

РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.8:342.7(470.311)

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-41-49

ПРАКТИКА ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Вильданов И.Р.

Избирательная комиссия Московской области

101000, Москва, Малый Спасоглинищевский пер., 3/1, Российская Федерация

Аннотация. Данная работа включает в себя целый ряд направлений и форм реализации и защиты избирательных прав граждан, и начинается она ещё на стадии законотворчества. Нормы избирательного права со временем устаревают и перестают в полной мере соответствовать изменившейся общественной, политической и экономической ситуации в стране, что требует их совершенствования. В предлагаемой публикации рассмотрены не только теоретические заключения, но и конкретный статистический материал как по судебной, так и по административной форме защиты избирательных прав граждан в Московской области.

Ключевые слова: избирательные права граждан, защита, правовая культура, выборы, суд, комиссии.

THE PRACTICE OF SUFFRAGE PROTECTION IN THE MOSCOW REGION

I. Vildanov

Electoral Commission of the Moscow Region

3/1 Maly Spasoglinishchevsky lane, Moscow, 101000, Russian Federation

Abstract. The paper considers a number of lines and modes of protecting citizens' electoral rights which is initiated at the stage of lawmaking. The rules of electoral law become outdated in due course of time and no longer meet changing social, political and economic situation in the country, which naturally requires their improvement. The author analyzes both theoretical

© Вильданов И. Р., 2016.

issues and statistical data covering both judicial and administrative form of protecting citizens' electoral rights in the Moscow Region.

Keywords: citizens' electoral rights, protection, legal culture, elections, court, committee.

Охрана избирательных прав граждан – многогранная деятельность. Она начинается ещё на стадии законотворчества, когда законодатель на основе базовых принципов избирательного права, заложенных Конституцией, устанавливает конкретные нормы, регулирующие порядок проведения выборов, которые должны обеспечивать беспрепятственную реализацию избирательных прав, а также механизмы их защиты в случае нарушения.

Избирательное законодательство является одной из самых динамично развивающихся отраслей законодательства в нашей стране, причем как на федеральном, так и на региональном уровне, поэтому принципиально важно, чтобы любое нововведение рассматривалось не только как способ совершенствования избирательных процедур, но и в первую очередь как способ улучшения правового статуса избирателей, кандидатов, иных участников избирательного процесса.

В этой связи вопросы защиты избирательных прав являются одним из приоритетных направлений для научного исследования, имеющего своей целью усовершенствование имеющихся способов защиты, а также разработку и внедрение новых, перспективных методик.

Наряду с законодательной деятельностью ещё одним аспектом обеспечения и охраны избирательных прав является качественное соблюдение, использование и применение уже действующего избирательного законодательства. Существующее правовое ре-

гулирование выборов в России сегодня находится на достойном мировом уровне, соответствующем общепринятым стандартам демократического государства. Но для того, чтобы эти нормы не остались на бумаге, а работали, необходимо обеспечить их понимание и точное, неуклонное соблюдение всеми участниками избирательного процесса. Этой цели служат как превентивные меры (например, мероприятия по повышению правовой культуры участников избирательного процесса, информирование избирателей, проведение консультационной и разъяснительной работы с кандидатами, избирательными объединениями и иными участниками избирательного процесса), так и меры по *защите* избирательных прав в случае, если нарушение всё-таки произошло.

Говоря о такой разъяснительной работе и повышении правовой культуры участников избирательного процесса, можно отметить, что эта деятельность ведётся Избирательной комиссией Московской области весьма активно и разнообразно, и масштаб её только растёт. К числу таких мероприятий относятся различные формы обучения организаторов выборов – лекции, семинары, круглые столы, тестирования, работа с молодёжью, а также иные самые разнообразные формы работы, направленные на правовое обучение и популяризацию института выборов.

Значительный пласт работы составляет публикация учебно-методических и научных изданий избирательно-правовой направленности. Хотелось

бы обратить внимание на только что выпущенное Избирательной комиссией Московской области пособие в помощь членам избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Пособие разработано Заместителем председателя консультативного общественного совета при Избирательной комиссии Московской области, профессором Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктором юридических наук Р.Т. Биктагировым [1].

