

УДК 342.7:342.846

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-50-57

ЗАЩИТА, ОХРАНА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Горячих А.А.

Избирательная комиссия Московской области

123592, г. Москва, ул. Кулакова, д. 20, корп. 1, Российская Федерация

Аннотация. Настоящая статья посвящена проблеме разграничения понятий «защита избирательных прав», «охрана избирательных прав» и «обеспечение реализации избирательных прав». В статье приведены авторские определения данных категорий, выявлены основные направления деятельности избирательных комиссий в работе по охране избирательных прав, проанализированы некоторые наиболее характерные причины, ведущие к возникновению нарушений избирательных прав, а также абсентеизма. Перечислены основные проблемы, встающие на пути охраны избирательных прав и возможные подходы к их решению.

Ключевые слова: избирательное право, избирательные комиссии, защита избирательных прав, охрана избирательных прав, обеспечение реализации избирательных прав

PROTECTION, SECURITY AND ENSURANCE OF SUFFRAGE IN ELECTION COMMITTEES

A. Goriachikh

Moscow Regional Election Committee

20, bldg 1Kulakov st., Moscow, 123592, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the problem of terminological distinction among “suffrage protection”, “suffrage security” and “suffrage ensurance”. The article contains the author’s definitions of these categories, reveals the main directions of election committees’ activity to protect electoral rights, analyzes the most typical causes of suffrage violations and absenteeism, lists the main problems hindering protection of electoral rights and possible ways of their solution.

Key words: electoral right, election committees, suffrage protection, suffrage security, suffrage ensurance.

Говоря о противодействии нарушениям избирательных прав граждан в России, как учёные, так и практики избирательного процесса чаще всего используют термин «защита избирательных прав». Широкое употребление именно данного термина обусловлено в первую очередь его законодательным закреплением. Так, понятие «защита избирательных прав» использовано законодателем в

© Горячих А.А., 2016.

преамбуле Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой государством гарантируется «защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме» [1].

Этой же терминологии законодатель далее придерживается во многих других случаях. Например, соответствующая глава Кодекса административного судопроизводства носит название «Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2].

Вместе с тем, с понятием защиты избирательных прав неразрывно связаны два других: это охрана избирательных прав и обеспечение реализации избирательных прав. Попробуем разобраться, в чём состоит принципиальное различие данных понятий, а также явлений, которые за ними скрываются, разграничить эти понятия и уяснить их значение в контексте работы избирательных комиссий.

Наиболее обширной из трёх является категория «*обеспечение реализации избирательных прав*». Под обеспечением реализации избирательных прав понимается любая деятельность, связанная с регламентацией и организацией процесса волеизъявления, а также использования пассивного избирательного права – права быть избранным.

Деятельность по обеспечению реализации избирательных прав начинается ещё на стадии правотворчества. Для законодателя непреложным является,

по сути, только одно общее правило, закреплённое в Конституции: каждый гражданин имеет право избирать и быть избранным на основе прямого, равного избирательного права при тайном голосовании. Остальные нормы избирательного права – законодательная надстройка на этом фундаменте. Весь существующий сложный механизм избирательных процедур должен быть выстроен законодателем на основе этой идеи с использованием всех существующих научно-правовых знаний и опыта предыдущих поколений.

Правовое регулирование – основа обеспечения реализации избирательного права. Именно от качества законов и подзаконных актов в первую очередь зависит возможность гражданина беспрепятственно реализовать принадлежащее ему избирательное право. Следовательно, важнейшим залогом отсутствия нарушений избирательного права является всеобъемлющее, но в то же время детальное, подробное и непротиворечивое законодательство. Как и в любой другой отрасли законодательства, и особенно – в публичных отраслях, при создании избирательного законодательства велика роль юридической техники. Важно не только содержание нормы права, но и то, в какой форме она записана в тексте нормативного акта, а также насколько понятно и структурированно выстроен этот текст.

Но просто установить качественное нормативное регулирование недостаточно, необходимо заставить его работать. Реализация закона – процесс не менее ответственный, чем его создание. Поэтому вторым элементом обеспечения реализации избирательных прав выступает правоприменение.

Обеспечение реализации избирательных прав – ядро работы любой избирательной комиссии. Она находит выражение во многообразных формах деятельности – регистрации кандидатов, информировании избирателей и контроле за предвыборной агитацией, правовом и методическом обеспечении организации выборов, контроле за соблюдением прав участников избирательного процесса, в том числе путём рассмотрения жалоб.

