
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС ЧЛЕНА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

© 2023 г. Н. Ю. Турищева

*Избирательная комиссия Краснодарского края, г. Краснодар;
Кубанский государственный университет, г. Краснодар*

E-mail: dom0023@mail.ru

Поступила в редакцию 13.11.2022 г.

Аннотация. Статья посвящена вопросам процессуального статуса членов избирательных комиссий как коллегиальных органов, на которые возлагается выполнение публично значимых функций в сфере организации выборов. Наличие собственных юрисдикционных полномочий избирательных комиссий выводит на первый план вопросы содержания процессуального статуса их членов.

Дуалистическая природа статуса члена избирательной комиссии состоит в реализации собственных индивидуальных правомочий и правомочий члена избирательной комиссии как коллегиального органа. Независимо от уровня самой комиссии можно говорить об универсальности процессуального статуса члена избирательной комиссии, основанного на обеспечении задач по реализации избирательных прав и формированию органов публичной власти.

В 2022 г. в избирательное законодательство внесены изменения, меняющие систему избирательных комиссий с одновременным исключением членов с правом совещательного голоса в комиссиях среднего и низшего звеньев. Автор приходит к выводу о том, что изменение структуры комиссий меняет функциональную составляющую процессуального статуса члена территориальной избирательной комиссии. Введением новаций нивелируется внутренняя конфликтность статуса члена комиссии, полномочия которого возвращаются в русло понимаемого в самом широком значении соблюдения и защиты избирательных прав. Анализируемые изменения избирательного законодательства отражают смещение центра конституционно-правовой охраны избирательных прав из сферы реализации индивидуальных интересов участников избирательного процесса в направлении обеспечения объективного контроля при установлении итогов голосования.

Ключевые слова: избирательный процесс, управление избирательным процессом, член избирательной комиссии, член с правом решающего голоса, член с правом совещательного голоса, публично-правовые функции, современная демократия.

Цитирование: Турищева Н.Ю. Процессуальный статус члена избирательной комиссии // Государство и право. 2023. № 3. С. 54–62.

DOI: 10.31857/S102694520024773-1

PROCEDURAL STATUS OF A MEMBER
OF THE ELECTION COMMISSION

© 2023 N. Yu. Turishcheva

*Election Commission of the Краснодар Region, Krasnodar;
Kuban State University, Krasnodar*

E-mail: dom0023@mail.ru

Received 13.11.2022

Abstract. The article is devoted to the issues of the procedural status of members of election commissions as collegiate bodies entrusted with the performance of publicly significant functions in the field of organizing elections. The presence of their own jurisdictional powers of election commissions brings to the fore the issues of the content of the procedural status of their members.

The dualistic nature of the status of a member of an election commission consists in the exercise of one's own individual powers and the powers of a member of an election commission as a collegial body. Regardless of the level of the commission itself, one can speak of the universality of the procedural status of a member of the election commission, based on ensuring the tasks of exercising electoral rights and forming public authorities. In 2022, changes were made to the electoral legislation that change the system of electoral commissions with the simultaneous exclusion of members with the right to consultative vote in the commissions of the middle and lower levels. The author comes to the conclusion that the change in the structure of the commissions changes the functional component of the procedural status of a member of the territorial election commission. The introduction of innovations neutralizes the internal conflict of the status of a member of the commission, whose powers are returned to the mainstream understood in the broadest sense of observance and protection of electoral rights. The analyzed changes in the electoral legislation reflect the shift of the center of the constitutional and legal protection of electoral rights from the sphere of realization of the individual interests of the participants in the electoral process towards ensuring objective control when establishing the voting results.

Key words: electoral process, management of the electoral process, member of the electoral commission, member with the right to vote, member with the right to consultative vote, public law functions, modern democracy.

For citation: *Turishcheva, N. Yu. (2023). Procedural status of a member of the election commission // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 54–62.*

Доктринальные споры о природе избирательного процесса, о необходимости законодательного закрепления понятия «избирательный процесс», определения прав и обязанностей каждого из его участников, установления действенной системы процессуальных гарантий¹, в том числе членов избирательных комиссий, кандидатов, избирательных объединений и иных субъектов, не утрачивают своей актуальности².

