

УДК 342.842

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-66-74

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реут Д.А.

*Московская городская избирательная комиссия,
125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, корп. Е, стр. 8, Российская Федерация*

Аннотация. Защита избирательных прав участников избирательного процесса остаётся одним из проблемных вопросов правового регулирования выборов в Российской Федерации. Избирательным законодательством предусмотрены два в определённой степени независимых друг от друга способа такой защиты: судебный, основанный на конституционном праве на обращение в суд, и административный – обращение в соответствующую избирательную комиссию. Указанные два юридических механизма, призванные дополнять друг друга, периодически используются не для восстановления правового положения участника выборов, а в целях воспрепятствования подготовке и проведению голосования, установления результатов выборов, в результате чего нарушаются права других участников избирательного процесса, чаще всего – избирателей. Этому в немалой степени способствует и несовершенство избирательного и процессуального законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: избирательное право, право на судебную защиту, легитимность органов публичной власти, народовластие, народное представительство.

TOPICAL ISSUES OF IMPROVING LEGAL TECHNIQUES OF ELECTORAL RIGHTS PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

D. Reut

*Moscow City Election Committee,
11/ E, bldg. 8 Mokhovaya st., Moscow, 125009. Russian Federation*

Abstract. The electoral rights protection still remains one of problematic issues of legal regulation of elections in the Russian Federation. The electoral laws provide two independent ways of such protection: judicial, based on a constitutional right to court appeal, and administrative – to appeal to the corresponding election committee. The two legal mechanisms supposed to complement each other are often used not for restoration of the legal status of the participant of elections, but to hinder organizing, carrying out, and establishing the results of elections, which often leads to the violation of voters's rights. The situation is worsened by imperfection of electoral and procedural laws and their enforcement.

Key words: electoral right, right to judicial protection, legitimacy of public power bodies, democracy, national representation.

В вопросах правового регулирования защиты избирательных прав граждан в России законодатель исходит из необходимости наличия двух правовых способов такой защиты: в судебном порядке и в административном порядке. Фундаментальной правовой основой для установления и функционирования этих механизмов служат провозглашённые Конституцией РФ принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, равенства всех перед законом и судом, права обращения и на защиту своих прав, в том числе – в судебном порядке [2]. Общим для двух названных способов защиты является и то, что содержание юридических процедур, связанных с защитой избирательных прав, должно определяться не только содержанием указанных прав, но и юридической природой избирательного процесса в целом. Конституционно-правовое назначение выборов состоит, прежде всего, в их включённости в общую систему механизма реализации народного суверенитета (статья 3 Конституции РФ) и вытекающей из этого обстоятельства многофункциональности данного института демократии, назначение которого состоит в избрании определённого пути развития общества и государства, выражении господствующего в обществе мировоззрения, разделяемого избранными народом представителями; формировании политического единства общества; оценке народом эффективности работы избираемых органов власти.

Однако в вопросах правового регулирования защиты избирательных

прав и в судебном и в административном порядке наблюдаются лакуны регулирования, а в некоторых случаях и коллизии правовых норм.

Значимость принятия КАС РФ [8], тот факт, что это событие – шаг вперёд на пути усиления гарантий конституционного права на судебную защиту избирательных прав граждан, шаг вперёд в деле укрепления законности, становления принципа справедливости судопроизводства, признаётся всеми. Есть и некоторые проблемы, часть из которых существовала ещё в гражданском процессе и перешла в процесс административный, а часть связана с отдельными новыми положениями КАС РФ.

Законодатель, принимая те или иные нормативные акты, в большинстве случаев исходит из добросовестности и порядочности участников регулируемых правоотношений. Исключение составляет, наверное, только уголовное законодательство. Мы убеждены, что в подавляющем своём большинстве участники избирательных правоотношений пользуются своими правами в соответствии с их назначением и внутренним содержанием, не нарушая права и законные интересы других лиц.