Издание адресовано представителям избирательных объединений и кандидатов, а также иным категориям политически активных граждан, заинтересованным в организации эффективного контроля за проведением выборов и референдумов. Институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса предоставляет широкие возможности не только для защиты интересов отдельных политических сил и кандидатов в ходе организации выборов и референдумов, но и для повышения уровня открытости и прозрачности избирательных процедур в целом.

Подобные меры можно назвать превентивными методами охраны избирательных прав, поскольку знание своих прав и обязанностей, а также способов их реализации и защиты со стороны участников избирательного процесса, а также грамотность и профессионализм организаторов выборов в совокупности сводят к минимуму вероятность возникновения самого факта нарушения.

В рамках данной работы хотелось бы остановиться на таком аспекте работы избирательных комиссий, как

защита избирательных прав граждан, и рассказать о практике защиты избирательных прав в Московской области.

Используя статистический метод исследования, а также метод анализа при сравнении основных методик защиты избирательных прав, применяемых в ходе организации выборов, предлагается сделать выводы о преимуществах и недостатках этих методик, а также предпочтительных ситуациях применения каждой из них.

Двумя основными способами защиты избирательных прав граждан являются административный порядок, то есть разрешение избирательного спора путём **обращения в избирательную комиссию** соответствующего уровня и судебный порядок, предполагающий **разрешение спора судом** в соответствии с правилами подсудности.

При этом право на судебную защиту, являющееся одной из основных конституционных гарантий реализации прав граждан, не ставится в зависимость от использования возможности административного порядка разрешения спора, то есть данные способы являются альтернативными.

Практика показывает, что участники избирательного процесса достаточно активно пользуются как правом на обращение в суд, так и административным порядком разрешения споров. Однако можно усмотреть различия между данными процедурами.

Так, количество разбирательств, инициированных различными категориями участников избирательного процесса по каждому из двух вариантов разрешения избирательных споров, заметно отличается.

Например, число обращений участников избирательного процесса в Избира-

тельную комиссию Московской области с жалобами на нарушения избирательных прав демонстрирует тенденцию роста.

Всего за время работы нынешнего состава Избирательной комиссии Московской области с 2011 г. по настоящий момент комиссией было рассмотрено 2485 жалоб.

В 2011 г. было рассмотрено 308 жалоб, в том числе:

– об отмене решения об отказе в регистрации кандидата – 60, из них в 2 случаях жалобы признаны обоснованными и удовлетворены, кандидаты зарегистрированы;

– об обжаловании нарушений прав избирателей – 118;

– иные – 130.

В 2012 г. рассмотрено 473 жалобы, в том числе:

– об отмене решения об отказе в регистрации кандидата – 72, из них в 2 случаях жалобы признаны обоснованными и удовлетворены, кандидаты зарегистрированы;

– об обжаловании нарушений прав избирателей – 134;

– иные – 267.

В 2013 г. рассмотрено 594 жалобы, в том числе:

– об отмене решения об отказе в регистрации кандидата – 89, из них в

23 случаях жалобы признаны обоснованными и удовлетворены, кандидаты зарегистрированы;

– об обжаловании нарушений прав избирателей – 138;

– иные – 367.

В 2014 г. Избирательной комиссией Московской области было рассмотрено уже 868 жалоб, в том числе:

– об отмене решения об отказе в регистрации кандидата – 154, из них в 36 случаях жалобы признаны обоснованными и удовлетворены, кандидаты зарегистрированы;

– об обжаловании нарушений прав избирателей – 218;

– иные – 497.

В 2015 г. количество рассмотренных жалоб составило 242, однако это следует соотносить со сравнительно небольшим количеством избирательных кампаний, проходящих в прошлом году. Из них:

– об отмене решения об отказе в регистрации кандидата – 29, из них в 9 случаях жалобы признаны обоснованными и удовлетворены, кандидаты зарегистрированы;

– об обжаловании нарушений прав избирателей – 27;

– иные – 186.



За аналогичный период количество дел о защите избирательных прав участников избирательного процесса, рассмотренных судами Московской области, также возросло, однако в абсолютных показателях эти значения заметно меньше.

Так, за 2011 г. судами Московской области рассмотрено 23 дела о защите избирательных прав участников избирательного процесса, за 2012 г. – 29 дел, за 2013 г. – 55 дел, за 2014 г. – 255 дел, за 2015 г. – 150 дел.