Возможность рассмотрения избирательных споров не только в судебном порядке, но и по линии избирательных комиссий, что подразумевает наличие их собственных юрисдикционных функций, выводит на первый план вопросы содержания процессуального статуса членов избирательных комиссий в контексте понимания свободных выборов как неотъемлемого элемента современной демократии. Как отмечается в юридической литературе, имманентность демократии функции управления избирательным процессом является существенной частью системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на господстве права и разделении властей³. Каковы же характерные составляющие процессуального статуса членов избирательных комиссий, чем определяется и насколько значимо их влияние на управление избирательным процессом?

Как справедливо отмечает В.В. Комарова, «демократическая государственность в Российской Федерации находится сегодня в процессе своей модернизации»⁴. Развитие демократических начал организации публичной власти ведет к необходимости детального регулирования процессуального статуса членов избирательных комиссий, находящихся в центре электоральных процессов, исходя из критерия процессуальной правосубъектности и различных статусных и целевых признаков членов комиссий, содержащихся в действующем избирательном законодательстве.

По мнению Р.Т. Биктагирова, избирательный процесс в числе других юридических процессов, осуществляемых в отдельных отраслях управления, регламентирован лишь в общих чертах, взгляды ученых на избирательный процесс как на сложную многосоставную политико-правовую категорию еще не устоялись и находятся в стадии теоретической разработки⁵.

Учеными-правоведами подчеркивается, что государственно-правовые реалии вызывают необходимость процессуализации деятельности публичной администрации⁶. Указанный тезис справедлив и в отношении деятельности членов избирательных

¹ См.: *Баландин В.Н., Павлушина А.А.* О видах юридического процесса // Правоведение. 2002. № 4 (243). С. 27.

² См.: *Чистобородов И.Г.* Понятие государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2020. Т. 16. № 1. С. 89.

³ См.: *Чуров В.Е., Эбзеев Б.С.* Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал рос. права. 2011. № 11. С. 7.

⁴ *Комарова В.В.* Демократия через призму конституционных ценностей // Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / отв. ред. В.А. Виноградов, А.А. Ларичев. М., 2021. С. 19.

⁵ См.: *Биктагиров Р.Т.* Избирательный процесс как вид юридического процесса: теоретические проблемы становления // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1. С. 148, 152.

⁶ См.: *Соловей Ю.П.* Современные проблемы построения российской модели административного процесса: обзор Всероссий. науч.-практ. конф. // Сибирское юрид. обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 111.

комиссий, осуществляющих управление избирательным процессом в широком смысле.

Наличие в отечественной избирательной системе избирательных комиссий как особых органов, призванных обеспечивать реализацию избирательных прав и формировать избираемые органы публичной власти, обуславливает дуалистический характер избирательного процесса, лежащего в основе осуществления комиссиями публично значимых функций. С одной стороны, на комиссии возлагаются задачи по обеспечению избирательных прав граждан, с другой — по решению вопросов легитимации избираемых органов власти. Указанные обстоятельства непосредственным образом определяют также двойственный характер процессуального статуса членов избирательных комиссий. В чем он состоит и как проявляется?

Процессуальный статус члена избирательной комиссии включает в себя совокупность взаимосвязанных структурообразующих элементов, позволяющих определить правовое положение члена комиссии как субъекта избирательного процесса, его место и значение в структуре процесса, объем полномочий, порядок назначения в состав комиссии и основания прекращения полномочий, ответственность за результаты деятельности.

Полагаем возможным выделить следующие элементы процессуального статуса члена комиссии:

1. Статическая составляющая определяет положение члена комиссии как субъекта права и включает порядок приобретения и прекращения статуса (член комиссии с правом решающего голоса, член комиссии с правом совещательного голоса), срок исполнения полномочий, установленные законом ограничения и гарантии деятельности.

2. Динамическая (функциональная) составляющая определяется уровнем избирательной комиссии, членом которой назначено данное лицо, специально-юридическими (правовыми) функциями, осуществляемыми комиссией, возможным возложением на нее полномочий комиссии, организующей выборы, а также отдельными полномочиями, исполняемыми членом данной комиссии в составе ее руководящих, рабочих и консультативных органов и рабочих групп.

3. Юрисдикционная составляющая включает ответственность члена комиссии за результаты деятельности, за нарушения (при наличии) порядка осуществления соответствующих полномочий.

