

УДК 342.84

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Емелин Михаил Юрьевич<sup>1</sup>,

канд. юрид. наук,

e-mail: mikhemelin@yandex.ru,

<sup>1</sup>Московский университет им. С.Ю. Витте, филиал в г. Пензе, г. Пенза, Россия

*Предметом исследования является проблематика правового регулирования процедуры рассмотрения обращений граждан, поступающих в органы государственной власти, органы местного самоуправления и избирательные комиссии, по вопросам, связанным с проведением выборов и реализацией избирательных прав граждан. С этой целью осуществляется анализ избирательного законодательства, законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, сопоставляются их основные понятия, принципы и способы регулирования. Делаются выводы об основных проблемах действующего законодательства в предметной области и выдвигаются предложения по их устранению. Результаты работы могут быть использованы как в целях совершенствования законодательства, так и при организации работ по рассмотрению обращений граждан избирательными комиссиями различных уровней, органами государственной власти и местного самоуправления. Отмечается, что правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан, связанных с реализацией избирательных прав, имеет сложную правовую регламентацию, требующую корректировок в целях совершенствования процесса правоприменения.*

**Ключевые слова:** избирательное право, обращения граждан, выборы, правовое регулирование

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS IN THE ELECTORAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Emelin M.Yu.<sup>1</sup>,

Candidate of Legal Sciences,

e-mail: mikhemelin@yandex.ru,

<sup>1</sup>Moscow Witte University, a branch in Penza, Penza, Russia

*The subject of this study is the problem of legal regulation of the procedure for considering citizens' appeals received by state authorities, local governments and election commissions on issues related to holding elections and exercising the electoral rights of citizens. For this purpose an analysis of the electoral legislation, legislation on the procedure for considering citizens' appeals is carried out, their basic concepts, principles and methods of regulation are compared. As a result, conclusions are made about the main problems of the current legislation in the subject area and proposals for their elimination are proposed. The results of the study can be used both to improve legislation and to organize work on considering citizens' appeals by election commissions of various levels, state authorities and local self-government. The legal regulation of the procedure for considering citizens' appeals related to the exercise of electoral rights has a complex legal regulation that requires adjustments in order to improve the law enforcement process.*

**Keywords:** suffrage, citizens' appeals, elections, legal regulation

DOI 10.21777/2587-9472-2022-4-20-25

## Введение

Одним из ключевых прав гражданина, отражающих его взаимосвязь с государством, выступает закрепленное ст. 32 Конституции РФ<sup>1</sup> право на участие в управлении делами государства. При этом право избирать является ключевым инструментом осуществления непосредственного участия в таком управлении. Несмотря на то, что в указанной статье право на обращение в государственные и муниципальные органы не упомянуто в качестве инструмента участия граждан в управлении, его, тем не менее, следует отнести к взаимосвязанным, что подтверждает и закрепление в следующей статье Конституции РФ.

Реализация указанных прав осуществляется в порядке, определенном законодательством. Обе предметные области имеют значительный объем законотворческой регламентации и правоприменительной практики. Вместе с тем в определенных обстоятельствах – в период избирательных кампаний – данные области соприкасаются. Для обеспечения защиты избирательных прав законодательно предусмотрен значительный инструментарий, включающий множество элементов. Одним из таких элементов, безусловно, выступает право граждан на обращение, прежде всего, в избирательные комиссии, осуществляющие организацию избирательного процесса, а также защиту избирательных прав граждан. Особое значение права граждан на обращение связано с тем, что оно выступает показателем гласности и доступности, диалога между обществом и государством [1]. Кроме того, оно позволяет получать обратную связь, выявить общественное мнение о работе органов публичной власти [2]. В избирательном процессе перечисленные характеристики имеют ключевое значение.

На стыке правовой регламентации двух конституционных прав гражданина возникают определенные сложности, связанные с применением смежных положений законодательства. Именно поэтому основными задачами настоящего исследования являются выявление проблем правового регулирования рассмотрения обращений граждан, связанных с реализацией избирательных прав, и поиск возможных вариантов по их разрешению.

### Анализ применимости законодательства о рассмотрении обращений граждан к избирательным правоотношениям

Основу регламентации процедуры рассмотрения обращений граждан образует Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> (закон № 59-ФЗ). Сфера его применения определена ст. 1 и не ограничена рассмотрением обращений органами власти всех уровней, но включает и обращения, которые поступают в иные организации, осуществляющие публично значимые функции.

