

Заболотских Екатерина Михайловна*,
*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Волго-Вятского института (филиала) Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
(г. Киров)*

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ КАК УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах является публично-правовым средством обеспечения общественного интереса при реализации гражданами избирательных прав.

Как отмечает О.А. Кравченко, «граждане Российской Федерации, исходя из презумпции доверия избирательным комиссиям, доверили их членам провести голосование и подсчет голосов. Поэтому у них должна быть уверенность в том, что члены избирательной комиссии выявят волеизъявление народа без искажения, т.е. результаты выборов будут адекватны волеизъявлению народа¹.

Юридическая ответственность (в том числе и за нарушения законодательства о выборах), во-первых, наступает за совершение правонарушения, во-вторых, устанавливается государством и всегда связана с применением к правонарушителям санкций правовых норм уполномоченными на то государственными органами и лицами, в-третьих, связана с причинением правонарушителю определенных негативных последствий и, в-четвертых, реализуется в определенной процессуальной форме.

Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации гарантируется Конституцией Российской Федерации. В целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения судами дел о защите избирательных прав граждан и формирования единообразной судебной прак-

* © Заболотских Е.М., 2014

тики в 2011 году было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»².

К подсудности мировых судей относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), связанных с нарушением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также процедуры проведения выборов и референдумов. Исключение составляют дела названной категории, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования, которые подсудны судьям районных судов.

Решением мирового судьи судебного участка № 5 Кировского района г. Астрахани от 13.04.2012 председатель участковой избирательной комиссии (далее - УИК) избирательного участка № 416 был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения (ч. 1 ст. КоАП 5.6 «Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов, документов референдума, получение которых предусмотрено законом»). После подведения итогов выборов Главы муниципального образования «Город Астрахань» и заполнения итогового протокола председатель УИК не выдал члену УИК с правом решающего голоса надлежащим образом заверенную копию протокола об итогах голосования. За совершенное правонарушение председателю УИК избирательного участка № 416 было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 1000 рублей³.

В соответствии со ст. 4.6 КоАП лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Согласно требованиям ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – № 67-ФЗ) лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания не могут быть членами комиссий с правом решающего голоса.

Достаточно часто нормативным основанием для привлечения председателей избирательных комиссий является ст. 5.24 КоАП «Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума». При этом ситуации возникают самые разные. Так, в решении мирового судьи судебного участка № 1 Кировского района г. Астрахани от 13.04.2012 установлено, что председатель УИК избирательного участка № 391 при подведении итогов выборов Главы муниципального образования «Город Астрахань» около 01 час. 00 мин. вынесла неподсчитанные избирательные бюллетени из специального оборудованного помещения избирательного участка. Указанные бюллетени были перемещены председателем УИК в территориальную избирательную комиссию (далее - ТИК), где после перерыва голоса избирателей с участием членов УИК были подсчитаны и составлен протокол об итогах голосования. Таким образом, председателем УИК были нарушены нормы ч. 2 ст. 68 № 67-ФЗ, согласно которым подсчет голосов избирателей, участников референдума начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии, а также наблюдатели. Действия председателя

УИК избирательного участка № 391 мировым судьей были квалифицированы по ч. 1 ст. 5.24 КоАП как нарушение председателем избирательной комиссии установленного законом порядка подсчета голосов и назначено наказание в виде административного штрафа в размере 500 рублей⁴.

Председатель УИК избирательного участка № 499 на выборах Главы муниципального образования «Город Астрахань» считала бюллетени не путем перекладывания их по одному из одной части пачки в другую, а пролистывала их правые нижние углы, что не обеспечивало возможность присутствующим при подсчете голосов лицам увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене. В ходе судебного заседания председатель УИК вину в совершении правонарушения признала, в содеянном раскаялась, пояснив, что не перекладывала бюллетени по одному из одной пачки в другую, а пролистывала их правые нижние углы, т.к. как сэкономила время. Факт нарушения ч. 14 ст. 68 № 67-ФЗ председателем УИК избирательного участка № 499 был установлен, мировым судьей судебного участка № 2 Советского района г. Астрахани 16.04.2012 ей назначено наказание в виде административного штрафа в сумме 500 рублей⁵.