Система избирательных комиссий включает различные по своей правовой природе органы: ЦИК России — государственный орган Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации — государственные органы соответствующих субъектов Российской Федерации,

до недавнего времени — избирательные комиссии муниципальных образований, являвшиеся муниципальными органами, территориальные избирательные комиссии — государственные органы соответствующих субъектов Российской Федерации, а также окружные и участковые избирательные комиссии, имеющие статус государственно-общественных образований. Каждая из комиссий выполняет характерные для нее функции, вытекающие из соответствующего родового понятия комиссии (организующая выборы, ЦИК России, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, окружная, территориальная, участковая): связанные с регистрацией кандидатов и списков кандидатов, организацией информирования избирателей, осуществлением контроля агитации и финансирования избирательных кампаний кандидатов и партий, проведением голосования, подсчетом голосов и установлением итогов голосования, определением результатов выборов и др.

Круг полномочий избирательной комиссии, организующей выборы, по правовой оценке конкретных юридических фактов, имеющих значение в избирательном процессе, в том числе по разрешению избирательных споров и применению к участникам избирательного процесса предусмотренных законом санкций, является тем определяющим фактором, который свидетельствует о единстве полномочий комиссий на выборах разного уровня. Поэтому независимо от уровня самой комиссии в целом можно говорить об универсальности процессуального статуса члена избирательной комиссии, основанного на обеспечении задач по реализации избирательных прав и формированию органов публичной власти.

Система избирательных комиссий характеризуется общими демократическими началами формирования и организации деятельности, основанными на принципах законности, независимости, коллегиальности, равенства прав членов комиссии, открытости и гласности всех процедур⁷.

Требование законодателя о назначении в составы комиссий не менее половины членов с правом решающего голоса по предложениям политических партий, с обязательным соблюдением предпочтений для партий, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе ФС РФ, законодательном органе субъекта Российской Федерации, представительном органе соответствующего муниципального образования, имеет целью придать деятельности комиссий политическое равновесие и устойчивость, основанные на результатах участия партий в предыдущих избирательных

⁷ См.: Арановский К. В., Игнатенко В. В., Князев С. Д. Избирательное право России: учеб. пособие. Владивосток, 2007. С. 129.

кампаниях и на сформулированных электоральных предпочтениях избирателей определенной территории.

Коллегиальность — основополагающий фактор, который позволяет не только объединить различные политические интересы в деятельности комиссии, но и выработать решение, основанное на требованиях действующего законодательства и на голосовании большинства членов комиссии и направленное на последовательное развитие электорального процесса. Статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса определяется прежде всего в связи с реализацией функций комиссии как коллегиального органа, принимающего решения путем общего голосования ее членов (открытого или в случаях, прямо установленных законом, — тайного). Полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса производны от полномочий самой комиссии и отдельно не закреплены, определяются видом и уровнем выборов, в организации и проведении которых участвует соответствующая комиссия, что и свидетельствует об отсутствии иных полномочий, кроме тех, которые непосредственно вытекают из закона, определяющего задачи комиссии соответствующего уровня, или же непосредственно установлены самим законом в отношении членов комиссий, или делегированы данному члену специальным поручением комиссии.

Однако статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса включает его полномочия не только как члена коллегиального органа, но также и индивидуальные полномочия.

Так, непосредственно Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸ (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) установлены полномочия избирательных комиссий, закрепляющие их юрисдикционные функции на выборах различного уровня; определены полномочия ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий в процессе подготовки и проведения выборов, формирования нижестоящих комиссий, а также полномочия по обязательному информационному обеспечению выборов, по осуществлению контроля за проведением агитации и финансированием избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений; кроме этого, закреплены полномочия руководящих органов соответствующих комиссий (председателя, заместителя председателя, секретаря), определяющие их процессуальный статус; нормативными правовыми

актами субъектов Российской Федерации установлено наличие права законодательной инициативы у соответствующей региональной комиссии, наличие печатных органов и др.

Пункт 23 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ закрепляет право члена комиссии с правом решающего и с правом совещательного голоса обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию или в суд. Аналогичные процессуальные полномочия членов избирательных комиссий по обращению в суд закреплены Федеральным законом о КАС РФ. Решением соответствующей избирательной комиссии члены комиссии с правом решающего голоса наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ, т.е. им делегируются соответствующие полномочия. В этом же ряду следует назвать полномочия члена с правом решающего голоса, назначенного решением комиссии в состав той или иной рабочей группы (по предварительному рассмотрению жалоб, по информационным спорам, по проверке подписных листов кандидатов и т.п.), тем самым на основании решения комиссии такой член комиссии наделяется определенными полномочиями.