Для того чтобы прояснить, распространяется ли порядок, предусмотренный законом № 59-ФЗ на обращения в рамках избирательных процедур, необходимо обратиться к вопросу статуса избирательных комиссий, который, по некоторым оценкам, законодательно сформулирован недостаточно ясно [3]. Так, в ст. 2 Федерального закона РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> определение термина «избирательная комиссия» осуществлено посредством характеристики основной функции – организации выборов, а также порядка формирования – в соответствии с федеральным законом. При этом в указанном определении отсутствует какое-либо упоминание об отношении к публичной власти и вхождении в структуру органов, ее осуществляющих. Упоминается лишь то, что избирательные комиссии представляют собой коллегиальные органы.

Вместе с тем отдельные федеральные законы используют более развернутые характеристики избирательных комиссий. Например, ч. 2 ст. 39 Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.02.2022). – Текст: электронный.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> определяет муниципальную избирательную комиссию как муниципальный орган, не входящий в структуру органов местного самоуправления. Часть 4 ст. 37 Федерального закона РФ от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>5</sup> также характеризует избирательную комиссию субъекта РФ в качестве государственного органа субъекта РФ.

Статус же территориальных и участковых избирательных комиссий подобным образом не определен, что вызывает вопросы относительно порядка рассмотрения поступающих в них обращений.

Не вызывает сомнений то, что обеспечение подготовки и проведения выборов, защита избирательных прав граждан являются одними из первостепенных задач государства. Учитывая, что эти функции возложены на избирательные комиссии, их правовой статус, тождественный органам публичной власти, очевиден. Публичная значимость данных функций означает и распространение на все избирательные комиссии положений закона № 59-ФЗ. Вместе с тем указанным законом не предусмотрено каких-либо особых требований к порядку и срокам рассмотрения обращений граждан по вопросам реализации избирательных прав.

### Анализ правового регулирования рассмотрения обращений граждан в избирательном законодательстве

Правовая регламентация избирательных правоотношений на современном этапе имеет сложный, подчас противоречивый характер, не исключающий дублирование регулирования [4, с. 81].

Кроме ранее приведенных конституционных положений регулирование избирательных отношений осуществляется целой системой федерального и регионального законодательства, а также муниципальными правовыми актами, что само по себе порождает существенные трудности правоприменения. Вместе с тем вопрос систематизации избирательного законодательства остается дискуссионным. Высказываются позиции о невозможности урегулирования избирательных отношений исключительно средствами федерального законодательства [5].

Общие требования, характеризующие систему избирательного законодательства, сформулированы в Федеральном законе РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>6</sup> (закон № 67-ФЗ). Его анализ позволяет выделить приведенные далее положения, касающиеся рассмотрения обращений граждан.

1. Части 4 и 5 ст. 20 закона № 67-ФЗ закрепляют общее правило об обязательном рассмотрении избирательными комиссиями обращений о нарушении закона, которые поступили в период избирательной кампании. Кроме того, закреплены необходимость осуществления проверок по поступившим обращениям, предоставлению ответов, а также сокращенный срок рассмотрения обращений – 5 дней, но не позднее дня, предшествующего голосованию, либо немедленно – по обращениям, поступившим в день голосования или на следующий за ним день. Избирательные комиссии также наделены правом обращаться с представлениями в различные органы власти, которые, в свою очередь, в вышеуказанные сроки обязаны провести проверки или принять меры по пресечению нарушений. Обращают на себя внимание следующие особенности приведенных норм:

– законодатель оперирует понятием «обращения о нарушении закона», а не термином «обращения граждан», что, по сути, сводит применение данной нормы к жалобам, исключая, например, применение указанных правил к предложениям или заявлениям о содействии реализации конституционных прав (в терминологии закона № 59-ФЗ). Гражданин, например, может запрашивать информацию о способах реализации своих избирательных прав и имеет право получить запрашиваемую информацию не в 30-дневный срок, а до дня голосования;

– приведенные нормы возлагают обязанности по рассмотрению обращений граждан на избирательные комиссии, а на органы исполнительной власти – только по представлению избирательных

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>5</sup> Российская газета. – 2021. – № 294. – 27 декабря.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

комиссий. Вместе с тем гражданин может непосредственно обратиться в правоохранительные и иные органы, например в прокуратуру. Органы прокуратуры проводят масштабную работу в этом направлении, в том числе обеспечивают оперативное рассмотрение поступающих обращений [6]. При этом ни закон № 67-ФЗ, ни закон № 59-ФЗ не содержат особого порядка или сроков рассмотрения обращения граждан, связанных с проведением выборов или реализацией избирательных прав. Это позволяет отдельным авторам высказывать мнение о необходимости регламентации данных вопросов ведомственными нормативными актами [7].