Председатель УИК избирательного участка № 567 на выборах Президента Российской Федерации и выборах Главы муниципального образования «Город Астрахань» в целях оптимизации процесса подсчета голосов избирателей и в целях экономии времени дал указание членам УИК с правом решающего голоса объединить процедуры подсчета числа избирателей по спискам и непосредственный подсчет голосов. Указанные действия проводились одновременно как с бюллетенями по выборам Главы города Астрахани, так и с бюллетенями по выборам Президента Российской Федерации. В ч. 2 ст. 68 № 67-ФЗ однозначно установлено, что в случае совмещения выборов разных уровней в первую очередь осуществляется подсчет голосов по выборам в федеральные органы государственной власти, затем - в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, затем - в органы местного самоуправления, а в ч. 7 ст. 68 № 67-ФЗ указано,

что список избирателей, участников референдума на время непосредственного подсчета голосов избирателей убирается в сейф либо иное специально приспособленное для хранения документов место. Мировой судья судебного участка № 4 Трусовского района г. Астрахани вынес решение о признании виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.24 КоАП председателя УИК избирательного участка № 567 и назначении ему административного наказания в виде административного штрафа в размере 500 рублей⁶.

В ходе рассмотрения подобных административных материалов правонарушители, свидетели зачастую поясняли, что действительно нарушения процедуры подсчета голосов, порядка обработки итогов голосования и определения результатов выборов были, однако данные нарушения не отразились на результатах подсчета голосов по выборам, поскольку контрольные соотношения сошлись.

С такой аргументацией ни в коем случае нельзя согласиться. По роду своей деятельности каждый член избирательной комиссии (тем более председатель комиссии) обязан действовать осмотрительно и внимательно, обладая способностью осуществления должного поведения, не допускающего ни малейшего нарушения избирательного законодательства при проведении голосования, подведении его итогов и определении результатов выборов. Его задача - достоверно и в порядке, установленном законом, определить волеизъявление народа, а значит, именно он обязан предвидеть последствия, которые могут негативно сказаться на деловой репутации избирательной комиссии, и не допустить их.

В отношении ТИК и УИК районные суды рассматривают дела об оспаривании действий или бездействия, решений ТИК и УИК, а также о расформировании ТИК и УИК.

04.12.2011 решением участковой избирательной комиссии № 530 была отстранена от работы член комиссии с правом решающего голоса. Причиной отстранения согласно решению комиссии явился факт проведения агитации в день голосования. Несогласная с решением член УИК с правом решающего голоса обратилась в

Советский районный суд г. Астрахани с заявлением об оспаривании решения УИК № 530 от 04.12.2011. В ходе судебного заседания было установлено, что член УИК с правом решающего голоса на избирательном участке в день голосования на выборах депутатов Государственной Думы выложила на столе буклет «Справедливая Россия». Факт наличия в ее руках в день проведения выборов на избирательном участке брошюры, имеющей название политической партии, и указание избирателя на данное обстоятельство суд расценил как агитацию. Отстранение члена УИК с правом решающего голоса от участия в работе УИК районным судом признано законным⁷.

Исключительно в судебном порядке может применяться такая мера юридической ответственности как расформирование избирательной комиссии. Данная мера направлена на повышение ответственности комиссий как коллегиальных органов за существенные нарушения в их деятельности.

Расформирование избирательной комиссии Е.И. Колюшин определяет как меру конституционно-правовой ответственности, применение которой влечет прекращение полномочий всех членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. В течение пяти лет они не могут входить с правом решающего голоса в состав другой избирательной комиссии⁸.

Основаниями расформирования избирательной комиссии могут быть:

а) нарушения избирательной комиссией избирательных прав граждан, которые повлекли за собой признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов;

б) неисполнение избирательной комиссией решения суда или вышестоящей избирательной комиссии;

в) невыполнение избирательной комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией.

С заявлением о расформировании ТИК, УИК в районный суд вправе обратиться группа депутатов численностью не менее одной

трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты; группа депутатов представительного органа муниципального образования численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательная комиссия субъекта Российской Федерации; с заявлением о расформировании избирательной комиссии поселения – избирательная комиссия муниципального района.

