

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ТРУДОВЫХ ПРАВ ЧЛЕНОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Емелин Михаил Юрьевич¹,
канд. юрид. наук, доцент,
e-mail: mikhemelin@yandex.ru,

Николаев Борис Викторович^{1,2},
канд. ист. наук,
e-mail: nikolboris@yandex.ru,

¹Московский университет им. С. Ю. Витте, филиал в г. Пенза, г. Пенза, Россия,

²Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, связанные с обеспечением гарантий трудовых прав граждан по основному месту работы в связи с осуществлением ими функций членов избирательных комиссий с правом решающего голоса при подготовке и проведении выборов. Предметом исследования являются соответствующие нормы отечественных нормативных правовых актов. С этой целью осуществляется анализ действующего избирательного и трудового законодательства РФ, сопоставляются нормы и принципы правового регулирования. По итогам исследования выявляются проблемные моменты действующего правового регулирования и меры по их нивелированию. Результаты работы могут быть учтены в целях совершенствования законодательства, а также при обеспечении организационных мер, направленных на реализацию гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий. Реализация гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий связана с обеспечением баланса публично-правовых и экономических интересов, что предполагает глубокий анализ тенденций и постоянное совершенствование законодательной регламентации и процесса правоприменения. По тексту статьи Российская Федерация сокращенно указывается – РФ.

Ключевые слова: избирательное право, гарантии трудовых прав, выборы, избирательные комиссии

PROBLEMS OF LEGISLATIVE GUARANTEES OF LABOR RIGHTS OF ELECTION COMMISSION MEMBERS

Yemelin M. Yu.¹,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
e-mail: mikhemelin@yandex.ru,

Nikolaev B. V.^{1,2},
Candidate of Historical Sciences,
e-mail: nikolboris@yandex.ru,

¹Moscow Witte University, branch in Penza, Penza, Russia,

²Penza State University, Penza, Russia

The purpose of this study is to investigate public relations related to the guarantee of citizens' labour rights at their primary place of employment in connection with their participation as voting members of electoral commissions during the preparation and conduct of elections. The subject of the study is the relevant norms of domestic regulatory legal acts. For this purpose, the current electoral and labor legislation is analyzed, the norms and principles of legal regulation are compared. Based on the results of the study, the main problems of legislation in the subject area and proposals for their elimination are identified. The results of the work can be taken into account for the purpose of improving legislation, as well as in ensuring organizational measures aimed at implementing guarantees of labor rights of members of election commissions. Implementation of guarantees of labor rights of members of

election commissions is associated with ensuring a balance of public-legal and economic interests, which involves a deep analysis of trends and continuous improvement of legislative regulation and the law enforcement process. In the text of the article, the Russian Federation is abbreviated as RF.

Keywords: electoral rights, guarantees of labor rights, elections, electoral commissions

Введение

Вопросы регулирования избирательных правоотношений играют ключевую роль в обеспечении стабильного развития демократической государственности, легитимности государственной власти, поддержания гражданского мира и согласия в стране. Недостатки и пробелы избирательного законодательства, как показывает зарубежная практика, в частности США, могут привести к существенной дестабилизации государственной и общественной жизни, росту социально-политической напряженности, сомнений в легитимности института выборов [1] и даже к постановке вопроса о «деградации демократии» [2].

Особое значение в подобных условиях приобретают вопросы обеспечения независимости и эффективности деятельности членов избирательных комиссий, поскольку именно они реализуют функцию по подготовке и проведению выборов. Гарантирование свободного и прозрачного осуществления своих полномочий членами избирательных комиссий, наряду с другими аспектами, обеспечивает необходимый уровень доверия к избирательному процессу и выборам, а, соответственно, и к формируемым органам власти и местного самоуправления.

Особенности правового статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса обусловлены особой природой избирательных комиссий и наделением их публично-значимыми функциями [3].

Проблематика деятельности членов избирательной комиссии проистекает, прежде всего, из их «нештатного» статуса и особенностей положения избирательных комиссий в системе органов власти.

В контексте современного доктринального понимания имеет место некоторая неопределенность юридического статуса избирательных комиссий. Так, одни исследователи определяют их как государственные (или муниципальные, соответственно) органы, наделенные особым юридическим статусом, тогда как другие отмечают некоторую размытость подобного подхода [4].

Действительно, статья 2 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» дает определение избиркомов, но не определяет исчерпывающим образом их статус в системе организации публичной власти, несмотря на тот факт, что основные функции, в том числе участковых и территориальных комиссий характеризуются явной публичной значимостью [5].

