

НЕОБХОДИМОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ГОЛОСОВАНИЯ

Моргун А.А.

*Моргун Андрей Анатольевич – заместитель председателя комитета,
комитет Тюменской областной Думы по экономической политике и природопользованию, г. Тюмень*

Аннотация: в статье анализируется необходимость законодательного регулирования процедуры предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и на иные выборные должности.

Ключевые слова: законодательство, выборы, предварительное голосование.

В ранее опубликованных статьях, посвященных проблеме организации Предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и на иные выборные должности (далее - Предварительное голосование), были рассмотрены нравственные аспекты такого голосования. В настоящей статье попробуем затронуть тему обязательности его законодательного регулирования.

В законодательстве Российской Федерации термин «предварительное голосование» отсутствует. В настоящий момент предварительные голосования регулируются Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [8].

В процедуре Предварительного голосования как в составной части избирательного процесса можно выделить три стадии: организационную, процессуальную и агитационно-пропагандистскую.

Необходимо помнить, что избирательные права всех участников Предварительного голосования, установленные законодателем, могут нарушаться на любой его стадии, поэтому необходимо знать каким будет практическое применение избирательного права и как будут пресекаться и наказываться его нарушения.

В настоящее время к числу действительных причин возникновения избирательных споров следует отнести недостатки действующего избирательного законодательства.

Большинство норм по процедуре организации и проведения выборов, закрепленные в федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3], находят свое разъяснение в других федеральных законах и нормативных актах, что не гарантирует их безукоризненное исполнение.

Реализация принципа равенства кандидатов и избирательных объединений служит защите прав избирателей, кандидатов, избирательных объединений отправной точкой избирательного законодательства.

Обязанности участников избирательных правоотношений зависят от избирательных прав граждан и представляют собой установленную законодательством меру должного поведения. Эта мера направлена на обеспечение осуществления избирательных прав.

Если в период избирательной кампании все ее субъекты и правоотношения уже описаны российским законодательством, то для проведения процедуры Предварительного голосования это только предстоит сделать.

Законодателю необходимо предусмотреть, кто и в какой мере отвечает за чистоту проведения Предварительного голосования и кто принимает решения по выявленным нарушениям, - организатор процедуры или государственный орган.

Разрешение избирательных споров, связанных с предполагаемыми или реальными нарушениями, как правило, происходит избирательными комиссиями разных уровней и судами общей юрисдикции. Будет ли такое правило распространено на процедуру Предварительного голосования?

Как показывает практика, при проведении Предварительного голосования наиболее распространенными являются споры, связанные с предвыборной агитацией.

При неопределенности, неизвестности существования правоотношения между сторонами, неправильного толкования норм избирательного права, будет отсутствовать сама возможность оспорить (путем обжалования) действия, незаконные с точки зрения заявителя.

Признавая эффективность судебного разрешения споров, нельзя умалять значение внесудебных способов, исходя из конкретной ситуации, характера нарушений прав граждан. В определенных случаях в разрешении споров полезно сочетать досудебное и судебное урегулирование.

Вопросов по организации и проведению предварительного голосования остается много. Самые главные из них - нужно ли реформировать существующее российское избирательное законодательство и

вводить Предварительное голосование как обязательную норму для общественных объединений и партий?

И нужно ли государству регламентировать предварительное голосование, включая наказание для партий и для участников процедуры?

Партийная ответственность, как правило, предусматривает для члена партии максимальное наказание исключение из партии [10]. С одной стороны, вмешиваться в дела общественной организации государству не с руки. Но, с другой стороны, если результаты партийного предварительного голосования пересмотру и корректировке не подлежат (только личный отказ участника предварительного голосования от выдвижения кандидатов), то в результате подтасовок на партийном предварительном голосовании государство, в конечном счете, получит не качественный состав выборного органа, который не будет пользоваться доверием населения.

Можно сделать вывод, что при законодательном введении процедуры Предварительного голосования как одной из важнейших составляющих выборов, будет необходимо в первую очередь обновить избирательное законодательство и уточнить понятия «предвыборная агитация» и «информирование». Ведь то, что законодательно запрещено в период выборов, запрещено и при проведении Предварительного голосования, в том числе:

1. Прямой подкуп, самый простой и самый банальный, предполагающей непосредственное вручение небольшой суммы денег избирателям в обмен на обещание голосовать за нужного кандидата. Часто это происходило таким образом, когда избирателю предлагается зайти на участок, получить бюллетень, но в урну не опускать, а принести обратно, получив в обмен на него денежную сумму. Затем принесенный бюллетень заполняется нужным образом и передается следующему избирателю. Он опускает его в урну, а незаполненный выносит с участка и отдает его данным лицам.