С заявлением в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов о расформировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, а также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

С заявлением в Верховный Суд Российской Федерации о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано в период после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через 3 месяца со дня

окончания избирательной кампании. Заявление в суд о расформировании иной комиссии может быть подано не позднее чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через 3 месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии. Заявление о расформировании комиссии принимается к рассмотрению немедленно, и решение по нему выносится не позднее чем через 14 дней, а в период избирательной кампании - не позднее чем через 3 дня со дня подачи заявления. Дело о расформировании комиссии рассматривается судом коллегиально.

Дело о расформировании избирательной комиссии рассматривается судом по существу при соблюдении следующих условий, во-первых, должен быть надлежащий заявитель, во-вторых, заявление подается в срок, установленный законом. В противном случае суд прекращает производство по делу, как это произошло, например, по гражданскому делу о расформировании муниципальной избирательной комиссии Воловского района Липецкой области⁹.

Как показывает судебная практика по делам о расформировании избирательных комиссий, инициаторами обращения в суд чаще всего выступают вышестоящие избирательные комиссии в тех случаях, когда их решения либо решения суда не выполняются нижестоящими комиссиями, что может повлечь за собой нарушение избирательных прав граждан.

25.12.2002 ЦИК РФ обратилась в Красноярский краевой суд с заявлением о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края. В этом документе отмечалось, что Избирательная комиссия Красноярского края, несмотря на судебное решение, дважды (29.09.2002 и 02.10.2002) отказалась подводить итоги губернаторских выборов. По мнению ЦИК РФ, красноярский избирком заведомо неправильно признал состоявшиеся выборы губернатора недействительными, неправомерно и необоснованно уклонился от своей прямой обязанности. Конфликтная ситуация возникла по результатам второго тура губернаторских выборов в Красноярском крае, прошедшего 22.09.2002, где победу одержал

А.Г. Хлопонин. Но 29.09.2002 краевой избирком признал итоги второго тура выборов недействительными ввиду многочисленных нарушений в ходе предвыборной кампании. 01.10.2002 Красноярский краевой суд отменил решение Избирательной комиссии Красноярского края о признании недействительными результатов выборов Губернатора Красноярского края.

Однако 02.10.2002 красноярский избирком отказался выполнить решение суда и вновь признал результаты выборов недействительными.

Как следует из материалов дела, при таких обстоятельствах Избирательная комиссия Красноярского края была не вправе преодолевать действие судебного акта принятием повторного решения о признании результатов выборов недействительными. Избирательная комиссия Красноярского края не исполнила решение суда как по форме, вследствие ненадлежащего оформления протокола о результатах выборов, так и по существу, путем попытки преодоления судебного решения принятием повторного акта, аналогичного признанного решением, суда незаконным, вопреки постановлению суда об отсутствии оснований для признания выборов недействительными, нарушив при этом конституционные избирательные права большого количества граждан, принявших участие в голосовании и выразивших свое волеизъявление, противопоставило свое решение волеизъявлению избирателей, обязательному для исполнения решению суда, и поставила под угрозу конституционные принципы формирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации путем их выборов, поскольку в соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а высшим выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В указанной ситуации суд пришел к выводу, что мера законного воздействия в виде расформирования Избирательной комиссии Красноярского края является соразмерной допущенным нарушениям закона, согласуется с целями защита Конституции Российской Федерации, конституционного права граждан изби-

рать и быть избранными а органы государственной власти, с обеспечением государством защиты их конституционных прав посредством осуществления правосудия, неотъемлемой частью которого является обязательное признание и исполнение решения суда¹⁰.

25.01.2006 ЦИК РФ обратилась в Климовский городской суд Московской области с заявлением о расформировании Климовской избирательной комиссии. Столь жесткое реагирование ЦИК РФ было вызвано тем, что избирательная комиссия г. Климовска отказала в регистрации потенциальным кандидатам для участия в выборах 04.09.2005 в городской совет депутатов. ЦИК РФ признала действия Климовской избирательной комиссии незаконными и обязала зарегистрировать группу кандидатов. Однако Климовская избирательная комиссия не внесла кандидатов в бюллетень. Как следует из материалов дела, члены Климовской избирательной комиссии воздержались при голосовании от регистрации кандидатов. В последствие результаты выборов были отменены в судебном порядке из-за незаконного отказа в регистрации большей группе кандидатов.

