсе того, что законодатель со временем определил природу иных избирательных комиссий. Так, Центральная избирательная комиссия РФ является федеральным государственным органом, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации функционируют как региональные государственные органы, избирательные комиссии муниципальных образований наделены полномочиями муниципальных органов. Однако применительно к правосубъектности комиссий участкового уровня законодательное определение их места в системе публичного управления все еще не осуществлено. Единственное, что упомянуто в Федеральном законе № 67-ФЗ касательно сущности участковых комиссий, так это то, что данные комиссии – это коллегиальные органы, формируемые в порядке и сроки, которые установлены законом (п. 21 ст. 2).

Проблему места участковых комиссий в системе органов публичного управления в Российской Федерации не первый год пытаются решить ученые и лица, занимающиеся непосредственным правоприменением избирательного законодательства. По существу дела все попытки исследователей в разрешении рассматриваемой проблемы сводятся к системному толкованию норм избирательного законодательства в попытке выявить в них «скрытую» природу участковых комиссий. Кстати говоря, иногда такие попытки аргументированы. Однако в большинстве случаев они сводятся к обоснованию некой «юридической химеры», которая абсолютно не укладывается в теоретические представления о возможных и предусмотрен-

¹ Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период: указ Президента РФ от 1 окт. 1993 г. № 1557 (утратил силу) // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

² Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: федер. закон от 6 дек. 1994 г. № 56-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 19 сент. 1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

ных законодательством России субъектах общественных отношений¹.

Все попытки российских ученых по определению природы участковых комиссий можно объединить в следующие группы:

1) *участковые комиссии – это государственные органы* [5, с. 106]. Е. И. Старовойтова отмечает, что в условиях конституционно обозначенного принципа законности деятельности участковых комиссий можно говорить о государственной деятельности данных образований [25, с. 24], т. е., по мнению данного автора, участковые комиссии являются государственными органами. Л. Д. Волкова относит данные комиссии к государственным органам, поскольку они «создаются в соответствии с законом, наделяются государственно-властной компетенцией и действуют в рамках законно установленных форм и методов» [8, с. 8]. Государственными органами определяет участковые комиссии также А. А. Макарец [14, с. 51–52], который отмечает, что предписание о том, что избирательные комиссии (участкового уровня) обладают статусом государственного органа, носит общий характер, при этом реальность такого статуса конкретизируется полномочиями, которыми они наделены. Примерно такой же позиции придерживаются Т. Т. Алиев, И. М. Аничкин, отмечающие в своих трудах, что участковые избирательные комиссии можно отнести к государственным органам на основе формальных признаков этого органа [2, с. 63]. Ю. Ф. Петухов определяет избирательную комиссию как «властеоблеченный государственный орган». При этом автор отмечает, что речь идет о коллективе граждан, который обладает следующими признаками: образуется в установленном порядке; уполномочен государством на обеспечение права граждан избирать и быть избранными в органы власти; наделен государственно-властными полномочиями; действует в установленном государством порядке; является самостоятельной частью единой системы государственных органов России [21, с. 6–7]. По мнению С. Д. Князева [12, с. 36–45] и иных ученых [10, с. 211], участковые комиссии не входят ни в одну из трех ветвей власти в Российской Федерации, они являются государственными органами, основной задачей которых является организация и проведение избирательной кампании;

¹ Химера – в греческой мифологии чудовище с головой и шеей льва, туловищем козы, хвостом в виде змеи. В переносном смысле – нечто несуществующее, неосуществимая несбыточная идея (Толковый словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://ozhegov.textologia.ru/definit/himera/?q=742&n=182762>).

2) *участковые комиссии – это некие уникальные общественные органы*, не имеющие ничего общего ни с государственными, ни с муниципальными органами. Так, по мнению А. А. Вешнякова, «законодательством о выборах и референдумах нормативно закреплена система избирательных комиссий – постоянно действующих государственных (а в ряде случаев и муниципальных) органов на верхних уровнях... общественных органов – на низовых уровнях»². Центральная избирательная комиссия России, избирательные комиссии субъектов Федерации, территориальные избирательные комиссии являются государственными органами, избирательные комиссии муниципальных образований – муниципальными органами, а другие избирательные комиссии представляют собой общественные формирования, наделенные полномочиями по осуществлению государственных или местных (муниципальных) задач, отмечают иные авторы [19, с. 34]. Такой же позиции придерживаются Н. И. Овчинников [20, с. 139] и И. С. Алехина [1, с. 132];