2. Пункт «к» ч. 10 ст. 23, п. «и» ч. 10 ст. 24, п. «и» ч. 8 ст. 25, п. «з» и «з. 1» ч. 9 ст. 26, п. «к» ч. 6 ст. 27 закона № 67-ФЗ предусматривают правомочия избирательных комиссий всех звеньев по рассмотрению жалоб, при этом:

- в указанных нормах речь идет исключительно о жалобах (заявлениях) на нарушение законов, исключая иные разновидности обращений граждан;

- полномочиями на рассмотрение жалоб (заявлений) на нарушение законов наделены исключительно участковые избирательные комиссии, а все иные комиссии рассматривают жалобы (заявления) на решения и действия нижестоящих комиссий.

3. Части 25 и 26 ст. 68 закона № 67-ФЗ регламентируют процедуру рассмотрения жалоб (заявлений), поступивших в избирательную комиссию в день голосования. При этом указанные нормы:

- разделяют поступающие жалобы на жалобы, поступившие в день голосования (срок их рассмотрения не указан, но предполагается, что определяется общими правилами, т.е. немедленно), и жалобы о нарушениях при голосовании и подсчете голосов;

- содержат правило о рассмотрении жалоб на нарушения при голосовании и подсчете на итоговом заседании по окончании всех необходимых действий и подсчетов;

- относятся только к деятельности участковых избирательных комиссий.

4. Статья 75 закона № 67-ФЗ предусматривает, в том числе, административный порядок обжалования решений и действий избирательных комиссий в вышестоящую комиссию. Указанная норма регламентирует исключительно процедуру административного обжалования решений и действий (бездействие) комиссий.

### Предложения по совершенствованию законодательства

Пунктом 2 ст. 1 закона № 59-ФЗ закреплено правило об исключении из его сферы применения обращений, порядок рассмотрения которых определен специальным законодательством.

Таким образом, порядок рассмотрения обращений граждан в отдельных областях может быть урегулирован отдельными законами. В этой связи, на наш взгляд, целесообразно внесение изменений в избирательное законодательство, а не в закон № 59-ФЗ.

В современной литературе в связи с недостаточной определенностью статуса избирательных комиссий в системе органов власти высказываются различные позиции. Избирательные комиссии рассматриваются как государственные и муниципальные органы, наделенные особым статусом. Отдельные исследователи указывают на то, что подобный подход, напротив, ведет к неопределенности [8].

Следует, однако, признать, что в контексте соотношения с законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан определение избирательных комиссий, приведенное в законе № 67-ФЗ, является не вполне удачным. В целях исключения неоднозначности толкования законодательно определенный статус избирательных комиссий нуждается в корректировке. Например, термин «избирательная комиссия» в ст. 2 закона № 67-ФЗ следует дополнить, указав, что избирательные комиссии представляют собой органы, выполняющие публично значимые функции. Статьи закона № 67-ФЗ, посвященные избирательным комиссиям всех звеньев, также необходимо уточнить аналогичным образом.

В целях исключения ограничительного толкования, по нашему мнению, в ч. 4 и 5 ст. 20 закона № 67-ФЗ термин «обращения о нарушении закона» следует заменить на понятие «обращения граждан, связанные с реализацией избирательных прав», что позволит применять указанные нормы не только к жалобам на нарушения, но и на другие виды обращений граждан. Действие указанных норм также сле-

дует распространить как на избирательные комиссии, так и на органы власти. Порядок рассмотрения обращений, за исключением сроков, при этом должен быть определен аналогично требованиям закона № 59-ФЗ.

Положения ст. 23–27 закона № 67-ФЗ необходимо дополнить полномочиями избирательных комиссий по рассмотрению обращений граждан.

В целях исключения неопределенности в сроках рассмотрения жалоб, поступивших в день голосования, и недопущения воспрепятствования деятельности избирательных комиссий (поскольку рассмотрение жалоб осуществляется избирательными комиссиями коллегиально) целесообразно определить единый порядок их рассмотрения – на итоговом заседании избирательной комиссии после проведения всех необходимых действий и подсчетов (исключив оценочное «немедленно»).