Таким образом, даже несмотря на то, что количество прошедших избирательных кампаний в рассмотренных годах существенно различается, можно сделать однозначный вывод о том, что участники избирательного процесса значительно чаще предпочитают административную форму защиты своих прав судебной.

На наш взгляд, это обусловлено сразу несколькими факторами. Во-первых, наиболее значительная часть жалоб участников избирательного процесса касается обжалования действий или бездействия избирательных комиссий. При таких обстоятельствах вышестоящая избирательная комиссия может более оперативно разобраться в ситуации и, в случае необходимости, значительно быстрее ликвидировать нарушение. При этом сама процедура рассмотрения из-

бирательного спора вышестоящей избирательной комиссией проще судебной, а итоговое решение начинает действовать немедленно.

Специалисты, работающие в избирательных комиссиях, хорошо знакомы со спецификой спорных правоотношений и для них проще точно сориентироваться в правовом регулировании каждого конкретного случая.

Ещё одним фактором, объясняющим значительное количество обращений в избирательные комиссии, является рост доверия к их работе и институту выборов в целом.

Таким образом, уже на уровне количественных показателей можно выявить разницу между судебным и административным порядком разрешения избирательных споров.

Вместе с тем имеет место и их качественное различие. Среди жалоб

участников избирательного процесса, поступающих как в избирательные комиссии, так и в суды, можно выделить следующие основные категории:

– Обжалование решений избирательных комиссий о регистрации или отказе в регистрации кандидата (реже – списка кандидатов). Данная категория дел настолько многочисленна, что внутри неё представляется целесообразным выделить подкатегории:

– жалобы на нарушение установленного законом порядка выдвижения кандидата;

– жалобы, связанные с порядком оформления и сдачей подписных листов в поддержку выдвижения;

– жалобы, связанные с недостатками в оформлении или отсутствием иных документов, необходимых для выдвижения и регистрации;

– жалобы на нарушения порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения;

– жалобы на нарушение установленного законом порядка ведения предвыборной агитации;

– жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий;

– жалобы на нарушения в ходе организации досрочного голосования и выдачи открепительных удостоверений;

– жалобы на нарушения порядка организации голосования в день голосования;

– обжалование решений избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов;

– иные категории жалоб.

Разделив массив избирательных споров на тематические категории, можно заметить, что отдельные категории спо-

ров разрешаются преимущественно в административном порядке, а другие – преимущественно в судебном.

Например, действующим избирательным законодательством предусмотрено, что жалобы об отмене решений о регистрации кандидатов, жалобы об отмене итогов голосования могут быть рассмотрены только в судебном порядке.

В то же время жалобы об отмене решений об отказе в регистрации кандидатов являются одной из наиболее многочисленных категорий жалоб, поступающих в вышестоящие избирательные комиссии в период избирательных кампаний. Несмотря на то, что такую жалобу заявитель может направить сразу в суд, минуя административный порядок, участники избирательного процесса весьма активно пользуются именно возможностью административного обжалования решений об отказе в регистрации.

Одной из возможных причин является то обстоятельство, что суды более склонны к формальной оценке причин отказа в регистрации и, таким образом, более строги к кандидатам. Избирательные комиссии, напротив, склонны, прежде всего, руководствоваться основополагающими принципами всеобщего и равного избирательного права, напрямую применяя их в том числе и в вопросах регистрации кандидатов. Таким образом, возможность пересмотра вышестоящей избирательной комиссией решений об отказе в регистрации кандидатов является одним из наиболее востребованных и действенных механизмов защиты прав кандидатов.

В отношении данной категории жалоб Избирательная комиссия Мо-

сковской области принципиально занимает максимально лояльную к кандидатам позицию. Большинство отмен решений нижестоящих избирательных комиссий приходится как раз на случаи необоснованного отказа в регистрации кандидатов.

В качестве очень показательного примера в данной связи приведём случай, произошедший в ходе одной из избирательных кампаний в 2014 г., когда гражданину И.Р. Измайлову было отказано в регистрации кандидатом в депутаты Совета депутатов города Орехово-Зуево по одномандатному избирательному округу № 1 на выборах депутатов Совета депутатов города Орехово-Зуево в связи с наличием специально не оговорённых исправлений в 5 из 44 подписей, представленных им для регистрации.