3) *участковые комиссии – это государственно-общественные образования*. Так, например, Ю. С. Цветкова отмечает, что понимание природы избирательных комиссий невозможно без учета идеи диалектического единства частного-правового и публично-правового в избирательном праве [27, с. 65–67]. По мнению Н. С. Бондаря, «избирательные права граждан, как и сам по себе институт выборов, имеют в своей основе определенное... соотношение частного и публичного интереса» [3, с. 16], иными словами, по мнению указанных авторов, участковая комиссия – это некое образование, в котором сосредоточиваются интересы как государства, так и общества;

4) *участковые комиссии – это форма самоорганизации избирателей* [2, с. 62–63]. Участковые комиссии, по мнению некоторых исследователей, представляют собой яркий прообраз абсолютной самоорганизации избирателей [16, с. 63].

Как видим, в вопросах правосубъектности и места участковых комиссий в системе публичного управления нет единства мнения. При этом высказываются как достаточно простые мнения о том, что участковые комиссии – это государственные органы, так и весьма экзотические позиции о том, что такие комиссии представляют собой общественные органы или даже самоуправляемые образования избирателей. Однако ни один из высказанных подходов напрямую не

² Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». М., 2000. С. 60.

основан на нормах действующего российского законодательства.

В условиях имеющегося законодательного вакуума в вопросах природы участковых комиссий попробуем обратиться к практике высших судов Российской Федерации, которые способны путем толкования перекрывать существующие законодательные пробелы. Как показывает анализ, в абсолютном большинстве случаев Верховный Суд РФ особого внимания изучению правового положения комиссий участкового уровня не уделяет. Судом в своих решениях используется «сухая» законодательная конструкция о том, что участковые комиссии – это коллегиальные органы¹. Несколько более глубоким подходом по рассматриваемому вопросу отличается Конституционный Суд РФ. В некоторых решениях Конституционного Суда РФ начиная с 2002 г. в различных контекстах рассматриваемых судом дел упоминается правовая позиция о том, что комиссии любого, в том числе участкового, уровня наделены, по существу, публично-властными функциями², которые налагают на них необходимость компенсирования и полного восстановления избирательных прав граждан, тем более в случае нарушения их со стороны избирательных комиссий³. Конечно, Конституционный Суд РФ не дает прямого ответа на вопрос о природе участковых комиссий. Однако видно, что в своем понимании данной

проблемы судебный орган больше ориентирован на «провластное» толкование сущности избирательных комиссий участкового уровня.

Конечно, можно утверждать, что проблема правового положения участковых комиссий носит исключительно теоретический характер. Однако значительный опыт работы в избирательной системе Российской Федерации и столкновения в повседневной работе с «живой» деятельностью участковых комиссий приводят к пониманию, что неопределенность в вопросах правосубъектности комиссий участкового уровня – это огромная правоприменительная сложность, выражающаяся в конечном счете в их фактической и причем тотальной подконтрольности исполнительным органам государственной власти, правоохранительным органам и местным администрациям. Действующее избирательное законодательство предусматривает взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления и их должностными лицами в вопросах обеспечения безопасности избирателей в помещениях для голосования, выделения транспорта, материально-технического обеспечения деятельности комиссий, контроля за законностью предвыборной агитации и т. д. Как показывает практика, зачастую такое взаимодействие с органами публичного управления приобретает гипертрофированный вид, вплоть до требования к прямому подчинению. Так, неоднократно со стороны прокуратуры Российской Федерации к участковым комиссиям поступали требования в части предоставления списков избирателей для дополнительной проверки и оценки их качества, сведений о гражданах, систематически не голосующих на выборах, у участковых комиссий со стороны правоохранительных органов в постоянном режиме истребуется избирательная документация для проведения доследственных проверок. При этом все это происходит на фоне того, что в Федеральном законе № 67-ФЗ в ранг принципа возведена норма о независимости избирательных комиссий и недопустимости вторжения в их исключительную компетенцию⁴, а также неотнесения Законом РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» деятельности избирательных комиссий к объектам прямого прокурорского надзора⁵. Еще более вопиющая ситуация возникает в области взаимодействия участковых комиссий с

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2005 г. № 47-Г05-12 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] : справочная правовая система; определение Верховного Суда РФ от 18 мая 2005 г. № 4-Г05-9 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] : справочная правовая система.