Как указал Конституционный Суд РФ, возложение на избирательные комиссии обязанности обеспечения и защиты избирательных прав граждан требует от них ответственного отношения к исполнению своих полномочий, сопряженного с эффективной заботой о создании всех необходимых условий для полноценного участия в выборах граждан, политических партий и других субъектов избирательного процесса⁹. Тем самым Конституционным Судом РФ определена одна из важнейших функций избирательных комиссий, состоящая в обеспечении реализации избирательных прав.

Процессуальный статус члена избирательной комиссии любого уровня предоставляет ему широкие возможности по отстаиванию собственной позиции, которая может не совпадать с решением комиссии как коллегиального органа.

В числе таких возможностей важнейшее место занимает право члена комиссии с правом решающего голоса на особое мнение, с возможностью его опубликования в том же порядке, что и решение, в связи с которым оно представлено. Таким образом,

⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 13.04.2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2655.

⁸ См.: СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

законодателем закреплена возможность придания гласности иному мнению члена комиссии, отличному от мнения большинства, возможность обнародования иной оценки хода избирательного процесса¹⁰.

Нарушение принципа коллегиальности в осуществлении полномочий члена с правом решающего голоса является основанием для применения мер ответственности к члену комиссии. Так, Определением Конституционного Суда РФ от 28 декабря 2021 г. № 2964-О отказано в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.А. Самонова, который являлся членом участковой избирательной комиссии на выборах Губернатора Санкт-Петербурга и выборах депутатов муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга поселка Парголово. В день голосования, 8 сентября 2019 г., по обращению участковой избирательной комиссии в суд с административным исковым заявлением В.А. Самонов был отстранен от участия в ее работе в связи с нарушением требований Федерального закона № 67-ФЗ, выразившихся в осуществлении в нарушение установленного порядка фотосъемки списка избирателей, в осуществлении без поручения участковой комиссии звонков избирателям, изъявившим желание проголосовать вне помещения для голосования. Таким образом, в данной ситуации еще раз было отмечено право члена комиссии действовать не исходя из собственных побуждений, а в соответствии с определенными поручениями комиссии.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что при осуществлении своих полномочий, таких как регистрация (учет) избирателей, организация голосования, подсчет голосов избирателей, определение итогов голосования и результатов выборов, избирательные комиссии действуют, прежде всего, в интересах граждан как носителей избирательных прав и в этом смысле формирование избирательных комиссий, организация их деятельности и обеспечение полномочий как самих комиссий, так и их членов приобретают, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан.

Конституционный Суд РФ оценил полномочия члена избирательной комиссии с правом

решающего голоса как баланс двух составляющих: с одной стороны, публичного интереса в проведении свободных выборов и защиты избирательных прав граждан; с другой — права члена участковой избирательной комиссии на участие в работе указанной комиссии как формы реализации им права на участие в управлении делами государства¹¹.

Есть ли такое право у члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса? Положения Федерального закона № 67-ФЗ о равенстве прав членов комиссий с правом решающего и с правом совещательного голоса приводят к положительному ответу.

Важнейшим элементом процессуального статуса членов с правом решающего и совещательного голоса является право на обращение в суд с обжалованием действий комиссии, членами которой они являются. Таким образом, закрепляется возможность оспаривать коллективное решение вплоть до его отмены, возможность доказывать правомерность иного варианта решения. Как представляется, закреплена законодателем потенциальная возможность отмены решения большинства, включение такой составляющей статуса члена комиссии, как защита избирательных прав, если по мнению этого члена комиссии они по каким-то причинам были нарушены, подчеркивает демократические основы процессуального статуса члена избирательной комиссии. Вместе с тем при обращении в суд необходимо доказать не только наличие нарушений, но также и то, что допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

В последнее время получила распространение практика самостоятельного регулирования Центральной избирательной комиссией РФ отдельных избирательных процедур (видеонаблюдение на выборах, дистанционное электронное голосование), непосредственно не предусмотренных на уровне закона либо определенных в законе рамочным образом или в форме отсылочной нормы¹². Значительная роль в регулировании новых избирательных процедур отводится деятельности избирательных комиссий, выступающих субъектами создания «мягкого» конституционного права и способствующих включению в избирательный процесс

