

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет»

На правах рукописи

Бабанян Саркис Сисакович

**СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ГАРАНТИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель – доктор
юридических наук,
профессор
Синцов Глеб Владимирович

Пенза: 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	18
1.1. Понятие и система избирательных прав граждан Российской Федерации.....	18
1.2. Конституционно-правовые принципы избирательной системы Российской Федерации.....	39
1.3. Конституционно-правовые гарантии избирательных прав граждан в Российской Федерации.....	61
ГЛАВА II. РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН.....	83
2.1. Избирательные споры: природа, типология, причины возникновения	83
2.2. Административный порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации.....	100
2.3. Судебный порядок разрешения избирательных споров	113
ГЛАВА III. СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН.....	132
3.1. Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации	132
3.2. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе конституционных гарантий избирательных прав граждан	147
3.3. Тенденции и перспективы развития судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации.....	163
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	177
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	182

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Динамика развития законодательства Российской Федерации отражает, в том числе уровень развития правовой культуры общества. Государство посредством права регулирует как существующие, так и новые общественные отношения, реагирует на новые вызовы и проблемы в обществе, в необходимых случаях прибегая к принуждению. Вместе с тем, несмотря на усложнение социальных процессов, дифференциацию нормативного регулирования и правоприменения, основополагающие конституционные гарантии защиты прав граждан в своей правовой природе по большей части остаются неизменными, либо должны таковыми оставаться.

Наблюдения и исследования показывают, что на протяжении новейшей истории Российской Федерации среди всех отраслей права стремительно развивается и изменяется избирательное право. В то же время по объективным причинам развитие положений законодательства, регламентирующих избирательные правоотношения, носит по большей части периодический характер. Это обусловлено цикличностью проведения выборов разного уровня и, как следствие, волнообразным вниманием общественности к особенностям вопросам правового регулирования соответствующих правоотношений.

В 2011 году в Российской Федерации прошли выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в 2012 году – выборы Президента Российской Федерации. Следующие всероссийские выборы в Государственную Думу РФ запланированы на конец 2016 года, для чего специально был принят новый Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – тем самым внимание общественности, законодателя, правоприменителей и правоведов вновь акцентируется на данной правовой сфере.

Таким образом, представляется, что 2011-2016 годы (пятилетний цикл) являются наиболее оптимальным периодом для исследования динамики развития и текущего состояния избирательного законодательства Российской Федерации. Значительный объем правовых норм, регулирующих избирательные и смежные с ними общественные отношения; новый закон о выборах депутатов Государственной Думы РФ; изменения, внесенные в федеральное законодательство на основе актов Конституционного Суда РФ; сформировавшаяся, с одной стороны, практика рассмотрения соответствующей категории судебных дел в рамках гражданского судопроизводства и, с другой стороны, вступление 15 сентября 2015 года в законную силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, устанавливающая новые «правила игры» для участников избирательных споров; обозначенные Верховным Судом РФ разъяснения по спорным вопросам правоприменения избирательного законодательства, которые требуют в свете принятия новых процессуальных и избирательных актов обновления; активное использование участниками избирательного процесса как судебных так и внесудебных форм защиты своих избирательных прав – все эти обстоятельства свидетельствуют об актуальности исследования вопросов обеспечения конституционных гарантий избирательных прав в Российской Федерации.

Вместе с тем, особый научно-практический интерес вызывает правоприменительная, и в первую очередь судебная, практика разрешения избирательных споров в контексте реализации конституционных гарантий избирательных прав граждан, поскольку именно судебный порядок защиты избирательных прав в современной российской действительности имеет бесспорный приоритет.

Представляется необходимым определить, насколько готова судебная система Российской Федерации качественно и своевременно обеспечить защиту нарушенных избирательных прав граждан с учетом нового правового

регулирования, и какое место она занимает в системе конституционных гарантий прав граждан в Российской Федерации.

Степень научной разработанности выбранной темы исследования.

В качестве теоретической основы для проведения научных изысканий по теме настоящего исследования использованы работы крупнейших отечественных правоведов, занимавшихся проблемами общей теории права, конституционного, избирательного и муниципального права.

В отечественной конституционно-правовой науке традиционно особое внимание исследователей уделяется проблемам законодательно закрепленных, и в первую очередь Конституцией РФ, гарантий прав и свобод граждан. В данном контексте интерес представляют работы таких ученых как А.С. Автономов, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Г.В. Барабашев, В.М. Баранов, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, В.В. Гошуляк, В.Д. Зорькин, И.А. Иванников, Д.А. Керимов, Е.И. Козлова, И.А. Кравец, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, В.А. Лазарева, В.А. Лебедев, Е.А. Лукашева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, В.И. Радченко, Б.А. Страшун, В.А. Терехин, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин.