Но Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в Определении от 23 апреля 2002 г по делу № 33 Г02-6 [15] указала, что по каждому факту подкупа должны быть установлены конкретные лица, которые производили подкуп, в чьих интересах и по чьему поручению они действовали, а сами по себе факты подкупа избирателей при отсутствии доказательств того, что он осуществлялся кандидатом в депутаты, в силу ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не являются основанием для отмены регистрации кандидата или признания выборов недействительными.

Суду не были представлены письменные данные о конкретных лицах, осуществлявших подкуп, что не может быть доказательством того, что это делалось по поручению названного кандидата.

Похожая ситуация стала предметом рассмотрения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ при рассмотрении дела и вынесении Определения Верховного Суда РФ от 11 февраля 2004 г по делу № 79-Г03-7 [15].

В связи с таким положением дел судебные органы не могут признать представленные доказательства в качестве прямых, так как кандидаты, естественно, отрицают свою причастность к людям, производившим подкуп избирателей. Кроме того, как показывает судебная практика, подобные доказательства легко опровергнуть тезисом о том, что это действия конкурентов или инициатива самих агитаторов. Действительно, нельзя исключить возможность, что таким образом может вестись противоборство конкурирующих кандидатов, чтобы создать видимость нарушения избирательного закона в части проведения агитационной работы отдельными кандидатами.

3. Оплата избирателям за работы, выполненные по фиктивному договору, которые наняты агитаторов, достаточно условной работы на выборах вывешивание листовок в своей квартире, проведение агитации в пределах своей семьи и знакомых.

К сожалению, реально противодействовать подобной технологии подкупа избирателей путем деятельности правоохранительных органов невозможно, так как доказать факт фиктивности подобных сделок зачастую не представляется возможным. Верховный Суд РФ (определение от 7 июля 2004 г по делу № 16-Г04-12 [15]) считает, что заключение указанных соглашений, договоров и оплата агитационной работы предусмотрены действующим законодательством и в период предвыборной кампании не запрещены. Соглашения с гражданами на ведение агитационной работы, в соответствии с которыми последние принимают на себя обязательства ведения агитации за определенного кандидата, в том числе вывесить на видном месте в квартире агитационную листовку, получая за эту работу небольшую сумму денег, соответствуют действующему избирательному законодательству.

Для суда важно, чтобы агитаторы понимали какую агитаторскую работу они должны были проводить, а не получали деньги за обещание проголосовать за нужного кандидата, что должно быть подтверждено свидетельскими показаниями. Кроме того, все денежные средства, израсходованные на оплату подобных соглашений и договоров за проведение агитационной работы, должны быть отражены в финансовом отчете, использованы по назначению из средств избирательного фонда кандидата, что должно найти отражение в представленном кандидатом финансовом отчете.

К сожалению, практика проведения выборов в нашей стране показывает, что подкуп является действенным способом оказания влияния на избирателей и может быть гораздо эффективнее, чем любое агитационное мероприятие.

Как мы видим, подобные нарушения трудно наказать даже в период выборной кампании, которая уже давно достаточно хорошо регламентирована российским законодательством. И, если Предварительное голосование не будет законодательно закреплено как составляющая часть избирательного процесса, то подобные нарушения в период проведения Предварительного голосования могут стать массовыми.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме» (ред. от 06.04.2015). [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 05.07.2004. № 27. Ст. 2710.
3. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017). [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002. № 324. Ст. 2253.
4. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016, с изм. от 13.04.2017) [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 24.02.2014. № 8. Ст. 740.
5. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015). [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 13.01.2003. № 2. Ст. 171.
6. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 19.12.2016) [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 16.07.2001. № 29. Ст. 2950;
7. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 02.06.2016). [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.
8. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 03.07.2016). [Электронный ресурс] // Собрание законодательства РФ, 21.06.2004. № 25. Ст. 2485.
9. Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 19.12.2016). [Электронный ресурс]. // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. № 3. Ст. 145.
10. Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://er.ru/party/rules/> (дата обращения: 17.01.2018).
11. Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва. Утверждено XV Съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» от 6 февраля 2016 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eao.er.ru/party/Vibori_2016/userdata/files/2016/02/10/1polozhenie.pdf/ (дата обращения: 17.01.2018).
12. Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Утверждено XV Съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» от 6 февраля 2016 года.
13. Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Утверждено XV Съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» от 6 февраля 2016 года.
14. Регламент по организации и проведению предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва. Утверждено Федеральным организационным комитетом Всероссийской политической партии «Единая Россия» от 11 февраля 2016 года.
15. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений // М. Норма. Инфра М, 2010.