К сожалению, встречаются и случаи иного порядка, свидетельствующие о злоупотреблении отдельными лицами своими правами участника избирательной кампании и участника судебного производства по делу о защите избирательных прав. Например, на выборах кандидат сообщил неверные сведения о себе, указав большую сумму дохода,

чем было на самом деле. Избирательная комиссия на основе этой информации издала сводный информационный плакат, который был расположен в помещениях для голосования. Сведения по проверке указанной кандидатом информации поступили из компетентных органов позже. Гражданин последовательно обжаловал действия избирательной комиссии, затем решение комиссии о сводном плакате, затем результаты выборов и напоследок предъявил к комиссии требования о защите чести и достоинства и компенсации морального вреда. В удовлетворении всех требований судом было отказано, с учётом, в том числе, фактов пропуска сроков на обращение с указанными требованиями [3].

В другом случае зарегистрированный кандидат был арестован по обвинению в совершении особо тяжкого преступления. Партия, выдвинувшая кандидата, отозвала его. Гражданин обжаловал последовательно решение партии, решение комиссии об аннулировании регистрации, а затем и результаты выборов. В удовлетворении требований также было отказано [4].

Что представляют собой вышеизложенные действия, как не злоупотребление правом на судебную защиту?

В этом вопросе, на наш взгляд, недостаточно использован такой правовой институт, как государственная пошлина. Известно, что государственная пошлина имеет регулятивную и дисциплинирующую функции [7, с. 11]. В некоторых случаях суды принимают к производству заявления о защите избирательных прав, не оплаченные госпошлиной, хотя Пленум ВС РФ разъяснил об обязательности её уплаты при обращении в суд с заяв-

лением о защите избирательных прав [6]. Уплата государственной пошлины при обращении в суд гарантирует ответственность заявителя, создаёт неблагоприятные условия для лиц, злоупотребляющих своим правом на обращение с заведомо неправомерными требованиями в целях, противоположных конституционному принципу судебной защиты прав. Вероятно, стоит пересмотреть размер пошлины в сторону её увеличения.

В другом случае дело о защите избирательных прав слушалось судом в течение 15 часов, из них 12 часов рассматривались многократно повторённые ходатайства заявителя, каждый раз имеющие иное обоснование. Полагаем, что такое поведение имеет все признаки злоупотребления стороной в судебном разбирательстве своими процессуальными правами. Статьей 116 КАС РФ предусмотрен комплекс мер процессуального принуждения и в качестве одного из оснований для их применения впервые названо препятствование рассмотрению судом дела. Надеемся, что практика применения этих норм дисциплинирует участников административного судопроизводства.

Большую сложность для системы избирательных комиссий, обязанных контролировать соблюдение избирательного законодательства всеми участниками избирательного процесса, будет составлять установленная частью 7 статьи 125 и частью 1 статьи 126 КАС РФ обязанность направить ответчику копию искового заявления и в обязательном порядке при обращении с этим заявлением в суд приложить копию документа, подтверждающего факт вручения.

Срок обращения с заявлением об отмене регистрации кандидата – не позднее, чем за восемь дней до дня голосования, срок принятия решения судом – не позднее, чем за пять дней. Например, каким образом избирательная комиссия должна вручить копию искового заявления об отмене регистрации кандидату, который за девять дней до дня голосования публично продемонстрировал запрещённую символику, носящую экстремистский характер, или открыто пытался подкупить избирателей?

На это можно возразить, что административный истец в процессе в соответствии с частью 4 статьи 63 КАС РФ может заявить о невозможности представления доказательства. Однако до этого необходимо, чтобы суд принял указанное заявление к производству, а отсутствие вышеуказанного документа – основание для оставления искового заявления без движения и последующего его возврата.

В судебной практике давно выработан подход к рассмотрению дел об административных правонарушениях. Лицо, в отношении которого рассматривается такое дело, считается извещённым о времени и месте рассмотрения дела посредством опубликования соответствующей информации на сайте мирового судьи [5]. Получается, что гражданина, управлявшего автомобилем и ночью развернувшегося через сплошную линию дорожной разметки, не создавая при этом аварийной ситуации, можно привлечь к административной ответственности, а кандидата, допустившего грубые нарушения законодательства, снять с выборов нельзя только лишь по процессуальным моментам. Очевидно, что подкуп изби-

рателей или агитация, возбуждающая социальную рознь, представляют, во всяком случае, не меньшую общественную опасность, чем нарушение правил дорожного движения. Соответственно, и правила извещения и вручения судебных документов такому кандидату должны исключать возможность ухода от ответственности.