² По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Воронежской области : постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 22 апр. 2013 г. № 8-П // Собр. законодательства РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Трасова : постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 15 янв. 2002 г. № 1-П // Собр. законодательства РФ. 2002. № 6. Ст. 626; По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е. Г. Одиянкова : постановление Конституц. Суда РФ от 26 дек. 2005 г. № 14-П // Собр. законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 337.

⁴ П. 12 ст. 20 Федерального закона № 67-ФЗ.

⁵ Гл. 2 Закона Российской Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газ. 1992. 18 фев. (№ 39).

органами местного самоуправления, которые незаконно требуют от членов таких комиссий предоставления информации о ходе голосования, установления итогов голосования, предварительного предоставления неподписанных протоколов об итогах голосования и т. д.

В этой связи следует согласиться с крайне осторожными и далеко не массовыми, но все же имеющимися высказываниями в научно-практической литературе о фактическом «огосударствлении» участковых комиссий посредством «успешных» попыток их фактического подчинения исполнительным органам государственной власти или органам местного самоуправления [22, с. 387]. К сожалению, но зачастую это факт, независимость участковых комиссий – это чистая формальность, «на практике избирательные комиссии... становятся все менее самостоятельными и все более превращаются в заинтересованных участников выборов, защищающих интересы одной стороны» [13, с. 131]. Утратив свою независимость, становясь придатком органов государственной власти и (или) местного самоуправления, участковые комиссии начинают пренебрегать равенством прав одних кандидатов и политических партий и, наоборот, благосклонно относиться к другим.

Конечно, тесная связь участковых комиссий с государственными органами и органами местного самоуправления, перетекающая в отношения власти и подчинения, возникла как следствие целой совокупности законодательных недостатков. Однако, по нашему мнению, во многом это возможно в силу того, что правовое положение участковых комиссий, их место в системе публичного управления в России не определено. Именно этот аспект правового положения имеет основополагающее значение в вопросах беспристрастной работы комиссий участкового уровня [24, с. 132]. Установление природы избирательных комиссий играет принципиальную роль и во многом определяет сам процесс выборов, степень гарантированности конституционных прав избирать и быть избранными, доверие граждан к результатам выборов [4, с. 4]. Правовое положение участковых комиссий нужно конкретизировать не путем научных изысканий или судебного толкования, а посредством прямого регулирования на законодательном уровне, вводя при этом суровую ответственность, во-первых, участковых комиссий и их членов с правом решающего голоса за деятельность, не согласующуюся с природой комиссий, во-вторых, субъектов избирательного процесса, необоснованно вторгающихся в пределы компетенции комиссий участкового

уровня, подменяя их деятельность полностью или частично.

Проблема процедуры обновления участковых комиссий

Данная проблема не имеет таких давних корней, как проблема правосубъектности комиссий участкового уровня, однако она является не менее злободневной.

Масштаб проблемы процедуры обновления участковых комиссий стал наиболее очевидным именно в 2018 г., когда закончился первый цикл пятилетних полномочий участковых комиссий.

Для целостности картины необходимо рассмотреть предысторию существующего порядка формирования участковых комиссий. В соответствии со ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ, действовавшей в различных редакциях с 2002 по 2013 г., участковые комиссии формировались вышестоящими территориальными комиссиями в период каждой избирательной кампании. При этом срок полномочий участковых комиссий, по общему правилу, истекал через десять дней со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов. Иными словами, участковые комиссии не действовали на постоянной основе, их составы определялись для конкретных выборов. Все изменилось кардинальным образом с принятием Федерального закона от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «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”»¹ (далее – Федеральный закон № 157-ФЗ). Принятие Федерального закона № 157-ФЗ – эта история очень туманная и крайне запутанная. Нужно начать с того, что Федеральный закон № 157-ФЗ в виде проекта федерального закона № 440300-5 был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ еще в 2010 г. и основная идея первоначального проекта заключалась в изменении единого дня голосования на выборах в Российской Федерации [26, с. 20–24]. В данной редакции проект федерального закона № 440300-5 пролежал в федеральном парламенте около двух лет. За это время по проекту было принято всего лишь несколько незначительных решений – решение о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы Российской Федерации, а также определение ответственного по проекту комитета федерального парламента. Однако с апреля по июнь 2012 г. проект федерального закона

¹ Собр. законодательства РФ. 2012. № 41. Ст. 5522.