¹⁰ Так, по данным ЦИК России, в ходе выборов депутатов Государственной Думы, состоявшихся 19 сентября 2021 г., к 450 протоколам окружных избирательных комиссий по федеральному и одномандатным избирательным округам приложено 48 особых мнений членов комиссий с правом решающего голоса (порядка 10%). При установлении итогов голосования в территориальных и участковых избирательных комиссиях к протоколам были приложены 246 особых мнений (из 96 тыс. УИК и 2,8 тыс. ТИК), т.е. 0,25% от общего числа указанных избирательных комиссий (см.: URL: <http://www.cikrf.ru/smi/informatsionnye-materialy/o-rezultatakh-vyborov-19-sentyabrya-2021-goda.php>).

¹¹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 28.12.2021 г. № 2964-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Самонова Вячеслава Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 96 и частью 1¹ статьи 241 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // В официальных источниках опубликовано не было.

¹² См.: Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал рос. права. 2022. Т. 26. № 5. С. 31–42.

наиболее актуальных технологий организации выборов¹³. В этой связи расширены полномочия членов комиссий, организующих выборы, которые включают разработку и принятие инструкций, разъяснений нормативного характера, связанных с организацией новых форм голосования, в том числе многодневного голосования, применением избирательных технологий, предусматривающих использование машиночитаемых форм документов, электронных сервисов и др.

По мнению А.Е. Постникова, большую значимость приобретает развитие организационно-правового механизма, обеспечивающего реализацию институтов прямой демократии, использование процедур избирательного процесса, а также потенциала избирательных комиссий, представляющих особую часть государственного механизма¹⁴.

Как отмечают В.Е. Чуров и Б.С. Эбзеев, в отличие от членов комиссий с правом решающего голоса, партийная или иная составляющая (воля кандидата или инициативной группы референдума) является характерной чертой не только механизма назначения, но и статуса членов 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 Федерации¹⁵.

Различие порядка назначения (уполномоченным органом или вышестоящей комиссией — в отношении членов с правом решающего голоса или же субъектом избирательного процесса — в отношении членов с правом совещательного голоса) и разный объем полномочий отражают внутренние онтологические различия членов с правом решающего и с правом совещательного голоса. Индивидуальные полномочия членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса непосредственно закреплены Федеральным законом № 67-ФЗ, что подчеркивает их право действовать в интересах назначившего их кандидата или избирательного объединения.

Конкретизация правомочий члена с правом совещательного голоса в Федеральном законе № 67-ФЗ отражает его публично-правовые функции, позволяющие ему участвовать в этом процессе

в интересах назначившего его кандидата или партии: это не только право выступать на заседаниях комиссии, но и в числе важнейших — право знакомиться с документами и материалами соответствующей комиссии, непосредственно связанными с выборами, и получать копии этих документов, а также право осуществлять контроль организации и проведения голосования и подсчета голосов, право обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

Полномочия членов избирательной комиссии с правом решающего голоса охватывают защиту избирательных прав электората, зарегистрированного на территории действия комиссии, т.е. члены с правом решающего голоса выражают интересы всех участников избирательного процесса. Члены же с правом совещательного голоса в большей степени являются выразителями интересов назначившего их кандидата или избирательного объединения и закрепление в законе их правомочий направлено на создание гарантий их реализации.

Федеральным законом № 60-ФЗ внесены изменения, определенным образом меняющие структуру комиссий и статус члена с правом совещательного голоса¹⁶. В чем видятся смыслы последних новаций федерального избирательного законодательства?

В соответствии с новеллами Федерального закона № 60-ФЗ больше нет членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, ранее назначаемых кандидатами в депутаты законодательных органов субъектов Российской Федерации по одномандатным округам, равно как не будет их и на муниципальных выборах. Исключение избирательных комиссий муниципальных образований из системы избирательных комиссий сопряжено с закреплением за территориальной избирательной комиссией полномочий по осуществлению подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления. Однако возможность назначения в территориальную избирательную комиссию членов с правом совещательного голоса от кандидатов в соответствии с обновленными требованиями не предусмотрена. Законодатель определил возможность назначения членов с правом совещательного голоса исходя из статуса избирательного округа и уровня комиссии, в которую может быть назначен член с правом совещательного голоса. Это только единый округ на выборах федерального или регионального уровня, комиссия — не ниже уровня ЦИК России или избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Таким образом, право назначить члена с правом

¹³ См.: Турищева Н.Ю. Императивность и диспозитивность избирательного процесса в контексте ценностного подхода реализации избирательных прав // Государство и право. 2021. № 10. С. 117–126.