Серьёзную проблему представляет порядок обжалования решения суда. Если отменить регистрацию кандидата суд может вплоть до понедельника перед днём голосования в предстоящее воскресенье, то обжаловать это решение суда можно до следующего понедельника, когда голосование на выборах уже состоится. Немедленно исполнять не вступившее в законную силу решение суда об отмене регистрации кандидата запрещает закон. Как быть в том случае, если этого кандидата изберут? Отменять результаты выборов?

В практике встречались случаи, когда кандидат, регистрация которого была отменена судом, специально направлял апелляционную жалобу на решение суда почтой, формально укладываясь в срок обжалования. Эти действия сопровождались телеграммами в адреса суда и соответствующей комиссии о том, что решение обжаловано и в силу не вступило. Что в этом случае делать суду и избирательной комиссии?

По нашему мнению, необходимо пересмотреть установленный процессуальным законодательством порядок обжалования решений суда по делам о защите избирательных прав, исключив подобное недобросовестное пользование правом.

Часть 15 статьи 239 КАС предусматривает право обращения с

заявлением об оспаривании итогов голосования, результатов выборов как кандидата, выдвинутого избирательным объединением непосредственно, так и выдвинувшего его избирательного объединения. При таких обстоятельствах в суд может быть подано два одинаковых исковых заявления: от кандидата и от выдвинувшей его политической партии. Закон не исключает возможности обращения разных истцов с аналогичными требованиями.

Кандидат, обращаясь в суд, защищает своё пассивное избирательное право. Какое своё право в данном случае защищает партия или её региональное отделение, в котором зачастую состоит всего 4–7 человек? Ведь даже сам факт участия партии в выборах (что партия обязана делать периодически, иначе может быть ликвидирована) состоялся в связи с тем, что выдвинутый ею кандидат был зарегистрирован и включён в избирательный бюллетень [10].

Получается, что суд должен дважды проверять и устанавливать одни и те же обстоятельства. То же самое происходит и когда проигравшие выборы кандидаты один за другим поочередно оспаривают результаты выборов по соответствующему округу, каждый раз ссылаясь на одни и те же основания, порой представляя суду на обозрение не просто одинаковые по содержанию письменные доказательства, а одни и те же документы. А как же принцип процессуальной экономии? В коридоре за дверью зала судебного заседания в это время ждут люди, которым необходимо, например, отстоять в судебном порядке своё право на жилище, взыскать алименты на ребенка или заработную плату.

Почему при каждом повторном рассмотрении судом одних и тех же об-

стоятельств на одну чашу весов Фемиды кладётся пассивное избирательное право, которое не обусловлено ничем, кроме личного желания кандидата, а на другую общественный интерес, складывающийся из активного избирательного права тысяч избирателей и выражающийся в формировании на основе выборов легитимных органов публичной власти, представляющих интересы народа? При этом избранный представительный орган работает, но депутаты каждый раз ждут, какое решение вынесет суд – а вдруг они уже и не депутаты?

Часть 3 статьи 62 КАС РФ говорит о том, что суд не связан доводами заявления и проверяет обстоятельства дела в полном объёме. Надеемся, что эта норма позволит избежать необходимости многократного повторного установления судом одних и тех же обстоятельств в рамках рассмотрения заявлений разных авторов, но с одним и тем же содержанием.

Право на судебную защиту – неотъемлемое право человека, в современном понимании это обязательный атрибут правового и демократического государства. Законодательством предусмотрено большое количество гарантий этого права, созданы условия, обеспечивающие доступ к правосудию всех членов общества. Законодатель при принятии КАС РФ исходил из того, что гражданам, избирателям непросто вступать в судебный спор с органами, осуществляющими публичные функции и обладающими властными полномочиями и соответствующими им ресурсами. В этих целях на государственные органы возложены дополнительные процессуальные обязанности, призванные уравнивать

процессуальные положения административного истца и административного ответчика, такие как, например, обязанность избирательной комиссии доказать законность принятого ею решения, обжалуемого в суде.