№ 440300-5 был изменен до неузнаваемости. В него был включен ряд новых концептуальных изменений, в том числе предложения о пятилетнем сроке полномочий участковых комиссий и создании, в масштабах всей страны, резерва составов участковых комиссий. В данном виде проект федерального закона был стремительно принят российским парламентом и подписан Президентом РФ уже в октябре 2012 г. Конечно, в такой спешке проект федерального закона не был толком обсужден в профессиональной среде, он не был должным образом оценен с точки зрения оценки регулирующего воздействия¹.

В конечном счете, опубликованный 3 октября 2012 г. Федеральный закон № 157-ФЗ касательно участковых избирательных комиссий содержал два революционных положения. Во-первых, было установлено, что участковые комиссии формируются сроком на пять лет, т. е. функционируют на постоянной основе. Кстати говоря, с самого начала это нововведение было воспринято неоднозначно. Некоторые ученые отметили, что данная новелла явно усилила роль участковых комиссий [6, с. 36], гарантировала их долговременную работу [4, с. 4]. Однако практики отнеслись к нововведению явно скептически, указав, что пятилетние полномочия членов участковых комиссий вызовут массу конфликтов, например, в области трудовой деятельности [23, с. 77]. В. В. Вискулова прямо сказала, что столь длительный срок полномочий участковых комиссий просто бессмысленен, ни о каком повышении профессионализма их членов не может идти и речи, так как эффективное обучение членов комиссий в межвыборный период на неоплачиваемой основе невозможно [7, с. 55–62].

Во-вторых, был введен абсолютно новый институт – резерв составов участковых комиссий. Данный резерв в упрощенном виде представляет собой базу данных о гражданах, отвечающих требованиям, предъявляемым к членам участковых комиссий, и давших свое согласие на работу в комиссиях участкового уровня, но по каким-либо причинам оказавшихся не включенными в составы таких комиссий. Резерв составов участковых комиссий, по замыслу законодателя, введен и функционирует в настоящее время в следующих целях:

1) своевременного восполнения вакансий в составах участковых комиссий, функционирующих в течение пяти лет;

2) повышения уровня профессионализма членов участковых комиссий посредством организации на базе резерва планомерного обучения основам избирательного законодательства²;

3) освобождения территориальных избирательных комиссий от нескончаемых процессов формирования участковых комиссий перед каждыми выборами как федерального, регионального, так и муниципального уровней.

Действительно, цели очень позитивные. Но возможность достижения целей должна обеспечиваться внедрением оптимально настроенных процедур, что, к сожалению, не произошло в случае с резервом составов участковых комиссий.

Основной механизм резерва составов участковых комиссий заключается в том, что субъекты выдвижения кандидатур в составы таких комиссий (политические партии, иные общественные объединения, представительные органы местного самоуправления, собрания избирателей) могут предлагать бесконечное количество граждан, желающих работать в комиссиях участкового уровня. При этом в случае невключения данных лиц в составы комиссий, сведения о них заносятся в резерв их составов. Таким образом, если в течение пятилетнего срока в участковой комиссии открывается вакансия, то ее замещает человек из резерва состава данной комиссии. Представлена общая и самая упрощенная схема наполнения и функционирования резерва составов участковых комиссий. Однако такой упрощенной характеристики достаточно для описания проблематики данного института.

Все недостатки резерва составов участковых комиссий можно объединить в три основные группы:

1. *Проблема отсутствия нормативно обоснованной заинтересованности граждан к нахождению в резерве составов участковых комиссий.* Во-первых, резерв составов участковых комиссий в том виде, в котором он реализован на территории Российской Федерации, не гарантирует лицам, в нем состоящим, попадание в состав участковых комиссий. Статистика показывает, что начиная с 2013 по 2018 г. общий процент миграции граждан из резерва в составы участковых комиссий составил не более 10–15 %. Абсолютному большинству граждан,

¹ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/440300-5>.

² Пункт 2 Порядка формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий, утв. постановлением Центральной избирательной комиссии России от 5 дек. 2012 г. № 152/1137-6 // Вестн. Центризбиркома РФ. 2012. № 12; Лисицина Ю. А. Основные изменения в избирательном законодательстве в период с 2002 по 2013 г. // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та. 2013. № 5, т. 2. С. 39.