¹⁴ См.: Постников А.Е. Эволюция института выборов в России в контексте реализации конституционных принципов // Журнал рос. права. 2019. № 5. С. 23.

¹⁵ См.: Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 16.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 14.03.2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 12, ст. 1787 (далее — Федеральный закон № 60-ФЗ).

совещательного голоса остается только за кандидатами на выборах Президента РФ, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, за партиями — на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ и депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе. Права назначения членов с правом совещательного голоса у кандидатов-одномандатников на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, а также у кандидатов и партий на муниципальных выборах отныне не предусмотрено.

Изменение архитектуры ранее единообразной для избирательных комиссий всех уровней системы членства с правом совещательного голоса в значительной степени изменяет и отдельные процедурные вопросы реализации пассивного избирательного права. Члены с правом совещательного голоса как представители кандидатов и партий обладают полномочиями по анализу всех документов, имеющихся в распоряжении избирательной комиссии, выступают в качестве проводников интересов назначившего их кандидата (партии), в качестве заинтересованных «контролеров» при осуществлении выдвижения, регистрации кандидатов и партийных списков, проведении агитации и финансирования избирательной кампании. Самые широкие полномочия по оценке избирательных документов любого из участников избирательного процесса дают им возможность осуществления контроля и, при необходимости, оспаривания в судебном и административном порядке действий как самой избирательной комиссии, так и участвующих в выборах политических оппонентов.

Кроме членов с правом совещательного голоса в распоряжении кандидатов и избирательных объединений имеется достаточно значительная «армия» иных участников избирательного процесса: доверенных лиц, уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам, наблюдателей. Однако эти категории не наделены правами члена с правом совещательного голоса. Тем самым вводится определенный дисбаланс статуса кандидатов и избирательных объединений на выборах разного уровня, что является потенциально оспариваемым положением законодательства.

Как отмечает Г.Д. Садовникова, «единые правила избирательного процесса позволяют выработать и единые подходы к разрешению коллизий и избирательных споров, уменьшают возможность неправомерных отказов в регистрации кандидатов (списков кандидатов), создают условия для более

эффективного осуществления контроля за реализацией гарантий избирательных прав граждан»¹⁷.

Изменение структуры членов комиссий с правом совещательного голоса непосредственно влияет на изменение объема процессуальных возможностей кандидатов на муниципальных и региональных выборах. Однако неравенство объема правомочий кандидатов на выборах разного уровня в отношении сходных избирательных действий требует корректировки.

Территориальная комиссия в соответствии с законодательством выполняет функции организации информирования избирателей и обеспечения голосования на определенной территории, подведения итогов голосования на этой территории, т.е. в большей степени ориентирована на создание условий по реализации активного избирательного права избирателей, а не пассивного избирательного права кандидатов. Поэтому исключение члена с правом совещательного голоса территориальной комиссии можно признать обоснованным, но только как члена территориальной комиссии со свойственными именно этому уровню комиссий функциями. В контексте же исключения муниципальных избирательных комиссий из системы избирательных комиссий и возложения полномочий по организации и проведению муниципальных выборов на территориальные избирательные комиссии — исключение из электорального пространства члена с правом совещательного голоса комиссии, обеспечивающей реализацию пассивного избирательного права кандидатов на указанных выборах, представляется спорным.

Важнейшие процессуальные полномочия членов с правом решающего голоса как комиссии, организующей выборы, лежат в рамках принятия решений данной комиссией по заверению списков кандидатов, регистрации (отказу в регистрации) кандидата, списка кандидатов, то есть по определению основного состава участников избирательного процесса, на завершающем этапе избирательной кампании — по определению результатов выборов. Изменение структуры комиссий меняет функциональную составляющую процессуального статуса члена территориальной избирательной комиссии, которая отныне включает возможности по регистрации, отказу в регистрации кандидатов и списков кандидатов на муниципальных выборах, определению результатов этих выборов.

Кроме этого, в субъектах Российской Федерации достаточно широко распространена практика возложения на территориальные комиссии полномочий окружных избирательных комиссий

¹⁷ Садовникова Г.Д. Избирательное законодательство в Российской Федерации: этапы становления и тенденции развития // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 11. С. 47.