Тот факт, что подавляющее большинство участников избиркомов действует на штатной основе и имеет основное трудоустройство, может привести к тому, что формируется межролевой конфликт между обязанностями работника и члена избиркома. Общественная значимость функций участника избиркома делает необходимым закрепление и в трудовом, и в избирательном законодательстве особых гарантий защиты трудовых прав, по крайней мере, таким членам комиссий, которые имеют право решающего голоса [6].

Правовая регламентация статуса членов избирательных комиссий, как и избирательного законодательства в целом, имеет сложный характер [7].

В отечественной литературе исследованиям гарантий, предоставляемых членам избирательных комиссий, уделяется недостаточное внимание, ограничиваясь, в основном, описанием закрепленных гарантий, без оценки проблематики и способов совершенствования правового регулирования.

Целью настоящего исследования является анализ соответствующего трудового и избирательного законодательства, выявление проблем правового регулирования гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий и определение возможных вариантов совершенствования.

Анализ трудового и избирательного законодательства

Гарантии трудовых прав членов избирательной комиссии закреплены, прежде всего, в специальных законах, посвященных выборам: в первую очередь это положения частей 17, 17.1, 19 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее – Федеральный закон № 67): обеспечение сохранения основного места работы на период избирательной кампании, компенсационные выплаты за период освобождения от работы, дополнительное вознаграждение за время работы в составе комиссии, запрет на увольнение и перевод по инициативе работодателя, сохранение места работы на период подготовки и проведения выборов и освобождение его от основной работы по представлению избирательной комиссии.

Последней норме избирательного законодательства корреспондируют положения ст. 170 Трудового кодекса РФ (далее ТК), гарантирующие освобождение от работы по основному месту трудоустройства в период исполнения публичных обязанностей.

При этом трудовое законодательство не содержит специальных норм, обеспечивающих предоставление гарантий именно членам избирательных комиссий.

В статье 165 ТК содержится перечень оснований (в том числе, члены избирательных комиссий) для освобождения основной работы и соответствующих выплат при выполнении упомянутых государственных/общественных обязанностей, причем такой перечень имеет открытый, не исчерпывающий характер.

Федеральный закон 67-ФЗ гарантирует не только компенсационные выплаты, но и дополнительное вознаграждение (их размеры устанавливаются соответствующей избирательной комиссией) членам избиркомов (ч. 17 ст. 29). Вместе с тем и освобождение от работы и выплата компенсации устанавливаются на период подготовки и проведения выборов.

Следует отметить тот факт, что наиболее напряженный период (по общему правилу в течение трех месяцев) деятельности члена избиркома приходится на время избирательной кампании, который требует полного посвящения именно специальным функциональным обязанностям по организации проведения выборов. Но и за пределами этого периода особой интенсивности участники должны предпринимать определенные усилия по теоретической подготовке к выполнению своих функциональных обязанностей [8], осуществлять мониторинг законодательных новаций в этой сфере, реализовать обучение для обеспечения необходимого уровня компетентности, однако, гарантии освобождения от работы и компенсации в этот период не могут предоставляться.

В ч. 19 ст. 29 ФЗ № 67-ФЗ закреплена важная гарантия защиты членов избирательных комиссий от потенциального давления со стороны работодателя в форме установления запрета увольнения (перевода) таких работников, инициированного работодателем. При этом срок действия для членов с решающим и совещательным голосом существенно различается: весь период полномочий в первом случае, и лишь период избирательной кампании – во втором.

Исходя из буквального прочтения указанной нормы, запрет носит абсолютный характер и не допускает каких-либо исключений в зависимости от оснований увольнения, если увольнение или перевод инициируются со стороны работодателя.

В этой связи судебная практика сталкивается с существенными сложностями при рассмотрении трудовых споров, связанных с увольнением членов избирательных комиссий («Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прекращением трудового договора по инициативе работодателя», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 09.12.2020, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24.05.2021 № 117-КГ21-2-К4, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.08.2019 № 5-КГ19-97).

Анализ позиций Конституционного Суда РФ

В определении от 16 января 2007 г. № 160-О-П Конституционный Суд РФ высказался по вопросу возможности увольнения члена избирательной комиссии с правом решающего голоса по инициативе работодателя в связи с грубым нарушением трудовой дисциплины работником.

Суд обосновал необходимость соответствующих законодательных гарантий принципом независимости и беспристрастности деятельности избирательных комиссий и их участников. Высший орган конституционного контроля заключил, что, поскольку права и свободы человека и гражданина (а именно для обеспечения таковых и действуют участники избиркомов) являются высшей ценностью, для их обеспечения федеральный законодатель вправе возложить на работодателей дополнительные обязанности в виде освобождения членов комиссий от работы на период выполнения ими своих функций, а также установить ограничения по увольнению и переводу их на другую работу.