### Заключение

Приведенный анализ законодательства о порядке рассмотрения обращений и избирательного законодательства позволяет прийти к выводу о наличии существенных законодательных проблем, связанных с вопросами взаимодействия указанных предметных областей. Избирательное законодательство пошло по пути регламентации реагирования на нарушения и рассмотрения жалоб на противоправные решения и действия. Вместе с тем законом № 67-ФЗ не затронуты другие разновидности обращений граждан. Их рассмотрение в общем порядке исключает оперативность реагирования в условиях ограниченных сроков реализации избирательных прав.

Закон № 59-ФЗ не возлагает на государственные и муниципальные органы обязанностей по особому порядку рассмотрения обращений граждан, связанных с реализацией избирательных прав.

Предложенные изменения позволят устранить приведенную в статье проблематику. Кроме того, проведенный анализ может быть использован в правоприменительной деятельности избирательных комиссий для совершенствования работы с поступающими обращениями граждан в период избирательных кампаний.

### Список литературы

1. *Капранова Ю.В.* Конституционно-правовой институт обращений граждан: отдельные вопросы теории // Юристы-Правоведы. – 2018. – № 2. – С. 158–164.
2. *Малаякина Н.В., Алексикова О.Е.* Особенности реализации конституционного права граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной власти // Вестник Поволжского института управления. – 2019. – Т. 19, № 2. – С. 20–29.
3. *Емелин М.Ю.* Конституционное право на обращение в избирательном законодательстве Российской Федерации // Региональные особенности рыночных социально-экономических систем (структур) и их правовое обеспечение: материалы XIII научно-практической конференции (с международным участием) (г. Пенза, 26 апреля). – Москва: Московский университет им. С.Ю. Витте, 2022. – С. 5–10.
4. *Емелин М.Ю., Николаев Б.В.* Система источников правового регулирования избирательных правоотношений в России // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 9. – С. 80–83.
5. *Громыко С.В., Курячая М.М.* Основные направления развития системы избирательного законодательства, или возможен ли в России Избирательный кодекс? // Юридический мир. – 2015. – № 8. – С. 28–31.
6. *Михайлова Т.Н., Михайлов Е.В.* Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2019. – № 3. – С. 271–283.
7. *Байдина О.Ю.* Особенности рассмотрения обращений о нарушениях избирательных прав граждан в административном порядке // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 3. – С. 196–199.
8. *Макарцев А.А.* Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2014. – № 3. – С. 51–60.

## References

1. *Kapranova Yu.V.* Konstitucionno-pravovoj institut obrashchenij grazhdan: ot del'nye voprosy teorii // *Yurist'-Pravoved*". – 2018. – № 2. – S. 158–164.
2. *Malyavkina N.V., Aleksikova O.E.* Osobennosti realizacii konstitucionnogo prava grazhdan Rossijskoj Federacii na obrashchenie v organy publichnoj vlasti // *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*. – 2019. – T. 19, № 2. – S. 20–29.
3. *Emelin M.Yu.* Konstitucionnoe pravo na obrashchenie v izbiratel'nom zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // *Regional'nye osobennosti rynochnyh social'no-ekonomicheskikh sistem (struktur) i ih pravovoe obespechenie: materialy XIII nauchno-prakticheskoy konferencii (s mezhdunarodnym uchastiem) (g. Penza, 26 aprelya)*. – Moskva: Moskovskij universitet im. S.Yu. Vitte, 2022. – S. 5–10.
4. *Emelin M.Yu., Nikolaev B.V.* Sistema istochnikov pravovogo regulirovaniya izbiratel'nyh pravootnoshenij v Rossii // *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. – 2018. – № 9. – S. 80–83.
5. *Gromyko S.V., Kuryachaya M.M.* Osnovnye napravleniya razvitiya sistemy izbiratel'nogo zakonodatel'stva, ili vozmozhen li v Rossii Izbiratel'nyj kodeks? // *Yuridicheskij mir*. – 2015. – № 8. – S. 28–31.
6. *Mihajlova T.N., Mihajlov E.V.* Organizaciya prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonodatel'stva o vyborah // *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii*. – 2019. – № 3. – S. 271–283.
7. *Bajdina O.Yu.* Osobennosti rassmotreniya obrashchenij o narusheniyah izbiratel'nyh prav grazhdan v administrativnom poryadke // *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. – 2016. – № 3. – S. 196–199.
8. *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.