в рамках выборов депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации. В этом случае член с правом совещательного голоса — это тот участник, который представляет интересы кандидата в окружной избирательной комиссии на региональных выборах. Таким образом, наряду с исключением полномочий по представлению интересов кандидата (партии) в комиссии, организующей муниципальные выборы, отныне исключение возможности назначения члена с правом совещательного голоса в территориальной комиссии лишает также и своего представительства «мажоритарных» кандидатов на выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Новеллы Федерального закона № 60-ФЗ значительно изменяют содержание процессуального статуса члена избирательной комиссии, если речь идет о члене окружной комиссии на выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации или комиссии, организующей муниципальные выборы.

В соответствии с новеллами Федерального закона № 60-ФЗ члены комиссий с правом совещательного голоса отныне не наделены полномочиями знакомиться с документами нижестоящих комиссий, что замыкает их деятельность в рамках той комиссии, в которую они назначены уполномоченным субъектом.

Ранее действовавшее правило о сроке полномочий члена с правом совещательного голоса, соответствовавшего сроку полномочий избранного кандидата или партии, интересы которых представлял член с правом совещательного голоса в ходе избирательной кампании, создавало гарантии осуществления прав членов соответствующей избирательной комиссии до публикации решения о назначении новых выборов, т.е. в течение пяти лет.

Согласно внесенным изменениям срок полномочий членов с правом совещательного голоса заканчивается с опубликованием результатов текущих выборов, в том числе в случае избрания назначивших их кандидата или партии. Таким образом, функции указанных членов сводятся лишь к участию в конкретной избирательной кампании, при этом не подразумевается их дальнейшая деятельность в составе избирательной комиссии. Тем самым обозначается роль членов с правом совещательного голоса не столько как членов избирательного органа, сколько как субъектов избирательного процесса, обеспечивающих реализацию избирательных прав назначивших их кандидатов или избирательных объединений.

Ответственность членов комиссий с правом решающего голоса выражается в прекращении по решению суда их полномочий как членов коллегиального органа и состоит в расформировании комиссии за принятие неправомерного решения, неисполнение

решений вышестоящей комиссии или суда. При этом учитываются персональные результаты голосования за неправомерное решение. Прекращение же полномочий члена комиссии с правом совещательного голоса возможно по инициативе субъекта, назначившего его кандидатуру в состав комиссии, что еще раз подчеркивает зависимый характер отношений указанных субъектов избирательного процесса.

Конфликт дуалистической природы правомочий члена избирательной комиссии состоит в реализации собственных индивидуальных правомочий и правомочий члена избирательной комиссии как коллегиального органа. Введением новаций нивелируется конфликтность и полномочия члена комиссии в большей степени возвращаются в русло понимаемого в самом широком значении соблюдения и защиты избирательных прав, а не индивидуальных устремлений кандидата или партии.

Одновременно с исключением членов с правом совещательного голоса в территориальных и участковых избирательных комиссиях законодателем увеличено — с двух до трех — число наблюдателей, которые могут присутствовать при проведении голосования и установлении его итогов не только в участковой, но и в окружной и территориальной избирательной комиссии. Как представляется, это обоснованное изменение, направленное на действительное расширение прав участников избирательного процесса, реализующих в избирательных комиссиях полномочия по наблюдению за процессом голосования и подсчетом голосов. Смещаются функции от не всегда обоснованного вмешательства в деятельность комиссии со стороны членов с правом совещательного голоса в сторону более широких возможностей по реализации общественно значимых функций наблюдения — со стороны наблюдателей.

Объективирование итогов голосования и результатов выборов в независимой оценке наблюдателей, присутствующих при проведении голосования и подведении его итогов в участковой, а также при определении результатов выборов в вышестоящих окружных и территориальных комиссиях, выступает одним из факторов получения достоверных итогов голосования.

При расширении возможностей наблюдения создаются дополнительные гарантии независимой оценки результатов выборов, что соответствует интересам всех участников избирательного процесса. Таким образом, анализируемые изменения избирательного законодательства отражают смещение центра конституционно-правовой охраны избирательных прав из сферы реализации индивидуальных интересов участников избирательного процесса в направлении осуществления всеобщего объективного контроля за соблюдением прав и свобод избирателей, кандидатов и избирательных объединений.