Конституционные гарантии избирательных прав граждан с точки зрения судебной защиты в советском государственном праве подробно не изучались. В научных исследованиях рассматривались лишь отдельные нормы-гарантии (А.А. Аскеров, Б.П. Вышеславцев) либо давался краткий обзор видов гарантий избирательных прав – материальных, политических и юридических (Ф.Н. Судариков), гарантий подлинности и достоверности волеизъявления избирателей (П.В. Туманов), гарантий осуществления всеобщего и равного избирательного права (С.С. Кравчук, Б.В. Щетинин, А.Н. Горшенев), гарантий пассивного избирательного права и гарантий общественного контроля за законностью выборов (Н.А. Михалева, Л.А. Морозова).

Непосредственно проблемы гарантий защиты избирательных прав граждан исследовались в трудах С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, В.Н.

Белоновского, А.А. Вешнякова, Н.И. Воробьева, Ю.А. Дмитриева, В.Я. Гельмана, А.Г. Головина, В.П. Заботина, О.А. Ищенко, В.О. Лучина, В.И. Лысенко, М.В. Масловской, В.Д. Мостовщикова, А.А. Муравьева, А.Е. Постникова, Е.А. Потапова, Г.Д. Садовниковой, А.А. Смольякова, А.Р. Фазулова, В.Ф. Халипова, Е.В. Халиповой, У.Ф. Хасанова, С.Ю. Чудиной.

В российском правоведении проблемные вопросы обеспечения защиты избирательных прав граждан и особенности рассмотрения избирательных споров оказались в центре внимания исследователей в девяностых годах XX века в связи с формированием, развитием и совершенствованием демократических институтов народного представительства и интенсивным законодательством в сфере избирательного права.

На рубеже XXI века исследованию отдельных разновидностей конституционных гарантий в избирательном праве посвящали свои работы В.Н. Волченко, И.В. Галушко, М.Б. Долматова, В.Б. Израелян, А.О. Казанцев, Л.А. Киселева, Л.Н. Линик, М.С. Матейкович, Р.А. Охотников, А.А. Пятак, В.А. Самсонов, В.Б. Сергейчук, Г.В. Синцов, М.К. Треушников, Н.В. Чередица, В.В. Шабуня, В.В. Шуленин.

Отдельные аспекты конституционных гарантий избирательных прав граждан раскрываются в относительно недавно защищенных докторских диссертациях Р.Т. Биктагирова, С.Н. Егорова, В.В. Красинского, М.А. Липчанской, Г.Д. Садовниковой и кандидатских диссертациях А.Р. Акчурина, Г.Н. Банникова, В.Е. Быкова, В.В. Вискуловой, П.А. Дуксина, Е.Ю. Родионовой.

Вместе с тем, работы перечисленных ученых не касались комплексного исследования вопросов судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации как элемента их конституционных гарантий. В одних случаях это связано с тем, что акцент в исследовании делался на иные проблемные вопросы защиты избирательных прав граждан, функционирования судебной системы, в других – утратой актуальности

рассматриваемых проблем в связи с произошедшими изменениями ряда законодательных норм либо опубликованием разъяснений и толкований высших судебных инстанций.

В связи с этим в науке конституционного права имеется некий научный вакуум в части исследования особенностей судебной защиты избирательных прав граждан как элемента конституционных гарантий прав граждан, теоретико-правовых и практических проблем реализации этих гарантий. Кроме того, одним из основных векторов эволюции избирательного законодательства в настоящее время является совершенствование механизмов защиты избирательных прав, что в свою очередь также требует научного обоснования и определения тенденций соответствующей законотворческой деятельности.

Таким образом, вопросы обеспечения судебной защиты избирательных прав граждан как конституционной гарантии правового статуса гражданина требуют специального исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения конституционных гарантий прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления со стороны судов общей юрисдикции и органов конституционной юстиции.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного, избирательного и процессуального права, регулирующие содержание и порядок реализации права граждан на судебную защиту, материалы судебной практики, сформированной в ходе рассмотрения различных категорий избирательных споров, а также труды российских ученых.

Цель исследования состоит в комплексном теоретико-правовом исследовании механизма судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации, их места в общей системе конституционных гарантий прав граждан, а также в определении тенденций совершенствования

положений законодательства, регламентирующих вопросы судебной защиты избирательных прав граждан.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **основных задач**:

- исследовать правовую природу избирательных прав граждан, в том числе содержание данных прав, выявленное Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ;

- рассмотреть систему и структуру конституционных гарантий прав граждан, определить место института судебной защиты в системе данных гарантий;

- выработать авторское определение «гарантии избирательных прав», «конституционные гарантии избирательных прав» в нормативном и научном плане;

- изучить конституционные и отраслевые принципы избирательного права, их назначение в правовом государстве, а также правовой смысл, придаваемый им органами судебной власти;

- исследовать правовую природу и содержание избирательных споров, разработать авторское определение понятия «избирательные споры»;

- рассмотреть условия и механизмы административного порядка защиты избирательных прав граждан, выявить достоинства и недостатки внесудебных процедур разрешения избирательных споров как конституционных гарантий избирательных прав граждан и как альтернативы судебному порядку;