Несмотря на то, что правоприменение в области избирательного права не является исключительной прерогативой избирательных комиссий, именно на эти органы возложены полномочия по организации выборов. А значит, в отличие от судов, Прокуратуры, МВД и иных органов, чья компетенция в области избирательного права связана с фактами нарушений, избирательные комиссии исполняют основную организующую, создающую функцию в этом процессе.

Работа избирательных комиссий создаёт условия реализации как пассивного избирательного права (при выдвижении, регистрации кандидатов, ведении предвыборной агитации, в ходе контроля избирательных комиссий за финансированием избирательной кампании и непосредственно в ходе подсчёта голосов и определения результатов выборов), так и активного (при определении схемы избирательных округов, составлении и уточнении списков избирателей, информировании избирателей, организации процедуры голосования, и, аналогично с пассивным избирательным правом – при подсчёте голосов и определении результатов выборов). Рассмотрение жалоб и обращений также является

одной из гарантий реализации избирательных прав.

Таким образом, *обеспечение реализации избирательных прав* – общая категория, включающая в себя и охрану и защиту избирательных прав, а также иные формы деятельности, связанные с урегулированием и организацией процесса волеизъявления.

По сравнению с обеспечением реализации избирательных прав, *защита избирательных прав* – достаточно узкая категория. Принципиальной особенностью такой деятельности является то, что защита происходит уже по факту совершённого нарушения. Защита направлена на запуск механизма восстановления нарушенного права и применение к нарушителю санкций, в случае, если это предусмотрено законом. Субъектом этой работы могут быть различные органы – суды, избирательные комиссии, прокуратура и иные правоохранительные органы.

В отличие от защиты, *охрана избирательных прав* граждан представляет собой превентивную деятельность, направленную на недопущение правонарушения, а в случае, если нарушение всё же произошло – на его скорейшее пресечение. Именно охрана, а не защита избирательных прав должна быть приоритетом в деятельности избирательных комиссий.

Чтобы искоренить нарушения избирательного права, необходимо бороться не с отдельными незаконными действиями, работая уже с совершёнными нарушениями по фактам жалоб, а с причинами их возникновения.

К таким причинам следует отнести:

– **Несовершенство законодательного регулирования.**

Содержание действующего нормативного регулирования в сфере из-

бирательного права в целом соответствует необходимым демократическим стандартам. В то же время текущее состояние избирательного законодательства характеризуется большим объёмом нормативных актов в сочетании с частым использованием ссылочных норм и недостатком унификации избирательных процедур в рамках различных видов выборов. Всё это делает избирательное законодательство недоступным для гражданина, не обладающего специальной юридической подготовкой и не имеющего возможности обратиться к услугам специалиста. Получается, что возможность реализации избирательного права такого гражданина необоснованно ограничена. Таким образом, качество нормативного регулирования является первой и важнейшей из гарантий обеспечения реализации избирательных прав граждан.

– Недостаточный уровень правовых знаний и профессиональных навыков правоприменителей.

Как мы только что установили, применение избирательного законодательства в его нынешнем виде требует серьёзных профессиональных знаний и навыков. Человеку, не работающему постоянно в данной сфере и, тем более, далёкому от юриспруденции в целом, требуется затратить значительный объём времени и усилий, чтобы уяснить для себя и правильно применять нормы законодательства, регулирующие основные избирательные процедуры.

В то же время, фундамент системы избирательных комиссий составляют участковые комиссии, члены которых работают, фактически, на общественных началах. Позитивным шагом

в сторону решения этой проблемы, безусловно, явился переход к формированию участковых избирательных комиссий сроком на 5 лет. Это нововведение позволяет вышестоящим комиссиям проводить учебные мероприятия с членами участковых комиссий, заблаговременно готовя их к работе в день голосования.

Однако эту реформу нельзя считать окончательным решением проблемы подготовки организаторов выборов. К сожалению, на практике регулярно приходится сталкиваться с ошибками в их работе, допущенными вопреки разъяснениям, полученным в ходе обучения.

Путей решения данной проблемы существует два. Первый и основной – приведение избирательного законодательства к виду, не требующему специальных знаний и навыков для восприятия, упрощение и стандартизация избирательных процедур. Второй – повышение профессиональной подготовки организаторов выборов, ужесточение критериев их отбора в сочетании с улучшением условий оплаты их труда.