Вместе с тем, конституционно закреплена свобода экономической деятельности, которая связана с наличием права у работодателей самостоятельно принимать кадровые решения.

Для обеспечения баланса необходимо соблюдать соразмерность вводимых ограничений и конституционно-правовых целей, для достижения которых они вводятся.

Конституционный Суд РФ отметил, что гарантии, предоставленные членам избирательных комиссий, не относятся к их личным привилегиям, а имеют публично-правовой характер и нацелены на обеспечение независимости и беспристрастности их деятельности, что приводит к выводу о необходимости учета возможного злоупотребления с их стороны соответствующими гарантиями. В свою очередь средством против таких возможных злоупотреблений могло бы стать предоставление возможности увольнения в случае грубого нарушения таким работником своих трудовых обязанностей, при условии, что это не является способом воздействия на осуществление работником своих публичных функций. При этом по мнению высшего органа конституционного контроля, судам необходимо оценивать обстоятельства относительно возможного оказания давления на члена избирательной комиссии в каждом конкретном случае.

Аналогичную позицию поддерживает Верховный Суд Российской Федерации (обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прекращением трудового договора по инициативе работодателя, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 09.12.2020).

Определением от 03.07.2007 № 514-О-О орган конституционного контроля установил, что решение общего собрания участников общества является достаточным основанием для лица, занимающего должность единоличного исполнительного органа, даже если он является членом избиркома. Ограничение возможности увольнения руководителя, предусмотренной трудовым законодательством, нарушало бы права собственника по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом, поскольку руководитель выступает лицом, от действий которого во многом зависят результаты деятельности организации и достижение целей, для которых она создавалась. Суд, тем не менее, подчеркнул, что руководитель не лишен при этом гарантий судебной защиты, а судам при рассмотрении исков руководителей, одновременно являвшихся членами избирательных комиссий, о восстановлении на работе надлежит осуществлять проверку относительно того, не было ли соответствующее увольнение способом оказать давление на лицо, которое осуществляет публично значимые функции.

Суд также высказался относительно возможности сокращения члена избирательной комиссии в период избирательной кампании (определение от 01.06.2010 №840-О-О). Аналогично предыдущему решению суд подчеркнул наличие публично значимых функций у членов избирательных комиссий, на обеспечение независимого и беспристрастного осуществления которых направлены рассматриваемые законодательные гарантии, что является основанием для установления запрета на увольнение в этом случае.

Такая позиция не получила полного и всеобъемлющего закрепления в трудовом или избирательном законодательстве.

Ряд исследователей усматривают в позиции Конституционного Суда РФ ослабление защиты трудовых прав членов избирательных комиссий, которое не способствует необходимости обеспечения их самостоятельности. В частности, обращается внимание на то, что само участие в деятельности избирательной комиссии и отсутствие на рабочем месте в связи с таким участием, может расцениваться работодателем как прогул [9].

Приведенные позиции Конституционного суда РФ основаны на следующих аспектах: во-первых, ограничение права работодателя уволить работника осуществляется в целях обеспечения независимости и беспристрастности избирательных комиссий; во-вторых, такие ограничения не нарушают балан-

са прав сторон трудовых отношений, поскольку отвечают конституционным целям и не нарушают прав работодателя [10].

При этом баланс не означает механическое сопоставление прав и интересов сторон, а призван учесть социальные и экономические интересы, т. е. обеспечить эффективное функционирование экономики и защитить интересы работников.

Предложения по совершенствованию законодательства

В части 17 статьи 29 № 67-ФЗ предоставление компенсаций и освобождения от работы необходимо «отвязать» от периода избирательной кампании, заменив формулировку «на период подготовки и проведения выборов» на «в целях подготовки и проведения выборов». Это позволит законодательно закрепить гарантии привлечения членов избирательной комиссии и в иные периоды, в частности, для прохождения обучения, семинаров и других мероприятий, призванных повысить уровень компетентности членов избирательных комиссий.

Часть 19 статьи 29 необходимо уточнить путем закрепления в качестве оснований, допускающих в исключительных случаях увольнение или перевод члена избиркома по инициативе работодателя с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ: грубое нарушение трудовых обязанностей, увольнение руководителя по решению общего собрания участников общества. Такая новация может способствовать унификации судебной практики по трудовым спорам об увольнении с участием членов избиркомов.

Заключение

Приведенный анализ трудового и избирательного законодательства, а также позиций Конституционного Суда РФ указывает на наличие некоторых законодательных проблем, связанных с закреплением гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий, при привлечении их к выполнению функций по подготовке и проведению выборов.