- определить особенности законодательного регулирования судебного порядка защиты избирательных прав граждан с учетом новейшего правового регулирования Кодексом административного судопроизводства РФ;

- изучить практику деятельности судов общей юрисдикции в системе конституционных гарантий избирательных прав граждан, выявить наиболее распространенные судебные ошибки, допускаемые судами при разрешении избирательных споров, выработать предложения по совершенствованию

соответствующих норм материального и процессуального права в их взаимосвязи с конституционным правом;

- дать оценку роли Конституционного Суда РФ в системе конституционных гарантий защиты избирательных прав, исследовать его правовые позиции по вопросам избирательного права и избирательного процесса;

- определить тенденции и перспективы развития механизмов судебной защиты избирательных прав граждан, выработать предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Решение поставленных задач будет способствовать не только научно-теоретическому осмыслению содержания и особенностей соответствующих норм и институтов избирательного права, но и позволит учесть актуальные потребности оптимизации механизма судебной защиты избирательных прав при разработке рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование конституционного, избирательного и процессуального законодательства.

В качестве **методологической базы диссертационного исследования** была использована совокупность различных приемов, методов, средств и способов научного познания, позволяющих сделать объективные выводы об особенностях судебной защиты избирательных прав граждан как элемента конституционных гарантий прав личности.

В частности, методологическую основу диссертационного исследования составили как общенаучные методы – диалектический, индукции и дедукции, так и специальные, в том числе специальные юридические методы – анализ, синтез, сравнительно-правовой, формально-юридический. Использование перечисленных методов позволило исследовать текущее состояние системы конституционных гарантий избирательных прав и перспективы развития механизма судебной защиты избирательных прав в Российской Федерации.

В качестве **эмпирической базы** исследования судебной защиты как конституционной гарантии избирательных прав российских граждан выступают международно-правовые акты и национальное законодательство Российской Федерации, нормативные акты субъектов Российской Федерации, материалы судебной практики, в том числе постановления Пленума Верховного Суда РФ, акты Конституционного Суда РФ.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена поставленной целью и обозначенными задачами и состоит в том, что впервые была исследована правовая природа судебной защиты как конституционной гарантии избирательных прав граждан.

Обоснована правовая регламентация судебного порядка защиты избирательных прав с учетом необходимости обеспечения конституционных и отраслевых принципов избирательного права и административного судебного процесса.

Впервые категория избирательного спора рассмотрена в контексте конституционного охранительного процессуального правоотношения. Выявлена институционализация норм избирательного права в новый правовой институт – избирательных споров.

Разработана система понятий «гарантии избирательных прав» с точки зрения избирательного законодательства, конституционного права как отрасли права и конституционного права как науки.

Обоснована правовая институционализация специального процессуального административного законодательства для целей рассмотрения и разрешения избирательных споров.

Рассмотрено влияние судебной практики разрешения избирательных споров и конституционной судебной практики на совершенствование норм, входящих в институт судебной защиты избирательных прав, а также на формирование тенденций развития отрасли избирательного права.

Научную новизну диссертации дополняют **основные положения**, выносимые на защиту:

1. С позиций науки конституционного права «гарантии» – это в первую очередь особый вид правовой нормы – «нормы-гарантии», существующие наравне с нормами-принципами, нормами-дефинициями и нормами-декларациями. Данное содержание отражает особую правовую природу конституционных гарантий как разновидности норм права, что позволяет говорить о самостоятельном функционировании норм-гарантий в системе отрасли избирательного права.

Таким образом, конституционными гарантиями избирательных прав граждан являются установленные Конституцией Российской Федерации, актами Конституционного Суда Российской Федерации нормы-гарантии, содержащие правовые средства и условия обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

2. Особое место судебной защиты в системе конституционных гарантий избирательных прав граждан заключается в следующем:

- данная гарантия закреплена в Конституции РФ и обеспечивает защиту конституционных прав, ряд из которых составляют основу конституционного строя РФ (в том числе право на свободные выборы). Исходя из юридической природы Конституции РФ, нормы-гарантии судебной защиты имеют прямое действие и высшую юридическую силу по отношению к нормам избирательного и процессуального права;

- для реализации (в том числе) права на судебную защиту создана отдельная ветвь государственной власти, самостоятельная, независимая и структурно обособленная от органов исполнительной и законодательной власти, местного самоуправления, иных органов, не входящих в традиционную триаду государственной власти, в том числе избирательных комиссий;

- при обеспечении конституционного принципа всеобщности избирательного права наиболее значительную роль играют органы судебной власти, в чьей исключительной компетенции находится установление обстоятельств, являющихся основанием для лишения гражданина

возможности использовать активное и пассивное избирательное право, и как следствие, реализовать свой конституционный статус гражданина Российской Федерации;

- вступившее в законную силу судебное решение является обязательным для всех без исключения участников избирательного и референдумного процессов.