входящих в резерв, так и не придется работать в комиссиях участкового уровня. Следовательно, для граждан, состоящих в резерве, нет никакой мотивации продолжать там находиться. В итоге люди переезжают на другое место жительства, становятся кандидатами на выборные должности, приобретают иные характеристики, не совместимые со статусом члена участковой комиссии. Во-вторых, из практических наблюдений следует, что кандидатуры на включение в резерв, предлагаемые политическими партиями и общественными объединениями, меняют свои политические взгляды. По прохождении определенного периода времени граждане, включенные в резервы от политических партий и иных общественных объединений, не желают находиться в них в качестве их представителей. При этом в условиях ухудшения социально-экономической обстановки в Российской Федерации подобные политические изменения во взглядах граждан являются массовыми. В конечном счете примерно из пяти граждан, включенных в резерв составов участковых комиссий, четверо в силу объективных или субъективных причин не могут быть назначены в состав комиссии после открытия в ней вакантной должности члена с правом решающего голоса.

На рассмотренные выше недостатки резерва составов участковых избирательных комиссий правоприменители обращали внимание еще в 2013 г. Отмечалось, что граждане дают свое согласие на включение в резервы составов участковых комиссий и буквально через короткий период времени массово отказываются работать в участковых комиссиях. Уже по истечении первого года функционирования резерва составов участковых комиссий стали звучать заключения о том, что данный институт в той форме, в которой он предложен, – абсолютно нежизнеспособен [15, с. 75–76].

2. *Проблема актуализации сведений о гражданах, сведения о которых включены в резерв составов участковых комиссий.* В соответствии с п. 1 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ гражданин может быть включен в резерв только в том случае, если он соответствует целой совокупности требований (наличие российского гражданства, полная дееспособность, отсутствие публичных статусов (гражданин не должен быть судьей, прокурором, главой местной администрации), отсутствие неснятой или непогашенной судимости за совершение преступления и т. д.). К сожалению, реализованная концепция резерва не дает возможность отслеживать в реальном режиме достоверность и актуальность сведения о статусе граждан, включенных в него.

Так, гражданин, который ранее соответствовал этим требованиям и был включен в резерв составов участковых комиссий, в течение времени нахождения в нем не проверяется на соответствие установленным требованиям. В итоге в момент появления вакансии в составе конкретной участковой комиссии, она не может быть своевременно замещена из резерва, так как соответствующий гражданин уже не может быть членом комиссии с правом решающего голоса.

3. *Процедурные сложности формирования и ведения резерва составов участковых комиссий.* Напомним, что одной из целей введения института резерва составов участковых комиссий являлось освобождение территориальных избирательных комиссий от нескончаемых процессов формирования участковых комиссий для каждой избирательной кампании. Непродуманность общей концепции резерва привела к тому, что избирательные комиссии территориального уровня в вопросах работы с участковыми комиссиями оказались не менее загруженными. Деятельность территориальных комиссий по формированию участковых комиссий была заменена не менее трудоемкой работой по наполнению и ведению резерва их составов. Для примера, иллюстрирующего объем работы с резервом, достаточно привести всего лишь один факт, основанный на действующих нормах. Так, для того, чтобы переместить из резерва в состав участковой комиссии всего лишь одного человека, в совокупности нужно оформить и принять как минимум четыре решения территориальной избирательной комиссии¹. И такая работа в существующих реалиях проводится территориальными комиссиями на постоянной основе в разрезе пятилетнего срока полномочий участковых комиссий.

Как показала пятилетняя практика функционирования резерва составов участковых комиссий, цели его введения в условиях существующего регулирования данного института недостижимы, а сам резерв – это пустая и не имеющая никакого смысла процедура.

Проблема требований к членам участковых комиссий с правом решающего голоса

Как уже отмечалось в данном исследовании, в соответствии с п. 1 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ, к членам участковых комиссий предъявляется целая совокупность требований. По

¹ См. п. 20–22, 31 Порядка формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии России от 5 дек. 2012 г. № 152/1137–6.

большей части указанные требования являются разумными и необходимыми. Однако набор этих требований существенно не модернизировался на протяжении последних 15 лет.

Те требования, которые имеются в избирательном законодательстве, на сегодняшний момент направлены на формирование независимых и объективных составов участковых комиссий. При этом они абсолютно не приспособлены под формирование работоспособных и профессиональных составов комиссий участкового уровня. В данном контексте следует обратить внимание на то, что российское законодательство не содержит указания на предельный возраст членов комиссий, а также минимальную подготовку (аттестацию) граждан, претендующих на звание члена комиссии с правом решающего голоса, в области компьютерных технологий.