– Недостаток информированности избирателей о своих правах.

Говоря о данной проблеме, часто упоминают такое явление, как абсентеизм, то есть отказ избирателей от участия в выборах.

Абсентеизм, безусловно, представляет собой порок любой избирательной системы, поскольку с падением явки неумолимо снижается и представительный характер избранного в результате соответствующих выборов органа или должностного лица. Низкая явка, по сути, ставит под сомнение легитимность результатов выборов,

поэтому заявления о необходимости борьбы с абсентеизмом приходится слышать не только от учёных, но и от политиков, которых по понятным причинам беспокоят подобные выводы.

Трендом последних лет является также выделение особой категории – молодёжного абсентеизма. Сторонники такого подхода полагают, что явку на выборы можно повысить, проводя разъяснительную работу с представителями молодёжи до достижения ими возраста активного избирательного права, а также с избирателями, недавно достигшими этого возраста. Этой цели служат многочисленные массовые мероприятия, проводимые как в рамках учебного процесса, так и за стенами учебных заведений. К их числу относятся олимпиады, круглые столы, творческие конкурсы и другие подобные формы активности.

Действительно, нельзя недооценивать значимость правового просвещения в повышении гражданской активности населения. В то же время, не следует путать причину со следствием. Не абсентеизм является причиной многочисленных проблем в общественно-политической сфере нашего государства, а, напротив, имеющиеся проблемы, такие, как низкая эффективность работы представительных органов и выборных должностных лиц, отсутствие действенных механизмов ответственности народных избранников перед избирателями, нарушения избирательных прав в ходе голосования и подсчёта голосов влекут рост пассивно-протестных настроений и отказ от участия в выборах. Данный тезис справедлив как для электората зрелого возраста, так и, в полной мере, для молодых избирателей.

Так, общероссийским комплексным социологическим исследованием «Молодежь и выборы», проведённым ещё в 2002 году, было выявлено: 23 процента респондентов в возрасте от 18 до 29 лет «придерживаются жёсткого мнения о том, что выборы в стране не решают злободневных проблем»; ещё 11 процентов «согласились с утверждением, что выборы – это способ обмануть избирателей» [3, с. 95].

Согласно исследованию электорального поведения студенческой молодёжи Московской области, в ходе отдельного опроса студентов юридического направления и студентов иных специальностей установлено: несмотря на то, что процент студентов, считающих выборы важным общественным институтом, выше среди студентов юридического направления (84 % против 63 % у студентов иных направлений), иные статистические показатели, в том числе непосредственный показатель явки на прошедшие выборы, у юристов и не-юристов расходились не более чем на 3–4 %, что находится в рамках статистической погрешности [6].

В то же время очевидно, что будущие юристы даже на первых годах обучения уже имеют достаточно глубокое представление о государственном устройстве нашей страны и принципах функционирования института выборов. При этом в качестве основной причины неучастия в выборах молодые люди чаще всего называют уверенность в том, что их голос ни на что не повлияет.

Это позволяет сделать однозначный вывод: корень абсентеизма не в отсутствии знаний о выборах, а в скептическом отношении к избирательным

институтам и институтам представительной демократии в целом. В такой ситуации мероприятия, направленные на разъяснение избирателям их права на участие в выборах, никогда не приведут к желаемому результату – большинство граждан и без того так или иначе осведомлены о наличии у них такого права и порядке его реализации. Реальный путь борьбы с абсентеизмом значительно сложнее и заключается в эффективной, добросовестной и ответственной работе представительных органов и выборных должностных лиц всех уровней, а также организации простой и прозрачной избирательной процедуры. Только увидев реальную обратную связь от реализации активного избирательного права, избиратель прочувствует необходимость участия в выборах.

– Грубый, беспринципный характер политической борьбы.

Избирательный процесс представляет собой бурный поток политического противостояния, закованный в формальное русло правового регулирования. Несмотря на то, что любая сторона этого противостояния публично объявляет своей целью борьбу за те или иные блага для избирателей, фактические задачи политических сил редко бывают столь альтруистичны и, как правило, завязаны на воплощение крупных частных интересов. Столкновение таких интересов ведёт к тому, что любая сторона стремится обойти другую, не гнушаясь любыми средствами, в том числе имеющими смутное отношение к закону. При этом волеизъявление избирателей из решающей силы в демократическом процессе превращается в инструмент политической борьбы.