* * *

Практика применения проанализированных норм подтвердит или опровергнет заинтересованность в них основных участников избирательного процесса. Одним из вариантов дальнейшего развития содержания статуса членов избирательных комиссий является возможность отказа от института членов с правом совещательного голоса во всех избирательных комиссиях, в том числе в ЦИК России и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Как представляется, установленное законодателем на текущий момент правило осуществления полномочий членов с правом совещательного голоса только в рамках избирательной кампании ведет к возможному «делегированию» законодателем исполнения указанных публичных полномочий уполномоченному представителю кандидата, избирательного объединения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баландин В.Н., Павлушина А.А. О видах юридического процесса // Правоведение. 2002. № 4 (243). С. 27.
2. Биктагиров Р.Т. Избирательный процесс как вид юридического процесса: теоретические проблемы становления // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1. С. 148, 152.
3. Комарова В.В. Демократия через призму конституционных ценностей // Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / отв. ред. В.А. Виноградов, А.А. Ларичев. М., 2021. С. 19.
4. Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал рос. права. 2022. Т. 26. № 5. С. 31–42.
5. Постников А.Е. Эволюция института выборов в России в контексте реализации конституционных принципов // Журнал рос. права. 2019. № 5. С. 23.
6. Садовникова Г.Д. Избирательное законодательство в Российской Федерации: этапы становления и тенденции развития // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 11. С. 47.
7. Соловей Ю.П. Современные проблемы построения российской модели административного процесса: обзор Всеросс. науч.-практ. конф. // Сибирское юрид. обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 111.
8. Турищева Н.Ю. Императивность и диспозитивность избирательного процесса в контексте ценностного под-

хода реализации избирательных прав // Государство и право. 2021. № 10. С. 117–126.

9. Чистобородов И.Г. Понятие государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2020. Т. 16. № 1. С. 89.
10. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал рос. права. 2011. № 11. С. 7, 16.

REFERENCES

1. Balandin V.N., Pavlushina A.A. About the types of legal process // Pravovedenie. 2002. No. 4 (243). P. 27 (in Russ.).
2. Biktagirov R. T. Electoral process as a type of legal process: theoretical problems of formation // Citizen. Elections. Power. 2020. No. 1. P. 148, 152 (in Russ.).
3. Komarova V.V. Democracy through the prism of constitutional values // Democracy as a constitutional value: legal regulation and guarantees of implementation / res. ed. V.A. Vinogradov, A.A. Larichev. M., 2021. P. 19 (in Russ.).
4. Postnikov A.E. On the limits of the subordinate regulation of citizens' electoral rights // Journal of Russ. law. 2022. Vol. 26. No. 5. P. 31–42 (in Russ.).
5. Postnikov A.E. Evolution of the institution of elections in Russia in the context of the implementation of constitutional principles // Journal of Russ. law. 2019. No. 5. P. 23 (in Russ.).
6. Sadovnikova G.D. Electoral legislation in the Russian Federation: stages of formation and development trends // Actual problems of Russ. law. 2015. No. 11. P. 47 (in Russ.).
7. Solovey Yu. P. Modern problems of constructing the Russian model of the administrative process: a review of the All-Russian Scientific and Practical Conference // Siberian legal review. 2021. Vol. 18. No. 2. P. 111 (in Russ.).
8. Turishcheva N. Yu. Imperativeness and dispositivity of the electoral process in the context of a value-based approach to the realization of electoral rights // State and Law. 2021. No. 10. P. 117–126 (in Russ.).
9. Chistoborodov I.G. The concept of state management of the electoral process in the Russian Federation // Problems of economics and legal practice. 2020. Vol. 16. No. 1. P. 89 (in Russ.).
10. Churov V.E., Ebzeev B.S. Democracy and management of the electoral process: a domestic model // Journal of Russ. law. 2011. No. 11. P. 7, 16 (in Russ.).

Сведения об авторе

ТУРИЩЕВА Наталья Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, секретарь избирательной комиссии Краснодарского края, доцент кафедры конституционного и административного права Кубанского государственного университета; 350040 г. Краснодар, ул. Ставропольская, д. 149

Authors' information

TURISHCHEVA Natalia Yu. — PhD in Law, Associate Professor, Secretary of the Election Commission of the Краснодар Region, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Kuban State University; 149 Stavropolskaya str., 350040 Krasnodar, Russia