3. Наличие в избирательном законодательстве значительного количества процессуальных норм свидетельствует о так называемой институционализации данных норм, которая позволяет исследователям в системе избирательного права выделить самостоятельный институт избирательного процесса. Вместе с тем, процессуальные нормы избирательного права формируют и другой правовой институт, не менее важный чем институт избирательного процесса – институт процессуальной защиты избирательных прав, или институт избирательных споров, включающий в себя одновременно нормы конституционного, избирательного и процессуального права.

4. Избирательные споры можно рассматривать как конституционное охранительное правоотношение процессуального характера, в рамках которого в административном или судебном порядке разрешаются разногласия, возникающие между субъектами избирательных правоотношений в связи с реальными или предполагаемыми нарушениями избирательных прав в ходе референдума либо избирательных кампаний различного уровня.

5. Урегулирование избирательных споров в силу их особой юридической природы требует использования особых процессуальных процедур, отличных от обычного гражданского судопроизводства. В ходе рассмотрения избирательных споров судебные органы не могут в полной мере использовать весь арсенал процессуальных средств гражданского искового производства, поскольку избирательные споры проистекают из сферы публично-правовых отношений.

В связи с этим вполне обоснованно и своевременно был принят новый специальный процессуальный закон – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Принятие КАС РФ законодательно окончательно оформило тенденцию развития судопроизводства в сфере публичных правоотношений как самостоятельной подотрасли процессуального права. Создание отдельного административно-процессуального закона, регламентирующего рассмотрение дел, вытекающих из публично-правовых отношений, свидетельствует об усложнении данных отношений, расширение которых в рамках гражданско-процессуального законодательства вызвало бы процессуальные противоречия и конфликты.

6. Анализ содержания и особенностей административного судебного рассмотрения избирательных споров позволил сделать вывод о том, что в подавляющем большинстве случаев они обусловлены ограниченными сроками их рассмотрения, связанными с объективной невозможностью приостановления избирательного процесса. Таким образом, правила осуществления судебной защиты нарушенных избирательных прав как конституционной гарантии скорректированы с учетом приоритета и особой значимости избирательных процедур.

7. Судебное разбирательство по избирательному спору является охранительным процессуальным избирательным правоотношением. Причем как избирательные, так и судебные процессуальные правоотношения, обладают свойством гласности и открытости, что в свою очередь делает их составными элементами принципа гласности избирательной системы.

В целях расширения сферы действия конституционно-правового принципа гласности и обеспечения его гарантированности со стороны судебной системы, а также в целях повышения уровня доверия к судам и повышения уровня правовой избирательной культуры общества, необходимо внести законодательные изменения в КАС РФ и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», что вступившие в

законную силу судебные решения по избирательным спорам подлежат обязательному официальному опубликованию.

8. Исследование показало противоречие между избирательным и административным процессуальным законодательством, а также необоснованное расширение в предметах правового регулирования данных отраслей:

- избирательное законодательство устанавливает правила подсудности по делам о защите избирательных прав (пункт 2 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), что должно относиться к предмету правового регулирования административно-процессуального законодательства;

- с другой стороны, Верховный Суд РФ дал официальное процессуальное определение отдельным понятиям избирательного права: решение избирательной комиссии, уклонение от принятия решения, действие избирательной комиссии, бездействие комиссии (пункт 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Вместе с тем, определение соответствующих терминов и понятий должно устанавливаться избирательным законодательством.

9. На современном этапе развития российской государственности для избирательной системы России необходимы правовые ориентиры-принципы в ранге конституционных норм. Необходимость обеспечения стабильной политической обстановки в стране обуславливает в том числе тот факт, что принимать новую Конституцию в целях установления данных ориентиров публичная власть не станет. В связи с этим соответствующие конституционные принципы избирательного права вырабатываются Конституционным Судом РФ, решения которого имеют неизменный и общеобязательный характер.

10. Одним из новых принципов, который должен в обязательном порядке функционировать в системе конституционно-правовых принципов избирательной системы, является принцип конституционной законности. Применительно к отрасли избирательного права, данный принцип следует рассматривать как специальный правовой режим на всех стадиях избирательного процесса, в соответствии с которым конституционно закреплены, реализуются и обеспечены основополагающие принципы избирательной системы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, избирательных комиссий, а также избирательные права всех участников избирательного процесса. Особую роль в обеспечении режима данного принципа в избирательном процессе играет Конституционный Суд Российской Федерации, посредством реализации следующих полномочий: лишения юридической силы нормативных актов, противоречащих Конституции РФ и осуществления толкования положений Конституции РФ в целях установления новых сфер ее применения.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется его новизной и содержащими в нем выводами, которые способствуют более глубокому анализу института судебной защиты как элемента конституционных гарантий избирательных прав граждан, позволяют определить направления и тенденции совершенствования правовой регламентации соответствующих институтов конституционного, избирательного и процессуального права.

Практическая значимость результатов проведенного исследования заключается в том, что сделанные выводы и рекомендации могут быть использованы в процессе преподавания курсов «Конституционное право Российской Федерации», «Избирательное право Российской Федерации», при подготовке лекционных и семинарских занятий в высших учебных заведениях, написании научных работ по проблематике, соответствующей теме исследования.