Отдельные законодательные формулировки не позволяют обеспечить баланс публичных и экономических интересов, что в определенной степени компенсировано наличием позиций Конституционного Суда РФ, однако не исключает неоднозначность толкования в судебной практике.

Ни трудовым, ни избирательным законодательством не раскрывается возможность предоставления гарантий за пределами избирательной кампании, что может ограничивать возможность привлечения членов избирательных комиссий к мероприятиям, направленным на обеспечение подготовки и проведения выборов.

Предложенные изменения предполагают если не устранение, то существенное снижение выявленной проблематики.

Список литературы

1. Flanders, Chad Was the 2016 Election Legitimate? // *St. Louis University Law Journal*. – 2020. – Vol. 64. – № 4. – P. 635–651.
2. *Klarman, Michael J.* The Degradation of American Democracy and the Court // *The Harvard Law Review Association*. – 2020. – Vol. 134. – № 1. – P. 4–264.
3. *Воронин Д. Ю.* Принцип независимости избирательных комиссий в актах Конституционного Суда Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2023. – № 10. – С. 7–12.
4. *Макаруцев А. А.* Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // *Вестник Томского государственного университета. Право*. – 2014. – № 3. – С. 51–60.
5. *Емелин М. Ю.* Проблемы правового регулирования рассмотрения обращений граждан в избирательном законодательстве Российской Федерации // *Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте*. – Серия 2: Юридические науки. – 2022. – № 4 (35). – С. 20–25.

6. Сафонов В. А. Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на систему гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий // Трудовое право в России и за рубежом. – 2011. – № 3. – С. 11–16.
7. Емелин М. Ю., Николаев Б. В. Система источников правового регулирования избирательных правоотношений в России // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 9(165). – С. 80–83.
8. Вискулова В. В. Очередная попытка стабилизации института выборов: чьи права гарантируются? // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 55–62.
9. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С. А. Авакьян, И. П. Кененова, А. С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. – Москва: Юстицинформ, 2016. – 512 с.
10. Нуртдинова А. Ф. Значение решений Конституционного Суда РФ для совершенствования трудового законодательства // Журнал российского права. – 2011. – №10. – С. 68–79.

References

1. Flanders, Chad Was the 2016 Election Legitimate? // St. Louis University Law Journal. – 2020. – Vol. 64. – № 4. – P. 635–651.
2. Klarman, Michael J. The Degradation of American Democracy and the Court // The Harvard Law Review Association. – 2020. – Vol. 134. – № 1. – P. 4–264.
3. Voronin D. Yu. Princip nezavisimosti izbiratel'nyh komissij v aktah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2023. – № 10. – S. 7–12.
4. Makarcev A. A. Organizacionno-pravovoj rezhim izbiratel'nyh komissij v Rossijskoj Federacii: problemy realizacii pravovogo statusa // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. – 2014. – №3. – S. 51–60.
5. Emelin M. Yu. Problemy pravovogo regulirovaniya rassmotreniya obrashchenij grazhdan v izbiratel'nom zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // Vestnik Moskovskogo universiteta im. S.Yu. Vitte. – Seriya 2: Yuridicheskie nauki. – 2022. – № 4 (35). – S. 20–25.
6. Safonov V. A. Vliyanie reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii na sistemu garantij trudovyh prav chlenov izbiratel'nyh komissij // Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom. – 2011. – № 3. – S. 11–16.
7. Emelin M. Yu., Nikolaev B. V. Sistema istochnikov pravovogo regulirovaniya izbiratel'nyh pravootnoshenij v Rossii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2018. – № 9(165). – S. 80–83.
8. Viskulova V. V. Ocherednaya popytka stabilizacii instituta vyborov: ch'i prava garantiruyutsya? // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2013. – № 7. – S. 55–62.
9. Protivodejstvie korrupcii: konstitucionno-pravovye podhody: kollektivnaya monografiya / S. A. Avak'yan, I. P. Kenenova, A. S. Kovler i dr.; отв. red. i ruk. avt. kol. S. A. Avak'yan. – Moskva: Yusticinform, 2016. – 512 s.
10. Nurtdinova A. F. Znachenie reshenij Konstitucionnogo Suda RF dlya sovershenstvovaniya trudovogo zakonodatel'stva // Zhurnal rossijskogo prava. – 2011. – №10. – S. 68–79.

Статья поступила в редакцию: 15.10.2024

Received: 15.10.2024

Статья поступила для публикации: 17.01.2025

Accepted: 17.01.2025