Попробуем обосновать необходимость законодательного закрепления возрастных требований и профессиональных навыков для членов участковых комиссий. Специфика работы участковых комиссий такова, что значительная часть деятельности их членов сопряжена с интенсивным физическим трудом – сбором и разбором технологического оборудования, информированием избирателей о ходе избирательной кампании путем поквартирного и подомового обхода, обеспечением голосования избирателей вне помещения для голосования и т. д. Как бы это цинично ни звучало, тем не менее, людям в возрасте такую деятельность достаточно сложно осуществлять качественно и оперативно. В конечном счете, ненадлежащее осуществление членами участковых комиссий своих обязанностей является причиной недовольства избирателей и огромного количества жалоб с их стороны. Каков должен быть возрастной заградительный барьер для членов участковых комиссий с правом решающего голоса – это открытый вопрос, подлежащий широкому обсуждению, так же как и вопрос о способах снижения среднего возраста составов участковых комиссий. Однако то, что соответствующий вопрос необходимо урегулировать на законодательном уровне, сомнению не подлежит.

Длительный опыт работы в избирательной системе наталкивает также и на мысль, что кандидаты в члены участковых комиссий должны проходить определенную систему предварительной аттестации в области компьютерных технологий. Проблема повсеместной невозможности членов комиссий участкового уровня работать с компьютерной техникой и специальным программным обеспечением с каждым

годом становится все острее. Все шире на территории Российской Федерации применяют комплексы электронного голосования, комплексы обработки избирательных бюллетеней. В ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2016 г., а также выборов Президента РФ в 2018 г. практически во всех участковых комиссиях протоколы об итогах голосования избирателей изготавливались с применением технологии QR-code. Более того, в ходе последних президентских выборов в целях обеспечения прозрачности процесса голосования использовалось видеонаблюдение, предполагающее настройку оптического оборудования, контроль его работы при помощи специального интернет-портала. Обеспечить нормальную работу членов комиссий участкового уровня с указанными технологиями было крайне затруднительно. Сложность данной проблемы преумножается высоким средним возрастом членов участковых избирательных комиссий. К сожалению, таким людям зачастую практически невозможно освоить эти технологии и оборудование.

Как представляется, сегодня назрела острая практическая потребность скорректировать требования к членам комиссий в угоду повышения общего качества деятельности избирательных органов. Это не просто умозрительное предположение – это объективная необходимость, продиктованная жизненными обстоятельствами, связанными, в том числе, с достижениями технического прогресса.

В заключение хотелось бы отметить, что роль участковых комиссий в избирательном процессе должна усиливаться, а правовое положение таких избирательных органов постоянно совершенствоваться, в данном вопросе не должно быть длительной стагнации, в противном случае избирательная система в целом утратит способность в ходе выборов противостоять административному ресурсу, а также эффективно отвечать на вызовы постоянно развивающихся «черных» избирательных технологий. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алехина И. С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4. С. 127–134.
2. Алиев Т. Т., Аничкин И. М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 5. С. 61–65.
3. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. 334 с.
4. Бузин А. Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 166 с.

5. Верзилина И. Г. К вопросу о системе избирательных комиссий // Вестник Московского государственного областного университета. 2013. Т. 2, № 5. С. 103–107.

6. Верзилина. И. Г. Профессионализация участковых избирательных комиссий: теория и практика // Вестник Вятского государственного университета. 2014. № 1. С. 35–38.

7. Вискулова В. В. Очередная попытка стабилизации института выборов: чьи права гарантируются? // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 55–62.

8. Волкова Л. Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2000. 167 с.

9. Игнатенко В. В. Место и роль участковых избирательных комиссий в системе избирательных комиссий в Российской Федерации // Избирательное право. 2013. № 2(22). С. 46–58.

10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003. 807 с.

11. Кадомцева Е. А. Избирательные органы зарубежных стран: сравнительно-правовой аспект // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 39. С. 2316–2320.

12. Князев С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 36–45.

13. Мазова О. В. Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 127–131.

14. Макарец А. А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. №3 (13). С. 51–60.

15. Малинин А. Е. Проблемы совершенствования федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах на примере Щелковского муниципального района // Вестник Московского государственного областного университета. 2013. Т. 2, № 5. С. 73–77.

16. Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Конституция и статус избирательных комиссий в России // Государство и право. 2013. № 12. С. 54–63.

17. Миронов Н. М. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59). С. 48–63.

19. Мушкетов К. М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: к вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права // Ленинградский юридический журнал. 2009. № 3. С. 56–67.

19. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко. М., 2003. 708 с.

20. Овчинников Н. И. 15-летие системы избирательных комиссий Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2. С. 138–144.

21. Петухов Ю. Ф. Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 23 с.

22. Рыкова Л. В. Независимость участковых избирательных комиссий как конституционный принцип их деятельности // Актуальные вопросы развития современного

общества : сб. 4-й Междунар. науч.-практ. конф. Курск, 2014. Т. 3. С. 385–389.

23. Семенова Е. В. Актуальные проблемы формирования участковых избирательных комиссий // Современные проблемы правотворчества и правоприменения : материалы Всерос. студенч. науч.-практ. конф. Иркутск, 2017. С. 77–81.

24. Старовойтова Е. И. Правовой статус избирательных комиссий: на примере избирательного законодательства стран СНГ // Сибирский юридический вестник. 2014. № 4 (67). С. 132–138.

25. Старовойтова Е. И. Реализация принципа законности в деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. 2014. № 1 (28). С. 24–29.

26. Хвалев С. А. Концепция единых дней голосования в российском избирательном праве: реалии и перспективы // Избирательное право. 2012. № 3. С. 20–24.

27. Цветкова Ю. С. Избирательные комиссии в демократическом правовом государстве: понятие и признаки // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 2. С. 65–69.

28. Lopez-Pintor Rafael. Electoral Management Bodies as Institution of Governance. N. Y., 2000. 251 p.

REFERENCES

1. Alekhina I.S. The system of election commissions in the Russian Federation. *Administrative consulting*, 2014, no. 4, pp. 127–134. (in Russian)
2. Aliev T.T., Anichkin I.M. The legal status of election commissions in the Russian Federation. *Modern Law*, 2012, no. 5, pp. 62–65. (in Russian)
3. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. *The constitutional value of electoral rights of the Russian citizens*. Moscow, 2005. 334 p. (in Russian)
4. Buzin A.Y. *Problems of the legal status of election commissions in the Russian Federation. Cand. sci. diss.* Moscow, 2004. 166 p. (in Russian)
5. Verzilina I.G. More on the system of election commissions. *Newsletter of the Moscow State Regional University*, 2013, vol. 2, no. 5, pp. 103–106. (in Russian)
6. Verzilina I.G. Professionalization of precinct election commissions: theory and practice. *Newsletter of the Vyatka State University*, 2014, no. 1, pp. 35–38. (in Russian)
7. Viskulova V.V. Another attempt to stabilize the institution of elections: whose rights are guaranteed? *Constitutional and municipal law*, 2013, no. 7, pp. 55–62. (in Russian)
8. Volkova L.D. *The problems of legal regulation of organization and activities of electoral commissions for preparation and conduction of federal elections in Russia. Cand. sci. diss. abstr.* Tyumen, 2000, 167 p. (in Russian)
9. Ignatenko V.V. The place and role of precinct election commissions in the system of election commissions in the Russian Federation. *The Electoral Law*, 2013, no. 2(22). pp. 46–58. (in Russian)
10. Veshnyakov A.A. (ed.) *Electoral Law and Electoral Process in the Russian Federation: the textbook for universities*. Moscow, 2003, 807 p. (in Russian)
11. Kadomtseva E.A. Electoral bodies of foreign countries: a comparative legal aspect. *“Concept” scientific and methodical online journal*, 2017, vol. 39, pp. 2316–2320. (in Russian)
12. Knyazev S.D. The legal status of election commissions in the Russian Federation: prospects for development. *Journal of Russian Law*, 1999, no. 10, pp. 36–45. (in Russian)
13. Mazova O.V. Features of the legal responsibility of the election commission as a legal entity. *Journal of Russian Law*, 2009, no. 9, pp. 127–131. (in Russian)
14. Makartsev A.A. The organizational and legal structure of election commissions in the Russian Federation: problems of realization of the legal status. *Newsletter of Tomsk State University. Law*, 2014, no. 3 (13), pp. 51–52. (in Russian)
15. Malinin A.E. Problems of improving the federal and regional legislation on elections and referendums evidenced from the Shchelkovsky municipal district. *Newsletter of the Moscow State Regional University*, 2013, vol. 2, no. 5, pp. 73–77. (in Russian)