Заявление ЦИК РФ о расформировании избирательной комиссии г. Климовска было удовлетворено судом второй инстанции (решение Московского областного суда от 28.02.2006 по делу № 33-2481)¹¹. Как отметил член ЦИК РФ В. Волков, «решение суда нас удовлетворило». Касаясь возможных последствий этого прецедента, член ЦИК РФ высказал убеждение, что он станет «обязательной нормой в случае нарушений законных прав кандидатов и послужит уроком избиркомам, нарушающим законодательство»¹².

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации также в установленных законом случаях вправе обратиться с заявлением в суд о расформировании нижестоящих комиссий. Избирательная комиссия Московской области обратилась в Люберецкий городской суд Московской области с заявлением о расформировании территориальной избирательной комиссии

г. Дзержинский, в обоснование своих требований, указывая, что 19.12.2013 территориальной избирательной комиссией г. Дзержинский принято решение «Об отмене решения Избирательной комиссии Московской области», которым решение Избирательной комиссии Московской области от 13.12.2013 № 144/2050-5 в части установления незаконного бездействия территориальной избирательной комиссии г. Дзержинский признано не соответствующим законодательству и подлежащим отмене в установленном законом порядке. Избирательная комиссия Московской области считает, что данное решение было принято с превышением компетенции территориальной избирательной комиссии, установленной п. 9 ст. 26 № 67-ФЗ. 13.02.2014 решением Люберецкого городского суда по гражданскому делу № 2-740/14 в удовлетворении заявления Избирательной комиссии Московской области было отказано. Но 24.02.2014 апелляционным определением Московского областного суда по апелляционной жалобе Избирательной комиссии Московской области, апелляционному представлению прокурора города Люберцы решение Люберецкого городского суда было отменено. По делу принято новое решение, согласно которому требования Избирательной комиссии Московской области удовлетворены, территориальная избирательная комиссия г. Дзержинский расформирована¹³.

Мы разделяем мнение О.А. Кравченко о том, что «по роду своей деятельности каждый член избирательной комиссии обязан действовать осмотрительно и внимательно, обладая способностью осуществления должного поведения, не допускающего искажение волеизъявления народа при проведении голосования, подведении его итогов и определении результатов выборов. Его задача - достоверно определить волеизъявление народа, а значит, именно он обязан предвидеть возможность его искажения и не допустить этого»¹⁴. Уровень доверия граждан к выборам во многом зависит от работы избирательных комиссий, призванных обеспечивать исполнение законодательства на всех стадиях избирательного про-

цесса. Одним из эффективных инструментов, обеспечивающих соблюдение императивных требований федерального избирательного законодательства, является институт ответственности избирательных комиссий (членов избирательных комиссий).

¹ Кравченко О.А. Ответственность за искажение волеизъявления народа // Адвокат. – 2013. – № 2. – С. 32.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации №5 от 31.03.2011 г. «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – URL: <http://www.vsrfr.ru/second.php> (дата обращения: 03.04.2014).

³ <http://astrakhan.izbirkom.ru/way/958315.html>

⁴ <http://astrakhan.izbirkom.ru/way/958315.html>

⁵ <http://astrakhan.izbirkom.ru/way/958315.html>

⁶ <http://astrakhan.izbirkom.ru/way/958315.html>

⁷ <http://astrakhan.izbirkom.ru/way/958315.html>

⁸ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. – М.: Норма, Инфра-М, 2010. – С. 63.

⁹ http://www.lipetsk.izbirkom.ru/etc/05_sudresh_03_08.pdf

¹⁰ http://www.democracy.ru/library/practice/courts/krc_270103.html

¹¹ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – М.: Норма, 2010. – С. 334.

¹² <http://www.zavodskayapravda.ru/article.aspx?articleId=760&issueId=125>

¹³ <http://www.mosoblsud.ru/hearing.php?hdate=24.02.2014#c42>

¹⁴ Кравченко О.А. Ответственность за искажение волеизъявления народа // Адвокат. – 2013. – № 2. – С. 32.