Но при этом иногда мы забываем, что в избирательных комиссиях тоже работают люди, граждане нашей страны, у них тоже есть права и законные интересы, которые могут быть нарушены и часто нарушаются неправомерными действиями других лиц. К сожалению, закон не предусматривает эффективных правовых средств защиты их прав, в том числе – в тех случаях, когда председатель комиссии, члены комиссии, работающие в комиссии на общественных началах, отрываются от исполнения трудовых обязанностей, от дома и семьи, и вынуждены проводить большое количество времени в судебных инстанциях при рассмотрении, в некоторых случаях, надуманных и явно неправомерных, требований политически ангажированных заявителей.

Надеемся, что в скором будущем в рамках административного судопроизводства при помощи норм КАС РФ и сложившейся судебной практики будет выработан подход, обеспечивающий в полной мере защиту прав и законных интересов всех участников избирательного процесса, ведь частью 3 статьи 17 Конституции РФ провозглашено, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В свою очередь административный порядок обжалования, установленный отдельными положениями ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референду-

ме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «О гарантиях»), также не лишен недостатков [9].

Например, пункт 10 статьи 75 указанного Закона, устанавливая круг субъектов, имеющих право на обращение с заявлениями о нарушении избирательных прав, при этом не содержит нормы о том, что заявитель вправе обратиться с заявлением о нарушении своих прав. Такой пробел в правовом регулировании создаёт возможность для злоупотребления правом на обращение, для использования этого права в качестве избирательной технологии в противоречие с конституционным назначением института защиты прав человека. Судом, например, на основании части 1 статьи 4 КАС РФ, такое заявление к производству принято не будет.

Не устанавливает ФЗ «О гарантиях» и общие сроки на обращение с жалобой на нарушение избирательных прав в избирательную комиссию. Очевидно, что для защиты избирательных прав в административном порядке должны быть установлены те же сроки для обращения, что и для суда.

В заключение хотелось бы отметить, говоря словами известного лозунга о том, что «пожар легче предотвратить, чем потушить»: гораздо эффективнее создать реально действующую систему гарантий избирательных прав, установить правовой режим, при котором нарушение избирательных прав становится невозможным или просто бессмысленным, чем восстанавливать нарушенные права. С.С. Алексеев, выделяя два вида правовых режимов – «обязанность – ответственность» и «право-гарантия», писал, что правовые средства системы «право – гаран-

тия» рассчитаны на подключение к решению поставленной задачи интереса. При помощи такой правовой системы достигается более высокая результативность, а поставленный результат достигается проще [1, с. 245, 247–249]. Такой путь выглядит более трудоёмким в плане работы над повышением правовой культуры участников избирательного процесса и совершенствования избирательного законодательства, зато, на наш взгляд, гораздо более конструктивный и надёжный.

Например, нельзя обойти вниманием такой вопрос как замещение вакантных депутатских мандатов. Нарушением активного избирательного права, права на осознанное волеизъявление является предусмотренная законом возможность отказа избранных по списку кандидатов от замещения депутатских мандатов, так называемая технология «паровозов». Действующее законодательство необоснованно, противоречие с конституционно-правовым назначением избирательного процесса допускает передачу депутатского мандата не просто следующему

в списке кандидату, а тому, кого назначит соответствующая партия. Допускается произвольное, только лишь на основании решения партии и без учёта мнения избирателей, замещение депутатского мандата. Более того, допускается повторное получение депутатского мандата включённым в список кандидатом. В результате публично-властными полномочиями наделяются не те лица, за которых фактически проголосовали избиратели, искажается сама суть народного представительства. Изменение положений пунктов 15, 17 статьи 71 ФЗ «О гарантиях» путём включения нормы о том, что в случае отказа избранного по списку кандидата от получения депутатского мандата партия этого мандата лишается, исключит возможность подобного нарушения активного избирательного права.