Выработанные предложения могут быть положены законодателем в основу правотворческой деятельности, ориентированной на устранение пробелов и коллизий в правовом регулировании судебной и внесудебной форм защиты избирательных прав в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные положения, результаты и материалы настоящего исследования изложены в научных статьях на страницах научных журналов, других работах, опубликованных, в том числе в изданиях, рекомендованных в перечне ВАК.

Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях, посвященных теме диссертационного исследования, в частности на:

- VII Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2013);

- X Международной научно-практической конференции «Вопросы теории и практики российской правовой науки: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2014);

- XIII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права на современном этапе» (Пенза, 2014).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс и используются в деятельности юридического факультета ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет», ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный педагогический университет имени И.Н. Ульянова», ряда специализированных курсов по государственно-правовой специализации. Отдельные материалы представленного исследования используются также в деятельности Центров правовой поддержки Пензенского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Структура диссертации соответствует логике построения диссертационного исследования и способствует последовательному изложению анализируемых положений и сделанных выводов. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и система избирательных прав граждан Российской Федерации

Конституция РФ провозглашает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который правомочен осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В развитие данной нормы-декларации Конституция РФ закрепляет за гражданами России право избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Между тем, установив ряд основополагающих демократических принципов в сфере народовластия, Основной закон указывает на необходимость детализации и раскрытия их в нормах специального отраслевого законодательства. Данные законы наряду с соответствующими нормами Конституции РФ создали правовую платформу для формирования и обособления в системе российского права норм избирательного права.

Представляется, что установление демократических начал и построение правового государства и гражданского общества в современной России должно сопровождаться соответствующим правовым, и в первую конституционным, регулированием. Вместе с тем, Конституция РФ весьма ограниченно урегулировала данные общественные отношения, оставив соответствующую платформу для федерального и регионального законодателя. Так, по сравнению с конституциями советского периода, несмотря на всю их политическую «реальность», в ныне действующей Конституции отсутствует отдельная глава, посвященная избирательной системе. По мнению Т.Д. Зражевской, данный «пробел» является далеко не

случайным, поскольку отсутствие в конституционном поле непосредственных указаний на основополагающие элементы избирательной системы (ее принципы, гарантии) позволяет высшим органам государственной власти манипулировать федеральным законодательством и институтом выборов в своих интересах, что в итоге затрудняет обращение в Конституционный Суд РФ участников избирательного процесса, а также препятствует четкому ориентированию в правовом пространстве регионального законодателя¹.

Традиционно в современной российской правовой доктрине понятие «избирательное право» используется в широком и в узком значении. В широком значении термин «избирательное право» определяется исследователями как система правовых норм, представляющих собой подотрасль конституционного права, и регулирующих общественные отношения по осуществлению гражданами права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Между тем, данное «упрощенное» определение, как верно отмечает В.А. Ершов, весьма предметно и достаточно отражает специфику избирательного права. Связано это с тем, что регулируемые избирательным правом общественные отношения по реализации гражданами активного и пассивного избирательных прав включают в себя в том числе комплекс правовых, организационных и иных отношений по обеспечению данных субъективных прав со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также других субъектов, являющихся в соответствии с законодательством участниками избирательных правоотношений (к таковым относятся средства массовой информации, политические партии, иные общественные объединения, наблюдатели, доверенные лица и др.)².

¹ Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. – 2001 – № 1. – С. 24-35.

² Ершов В.А. Основы избирательного права Российской Федерации: Учебное пособие для студентов вузов. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

Избирательное право в объективном (широком) смысле рассматривается Г.Н. Комковой как система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления, источниками которого является Конституция РФ, законы и положения о выборах различных органов власти, в случае пробелов в законодательном регулировании – отдельные акты Центральной избирательной комиссии³.

В Большом юридическом словаре содержится определение избирательного права в объективном смысле как системы правовых норм, регулирующих порядок формирования выборных органов, т.е. избирательную систему. Причем избирательное право рассматривается ни как отрасль, и даже ни как подотрасль, а как институт конституционного права⁴.

Избирательное право как подотрасль конституционного права рассматривает В.С. Елистратова, считающая, что избирательное право представляет собой сложившуюся организованную совокупность международных и национальных конституционно-правовых норм, регулирующих порядок подготовки, проведения и подведения итогов выборов в законодательные, исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления⁵. Похожей позиции придерживается и Л.В. Туманова, которая считает избирательное право не просто подотраслью, а самостоятельной подотраслью конституционного права, имеющей собственные предмет, метод и систему правового регулирования и являющей собой систему норм права, регулирующих общественные отношения, возникающих в ходе деятельности субъектов избирательного процесса, а также устанавливающих права и обязанности участников избирательных

³ Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

⁴ Додонов В.Н., Ермаков В.Д., Крылова М.А. и др. Большой юридический словарь. – М.: Инфра-М, 2001. – С. 192.

⁵ Елистратова В.С. Еще раз о понятии избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 9. – С. 19-22.