16. Mateykovich M.S., Suchilin V.N. The Constitution and the status of election commissions in Russia. *The State and Law*, 2013, no. 12, pp. 54-63. (in Russian)

17. Mironov N.M. The Institute of Election Commissions in Russia: Development Trends and Role in the Electoral Process. *Comparative Constitutional Review*, 2007, no. 2 (59), pp. 48-63. (in Russian)

18. Mushketov K.M. The legal status of election commissions in the Russian Federation: more on the correlation between the norms of constitutional and civil law. *The Leningrad Law Journal*, 2009, no. 3, pp. 56-67. (in Russian)

19. Veshnyakov A.A. (ed.), Lysenko V.I. (sci. ed.). *Scientific and practical comments to the Federal Law "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation"*. Moscow, 2003. 708 p. (in Russian)

20. Ovchinnikov N.I. The 15th anniversary of the system of election commissions in the Russian Federation. *Actual problems of the Russian law*, 2009, no. 2, pp. 138-144. (in Russian)

21. Petukhov Y.F. *Characteristics of the legal status of an election commission of an entity of the Russian Federation under conditions of reforming of the electoral legislation. Cand. sci. diss. abstr.* Moscow, 2003. 23 p. (in Russian)

22. Rykova L.V. Independence of precinct election commissions as the constitutional principle of their activity. *Actual Issues of the Development of Modern Society. Proc. 4th international scientific-practical conference*, Kursk, 2014, vol. 3, pp. 358-389. (in Russian)

23. Semenova E.V. Actual problems of formation of precinct election commissions. *Modern problems of lawmaking and law enforcement. Proc. of the All-Russian Student Scientific and Practical Conference*. Irkutsk, 2017, pp. 77-81. (in Russian)

24. Starovoitova E.I. The legal status of election commissions: the example of the electoral legislation in the CIS countries. *Siberian Law Herald*, 2014, no. 4 (67), pp. 132-138. (in Russian)

25. Starovoitova E.I. Implementation of the principle of legality in the activities of election commissions in the Russian Federation. *Newsletter of the Speransky Institute of Legislation and Legal Information*, no. 1 (28), pp. 24-29. (in Russian)

26. Khvalev S.A. The concept of single voting days in the Russian electoral Law: reality and possible prospects. *The Electoral Law*, 2012, no. 3, pp. 20-24. (in Russian)

27. Tsvetkova Y.S. Election commissions in a democratic rule-of-law state: the notion and characteristics. *Modern trends in the development of science and technology*, 2015, no. 2, pp. 65-69. (in Russian)

28. Lopez-Pintor Rafael. *Electoral Management Bodies as Institution of Governance*. New York, 2000. 251 p.

Legal Status of Participating Commissions in the Russian Federation: Critical Analysis

© Khvalev S. A., 2020

The activity of the bodies, whose aim is to ensure the process of periodic renewal of power, is the object of close attention from the society side. And it simply cannot be the other way, since elections based on democratic principles are the basic social need, while the power changed in a civilized way is a condition for the progressive development of all social institutions, a guarantee that everybody is equal before the law, as well as a precondition for a fair division of public wealth. At the same time, in the context of any election campaign the main burden of responsibility, when we speak about professionalism in the organization of election procedures, as well as legality and reliability of the results of voting, is held by election commissions at the precinct level. In connection with it there is a completely logical question, regarding the basis for the effective operation of these bodies. The general factor of the optimal activity of precinct commissions is the competent and balanced legal regulation of their legal status. Thus, incomplete or contradictory legislative regulation of any of these elements of the legal status of precinct commissions brings to nothing any preconditions for professional and efficient work of such bodies. In this study we are going to consider theoretical and practical problems in the activities of precinct commissions in the Russian Federation, arising because of weak legislative regulation. The study concluded that the regulation of the legal status of precinct commissions in Russia is far from perfect. The recently updated mechanism for the formation of such commissions has aggravated the situation. The study proves the fact that in solving such difficulties as improving the professionalism of members of precinct commissions, the progressive formation of precinct commissions there are no advancements, which weakly contributes to the development of the electoral system as a whole.

Keywords: elections, electoral process, electoral system, precinct commissions, electoral body, commission member, status of precinct commissions, responsibility, decision of a commission, voting results.