Изложенные предложения направлены на достижение российскими выборами международных стандартов и придание избирательному процессу в России статуса одного из главных средств реализации народного суверенитета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Теория права. М.: Бек. 1995. 320 С.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
3. Официальный сайт Московского городского суда [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mos-gorsud.ru/inf/infp/gi1/?id=bd87cabe-3024-48ec-9fc9-4440b753eb51>; <http://www.mos-gorsud.ru/inf/infp/gi1/?id=2208ffcd-f4f1-44da-b849-cb58b289c54c> (дата обращения 26.11.2015).
4. Официальный сайт Московского городского суда [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mos-gorsud.ru/inf/infp/gi1/?id=efc62352-03d3-433f-a67a-8bfe16a44862> (дата обращения 26.11.2015).
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. 19.04. № 80.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2011.08.04. № 75
7. Реут А.В. Правовой режим государственной пошлины в России: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.14. М. 2009. 158 С.
8. Федеральный закон от 08.03.2015г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.
9. Федеральный закон от 12.06.2002г. № 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.
10. Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

REFERENCES

1. Alekseev S.S. Teoriya prava [The Theory of Law]. М., Bek, 1995. 320 p.
2. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FCL, from 30.12.2008 № 7-FCL, dated 05.02.2014 No. 2-FCL, dated 21.07.2014 No. 11-FCL)] // SZ RF. 04.08.2014. no. 31. Cl. 4398.
3. Ofitsial'nyi sait Moskovskogo gorodskogo suda [Elektronnyi resurs] [The Official Website of the Moscow City Court [Electronic resource]]. URL: <http://www.mos-gorsud.ru/inf/infp/gi1/?id=bd87cabe-3024-48ec-9fc9-4440b753eb51>; <http://www.mos-gorsud.ru/inf/infp/gi1/?id=2208ffcd-f4f1-44da-b849-cb58b289c54c> (request date 26.11.2015)
4. Ofitsial'nyi sait Moskovskogo gorodskogo suda [Elektronnyi resurs] [The official Website of the Moscow City Court [Electronic resource]]. URL: <http://www.mos-gorsud.ru/inf/infp/gi1/?id=efc62352-03d3-433f-a67a-8bfe16a44862> (request date 26.11.2015)
5. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 24.03.2005g. № 5 (red. ot 19.12.2013) «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primeneniі Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» [The Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 24.03.2005 № 5 (red. ot 19.12.2013) «About Some Problems Arising at Courts through the Application of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences»] // Rossiiskaya gazeta. 19.04.2005. no. 80.
6. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 31.03.2011g. № 5 «O praktike rassmotreniya sudami del o zashchite izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii» [The Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 31.03.2011 № 5 «On Practice of Court Consideration of Cases on Protection of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of the Citizens of the Russian Federation»] // Rossiiskaya gazeta. 08.04.2011. no. 75.
7. Reut A.V. Pravovoi rezhim gosudarstvennoi poshliny v Rossii: dis. ... kand. yur. nauk: 12.00.14. [The Legal Regime of State Fees in Russia: PhD thesis in Law: 12.00.14.]. М., 2009. 158 p.
8. Federal'nyi zakon ot 08.03.2015g. № 21-FZ «Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii» [The Federal Act dated 08.03.2015, No. 21-FL «The Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation»] // SZ RF. 09.03.2015. no. 10. Cl. 1391.

9. Federal'nyi zakon ot 12.06.2002g. № 67-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii» [Federal Act dated 12.06.2002 № 67-FL «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of the Citizens of the Russian Federation»] // SZ RF. 17.06.2002. no. 24. Cl. 2253.
10. Federal'nyi zakon ot 11.07.2001 g. № 95-FZ «O politicheskikh partiyakh» [The Federal law from 11.07.2001, № 95-FL «On Political Parties»] // SZ RF. 16.07.2001. no. 29. Cl. 2950.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Реут Дмитрий Алексеевич – почётный юрист г. Москвы, руководитель аппарата Московской городской избирательной комиссии

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dmitriy A. Reut – Honorable Lawyer of Moscow City, Chief of the Staff of the Moscow City Election Committee

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

Реут Д.А. Актуальные вопросы совершенствования правовых механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2016. № 1. С. 66–74.

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-66-74

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

Reut D. Topical issues of improving legal techniques of electoral rights protection in the russian federation //The Bulletin of Moscow Regional State University. Series: Jurisprudence. 2016. no. 1. pp. 66–74.

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-66-74