правоотношений при осуществлении народовластия посредством проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления⁶. Интересна, но и весьма противоречива, в этом ключе позиция В.А. Самсонова, считающего, что избирательное право является одновременно как комплексным правовым институтом, так и подотраслью конституционного права, нормы которого включают в себя выборное, референдумное и отзывное право⁷.

Ю.А. Дмитриев указывает, что в качестве предмета избирательного права выступают общественные отношения, опосредующие осуществление и защиту права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период⁸. П.В. Нудненко пишет, что избирательное право регулирует отношения, возникающие в связи с формированием представительных органов государственной власти, местного самоуправления, а также выборных должностных лиц⁹.

Следует обратить внимание, что предмет избирательного права эволюционно расширяется. В советский период нормами избирательного права регулировались лишь общественные отношения, регулирующие выборы только представительных органов государственной власти. В новейшей период развития российского государства избирательное право регулирует вопросы проведения выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, а также выборы отдельных должностных лиц (Президента РФ, глав субъектов РФ).

⁶ Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2015. – № 2. – С. 115-117.

⁷ Самсонов В.А. Конституционные средства защиты избирательных прав граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – С. 6.

⁸ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Гарант, 2016.

⁹ Нудненко П.В. К вопросу об определении понятия избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 23-27.

«Цикличность» и «скачкообразность» в развитии избирательного права опосредует и круг общественных отношений, регулируемых данной отраслью. Это наглядно проявляется в правовом регулировании формирования высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и в первую очередь, глав субъектов Федерации. Так, в 1990-е годы и начале 2000-х главы субъектов РФ избирались населением соответствующего субъекта. После административной и избирательной реформы главы субъектов РФ стали наделяться полномочиями решением законодательных собраний субъектов РФ, а кандидатура предлагаться Президентом России. В настоящее время мы наблюдаем определенный политический разворот, в соответствии с которым населению субъектов РФ вновь предоставили возможность избирать глав субъектов РФ, при установлении соответствующей правовой возможности на уровне субъекта.

Таким образом, в содержание избирательного права в широком смысле входят законодательно предусмотренные принципы и гарантии, в соответствии с которыми организуются и проводятся выборы, осуществляется деятельность субъектов избирательных правоотношений на всех этапах избирательного процесса.

Говоря об избирательном праве как подотрасли конституционного права, необходимо уделять внимание еще одному теоретико-правовому аспекту, который требует в настоящее время специального внимания. Так, в научной и учебной юридической литературе приводятся различные классификации норм избирательного права, среди которых интерес вызывает деление в зависимости от характера и специфики конкретных избирательных отношений на охранительные и регулятивные нормы, последние в свою очередь подразделяются на материальные и процессуальные.

Основываясь на общей теории права материальные нормы, применительно к избирательным правоотношениям, устанавливают права и обязанности участников данных правоотношений, а процессуальные в свою очередь определяют порядок и правила реализации данных прав и

обязанностей¹⁰. Охранительные нормы разрешают вопросы привлечения к ответственности за нарушение конституционного и избирательного законодательства¹¹. Причем данные нормы содержатся не только в источниках избирательного и конституционного права, но и в источниках уголовного, административного и иных отраслей права.

Исходя из объекта диссертационного исследования научный интерес представляют в первую очередь процессуальные нормы избирательного права. В юридической литературе высказывается справедливое мнение, что наличие в избирательном законодательстве значительного количества процессуальных норм свидетельствует о так называемой институционализации данных норм, которая позволяет в системе избирательного права выделить самостоятельный институт избирательного процесса. В свою очередь избирательный процесс рассматривается как деятельность носителей избирательного права и других уполномоченных субъектов по подготовке и проведению выборов, которая включает в себя ряд стадии назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, агитации, голосования, установления результатов¹².

Ю.А. Дмитриев специально делает акцент на том, что основное содержание избирательного права составляют процессуальные нормы. Более того, наличие процессуальных норм в избирательном праве, их многообразие и детализированность обусловлены спецификой предмета избирательного права, субъективного избирательного права, которое может быть реализовано только в рамках сложной правовой процедуры¹³.

¹⁰ Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2004. – С. 578-579.

¹¹ Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. 3-е изд. – М.: Норма, 2005.

¹² Ершов В.А. Основы избирательного права Российской Федерации: Учебное пособие для студентов вузов. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

¹³ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Гарант, 2016.

По нашему мнению, процессуальные нормы избирательного права формируют и другой правовой институт, не менее важный чем институт избирательного процесса – институт процессуальной защиты избирательных прав, или институт избирательных споров. Формирование и функционирование данного правового института будет научно обоснованно в следующих параграфах и главах исследования.

Избирательное право в узком смысле трактуется в науке конституционного права как право граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. В.Е. Чиркин рассматриваем субъективное избирательное право как конституционное право гражданина избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право) в выборные представительные органы (государства, субъектов федерации, автономных образований, административно-территориальных единиц, местного самоуправления), на выборные государственные должности (президента, глав администрации субъектов федерации, мэров городов и т.д.), на участие в референдуме¹⁴.