Специфика случая состояла в том, что Измайлов являлся инвалидом I группы по зрению, и в силу ограниченных зрительных возможностей не смог самостоятельно установить местоположение подписей, требующих оговорки исправлений. Вместе с тем избирательная комиссия, в нарушение рекомендаций ЦИК России от 27.03.2014 по вопросам улучшения работы избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью, не сообщила И.Р. Измайлову о возможности воспользоваться помощью другого лица. При принятии решения об отказе в регистрации данные особые обстоятельства не были учтены территориальной избирательной комиссией.

Решением Избирательной комиссии Московской области данный кандидат был восстановлен и принял участие в выборах.

Главный вывод, который следует сделать из данного случая и подобных ему – в своей работе избирательные комиссии всегда должны ставить обеспечение реализации первичных, основополагающих избирательных прав – права избиратель и быть избранным – выше скрупулезного соблюдения формальных правил.

Наиболее распространённая причина отмены решений об отказе в регистрации – неизвещение, неполное или несвоевременное извещение кандидатов о недостатках в представленных документах. Необходимость такого извещения – одна из наиболее существенных гарантий соблюдения прав кандидатов, и Избирательная комиссия Московской области в подобных случаях всегда встаёт на защиту их интересов. В случае, если в результате подобного нарушения кандидат оказался лишён возможности исправить недостатки в представленных документах и ему было отказано в регистрации, такие решения, безусловно, подлежат отмене.

Другая распространённая категория жалоб, которая очень важна в свете защиты избирательных прав – жалобы, связанные с ущемлением активного избирательного права граждан. К их числу относятся, прежде всего, случаи невнесения или ошибочного внесения граждан в списки избирателей, а также нарушения, связанные с организацией голосования в помещении УИК, голосованием вне помещения, проведением досрочного голосования и выдачей открепительных удостоверений. Например, для Московской области как для активно развивающегося региона особенно остро стоит проблема включения в списки избирателей граждан,

проживающих в новостройках. К сожалению, мы неоднократно сталкивались с ситуацией, когда многоквартирный жилой дом уже построен и люди зарегистрированы в нём по месту жительства, но жители дома не внесены в списки избирателей. Иногда при этом соответствующий адрес ещё и не отнесён ни к одному из созданных на территории муниципального образования избирательных участков. В таких случаях именно оперативные и слаженные действия избирательных комиссий и местной администрации позволяют обеспечить реализацию права граждан принять участие в голосовании.

Доверие участников избирательного процесса возлагает на избирательные комиссии серьёзную ответственность по поддержанию надлежащего уровня работы для качественного, своевременного и объективного рассмотрения обращений. В Избирательной

комиссии Московской области созданы и успешно функционируют рабочие группы по предварительному рассмотрению жалоб и обращений участников избирательного процесса и по рассмотрению информационных споров. Такая форма работы доказала свою эффективность, поскольку позволяет ещё до проведения заседания избирательной комиссии по рассмотрению соответствующего обращения провести исчерпывающую проверку содержащихся в нём фактов с привлечением заявителя и других заинтересованных лиц и выходить на заседание уже с чётко выверенной правовой позицией.

Подводя итог, можно заключить, что на сегодняшний день рассмотрение обращений участников избирательного процесса избирательными комиссиями является одним из наиболее удобных и эффективных методов защиты избирательных прав.

ЛИТЕРАТУРА

1. Биктагиров Р.Т. Методическое пособие в помощь членам избирательных комиссий с правом совещательного голоса// Вестник Избирательной комиссии Московской области. Спецвыпуск. 2015. С. 8–26.

REFERENCE

1. Biktagirov R.T. Metodicheskoe posobie v pomoshch' chlenam izbiratel'nykh komissii s pravom soveshchatel'nogo golos [Methodological guide to help members of election committees with deliberative vote] Vestnik Izbiratel'noi komissii Moskovskoi oblasti [Bulletin of the Election Committee of the Moscow Region]. Special issue, 2015. pp. 8–26.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Вильданов Ирек Раисович – председатель Избирательной комиссии Московской области

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Irek R. Vildanov – Chairman of the Electoral Committee of the Moscow Region

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

Вильданов И.Р. Практика защиты избирательных прав граждан в Московской области // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2016. № 1. С. 41–49.
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-41-49

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

Vildanov I. The practice of suffrage protection in the Moscow region // The Buletin of Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence. 2016. no 1. pp. 41–49.
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-41-49