Следствием данных обстоятельств становятся нарушения избирательных прав, связанные с нарушением правил ведения предвыборной агитации, нарушением порядка финансирования избирательной кампании, использованием «административного ресурса», а также попытки прямых подтасовок результатов выборов.

Эта группа нарушений наиболее сложна для искоренения, поскольку исходит из самой природы борьбы за власть. Тем не менее, в качестве средств противостояния таким нарушениям следует выделить организацию эффективного общественного контроля за ходом избирательного процесса и общее повышение правовой культуры и гражданской ответственности участников избирательного процесса.

Данный перечень причин нарушения избирательных прав, безусловно, не является исчерпывающим. Кроме перечисленного, некоторые авторы выделяют такие причины, как нестабильность избирательного законодательства [5, с. 3], отсутствие в российском законодательстве легального определения «свободные выборы», а также чётких критериев и гарантий для осуществления права на свободу волеизъявления гражданами России на практике [4].

В качестве выводов обозначим следующее: основой деятельности избирательных комиссий должно являться обеспечение реализации избирательных прав граждан, то есть работа по эффективной организации процесса волеизъявления и предотвращению возможных нарушений. Как и в любой другой сфере, гораздо эффективнее предотвращать нарушения избирательного права, чем бороться с их

последствиями. Искоренение причин нарушений избирательных прав – комплексная задача, требующая как усилий широкого круга государственных органов, так и общего роста гражданского правосознания и правовой ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 №21-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.
3. Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 10. С. 95.
4. Грудинин Н.С. Нарушения избирательных прав граждан на выборах в России и пути их предупреждения // Электронный научно-практический журнал «NAUKA-RASTUDENT.RU», октябрь 2014, № 10 (10-2014).
5. Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики : автореф. дисс. ... д. юрид. наук. Саратов, 2003. 58 с.
6. Головацкая М.В. Исследование электорального поведения молодежи (на материале Юго-Востока Московской области) // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2016. № 1. URL: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/737>

REFERENCES

1. Federal'nyi zakon ot 12.06.2002 №67-FL «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law from 12.06.2002 №67-FL «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation»] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 17.06.2002. no. 24. sect. 2253.
2. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii ot 08.03.2015 №21-FL [The Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation from 08.03.2015 No. 21-FL] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 09.03. 2015. no. 10. sect. 1391.
3. Vestnik TSentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii [Bulletin of the Central Election Committee of the Russian Federation]. 2002. no. 10. p. 95.
4. Grudinin N.S. Narusheniya izbiratel'nykh prav grazhdan na vyborah v Rossii i puti ikh preduprezhdeniya [Violations of Electoral Rights in Russia and their Prevention] // Elektronnyi nauchno-prakticheskii zhurnal «NAUKA-RASTUDENT.RU», oktyabr'. 2014. no. 10 (10-2014).
5. Mateikovich M. S. Zashchita izbiratel'nykh prav grazhdan v Rossiiskoi Federatsii: problemy teorii i praktiki : avtoref. diss. ... d. yurid. nauk [The Protection of Electoral Rights of the Citizens in the Russian Federation: Problems of Theory and Practice : Summary of the Thesis ... Doctor of Law]. Saratov, 2003. 58 p.
6. Golovatskaya M.V. Issledovanie elektoral'nogo povedeniya molodezhi (na materiale YUgo-Vostoka Moskovskoi oblasti) [The study of electoral behavior of young people (in the South-East of Moscow region)] // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta (elektronnyi zhurnal). 2016. no. 1. URL: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/737>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Горячих Андрей Анатольевич – консультант Юридического отдела Организационно-правового управления Избирательной комиссии Московской области, аспирант Российского государственного университета правосудия, e-mail: gorya4ix@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Andrew A. Goriachikh – Consultant of the Legal Department of the Electoral Committee of the Moscow Region, Post-Graduate student of the Russian State University of Justice, e-mail: gorya4ix@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

Горячих А.А. Защита, охрана и обеспечение реализации избирательных прав граждан в деятельности избирательных комиссий // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2016. № 1. С. 50–57.

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-50-57

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

Goriachikh A. Protection, security and ensurance of suffrage in election committees // The Bulletin of Moscow Regional State University. Series: Jurisprudence. 2016. no. 1. pp. 50–57.

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-50-57