Похожее определение (но без права на участие в референдуме) мы находим у Г.Н. Комковой – это гарантированная государством возможность для гражданина избирать и быть выбранным в различные государственные и местные органы, которое включает в себя также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов¹⁵.

Понятия избирательных прав граждан относятся к числу правовых категорий, определение и содержание которых непосредственно раскрывается законодательством. В частности, довольно содержательное

¹⁴ Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С. 358.

¹⁵ Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

определение приводится в п. 28 статье 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: избирательные права граждан – конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации¹⁶. Вместе с тем, в пунктах 26 и 27 названного закона содержатся и классические определения активного и пассивного избирательного права.

Научно-правовой анализ содержания легальных дефиниций рассматриваемых понятий опосредует необходимость обращения к положениям Конституции Российской Федерации, в развитие которых был принят названный федеральный закон. Так, в части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации гражданам России гарантируется право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления¹⁷. Указанное конституционное право граждан представляет собой гарантированную юридическую возможность для любого гражданина Российской Федерации принимать участие в выборах как в качестве голосующего – избирателя (активное избирательное право), так и в качестве

¹⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета, N 106, 15.06.2002.

¹⁷ 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) // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2014. – № 9. – ст. 851.

кандидата в депутаты на выборную должность (пассивное избирательное право).

«Гарантированность» является одним из важнейших признаков самых различных прав граждан. В этом контексте избирательные права и право на участие в референдуме не являются исключением. П.В. Нудненко обращает внимание, что субъективное избирательное право означает гарантированную государством возможность гражданина участвовать в выборах органов государственной власти и местного самоуправления¹⁸. Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзкупов Б.И. указывают, что «избирательное право в субъективном смысле в самом общем виде представляет собой гарантированное Конституцией Российской Федерации право гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления и, следовательно, совершать юридически значимые действия преимущественно процессуального характера для реализации этих основополагающих конституционных прав¹⁹. В.П. Волков и О.В. Дамаскин пишут, что избирательное право традиционно рассматривается также и в субъективном смысле как гарантированная государством возможность гражданина участвовать в выборах²⁰.

А.В. Пошивайлова делает акцент, что важнейшей гарантией реализации избирательных прав является их судебная защита²¹. Обратим внимание, что и Верховный Суд РФ признал конституционной гарантией защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан обеспечение правильного и своевременного рассмотрения судами дел о

¹⁸ Нудненко П.В. К вопросу об определении понятия избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 23-27.

¹⁹ Биктагиров Р.Т., Кинзкупов Б.И. Курс современного избирательного права России: теория, законодательство, практика. Т. 1. – Уфа, 2007. – С. 49-50.

²⁰ Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. – М., 2009. – С. 73.

²¹ Пошивайлова А.В. Понятие и особенности избирательного спора // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 124-133.

защите данных прав (преамбула Постановления Пленума от 31.03.2011 № 5)²².

Непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации содержится критерий основополагающей для отечественной конституционно-правовой науки классификации избирательных прав граждан на активное избирательное право и пассивное избирательное право.

Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав») активное избирательное право граждан (право избирать) возникает при достижении гражданином 18 лет. В уяснении правовой природы активного избирательного права, заслуживает внимания точка зрения А.К. Соболевой, что данное право предполагает не только возможность для избирателя поучаствовать в голосовании, но и быть уверенным в том, что его голос не пропал и честно посчитан: оно раскрывается не только в участии в голосовании, но и в вовлеченности избирателя во все стадии избирательного процесса²³.

Конституция РФ предусматривает ряд ограничений активного избирательного права. Так, ч. 3 ст. 32 Конституции РФ в качестве обстоятельств, исключающих возможность реализации гражданином Российской Федерации активного избирательного права, указывает: недееспособность, установленная решением суда, и нахождение в местах лишения свободы по приговору суда (заклученных). Аналогичные ограничения установлены и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав».

²² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – № 75. – 08.04.2011.

²³ Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за конституционным судом // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 791-796.

Важно отметить, что подобные ограничения носят временный характер, и избирательные права данных категорий граждан в полном объеме подлежат восстановлению после прекращения соответствующих обстоятельств (например, после освобождения из мест лишения свободы либо истечения установленного периода времени после такого освобождения; после признания гражданина дееспособным по решению суда).

Установление наличия обстоятельств, являющихся препятствием для реализации избирательных прав, имеет большое значение для обеспечения конституционных прав граждан. Например, в соответствии с положениями статьи 29 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством²⁴. Таким образом, вплоть до вступления в силу решения суда о признании гражданина недееспособным, данный гражданин вправе участвовать в выборах и референдуме наравне с остальными гражданами.

Аналогичная ситуация имеет место в отношении лиц, находящихся под стражей до вступления в законную силу приговора суда, а также граждан, находящихся в следственном изоляторе и изоляторе временного содержания за административные правонарушения или задержанных или арестованных по подозрению в совершении преступления. Данные категории граждан не могут быть лишены возможности реализовать свои избирательные права. Однако реализация данными лицами ряда избирательных действий (участие в предвыборных мероприятиях, посещение избирательных комиссий и т.д.) объективно является ограниченным в силу нахождения этих лиц под стражей.

²⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301.

Поскольку Конституция РФ не предусматривает возможность введения каких-либо иных, кроме прямо поименованных ограничений для реализации гражданином Российской Федерации активного избирательного права, представляется, что соответствующие ограничения не могут устанавливаться ни федеральными законами, ни законодательными актами субъектов Российской Федерации. Аналогичной точки зрения придерживается А. Постников, указывая, что «дополнительные ограничения права на участие в выборах не могут быть установлены без изменения действующей Конституции Российской Федерации»²⁵.

Тем не менее, согласно ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» не имеет права участвовать в референдуме гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда²⁶.

Сравнительный правовой анализ положений ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, п. 3 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» с положениями ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» показывает, что федеральное законодательство распространило изъятия из правового статуса заключенных, установленного Конституцией РФ в отношении активного избирательного права, на конституционное право данной категории граждан на участие в референдуме.

Таким образом, законодатель признал самостоятельное значение и содержание как активного избирательного права, так и права на участие в референдуме. Об этом свидетельствует закрепление отдельных легальных

²⁵ Постников А. Об ограничении доступа лиц, совершивших преступление, к выборным должностям. 07.02.1999. // http://www.democracy.ru/library/articles/rus_1999-4.html Дата доступа: 11.02.2016.

²⁶ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2004. – № 27. – ст. 2710.

дефиниций данных понятий, а также их использование в тексте законов как однородных, но не синонимичных понятий.

В качестве объяснения данного подхода можно сослаться на положения ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, устанавливающих, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Однако обоснованность применения данного правила к рассматриваемой ситуации представляется дискуссионной. Мы согласны с мнением исследователей, считающих что единственным способом разрешения данного спорного вопроса может стать соответствующее разъяснение Конституционного Суда Российской Федерации²⁷.

Пассивное избирательное право имеет те же самые базовые условия для реализации, что и активное избирательное право. Пассивное избирательное право представляется собой право граждан РФ, достигших на день выборов установленного Конституцией РФ или иными федеральными и региональными законами возраста, быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Однако по сравнению с активным избирательным правом, пассивное избирательное право функционирует в более сложном правовом режиме, который имеет более ограничительный характер, связанный с возвратными и иными критериями²⁸.

Историко-правовой анализ показывает, что на протяжении длительного исторического периода наличие у индивида как пассивного, так и активного

²⁷ Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за конституционным судом // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 791.

²⁸ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Гарант, 2016.

избирательного права зависело от различных цензов – имущественных, половых, образовательных, сословных.

В свете этого бесспорно прогрессивными и справедливыми представляются положения действующего законодательства, закрепляющие, что избирательные права могут реализовываться гражданином независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Вместе с тем общепризнанной мировой практикой является установление в качестве условий для реализации пассивного избирательного права определенного возрастного ценза или ценза оседлости. Наиболее распространено установление возрастного ценза.

Так, в соответствии с положениями 81 Конституции РФ Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет. Согласно положениям статьи 97 Конституции РФ депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года.

Федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации возможность своими законами предусматривать для реализации пассивного избирательного права дополнительные условия, связанные с достижением гражданином определенного возраста (п. 8 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»). При этом необходимо соблюдать устанавливаемый на федеральном уровне минимальный возраст кандидата: не менее 21 года для депутатов, не менее 30 лет и 21 года – для выборных должностных лиц на региональном и муниципальном уровнях соответственно.

Изучение регионального законодательства позволит сделать вывод о том, что реализация пассивного избирательного права граждан в субъектах Российской Федерации в значительной мере зависит от специфики

организации системы органов государственной власти в конкретном регионе. Вплоть до вступления в юридическую силу в 1997 году нового Федерального закона от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁹, законодательством субъектов Российской Федерации могли быть предусмотрены в качестве обязательного условия реализации гражданином пассивного избирательного права «сроки обязательного проживания» на соответствующей территории, в конституционно-правовой теории именуемые цензом оседлости.

В соответствии с положениями статьи 4 первого Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 06.12.1994 сроки обязательного проживания на соответствующей территории не могли превышать одного года³⁰. Действующий же Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливают, что ценз оседлости может применяться исключительно в случаях, предусмотренных в Конституции РФ, то есть только в отношении выборов Президента РФ.

Таким образом, правовая и политическая эволюция избирательного права достигла уровня, позволяющего гражданам РФ в ходе любых выборов, кроме выборов Президента РФ, реализовывать пассивное избирательное право независимо от места их проживания. Безусловно, данные положения законодательства имеют не только демократический, но и политический подтекст. Именно этим объясняется получившая широкое распространение в последние годы практика, когда политики, зарегистрированные по месту жительства либо фактически постоянно проживающие в столице РФ, выдвигают свои кандидатуры на выборах, проводимых в субъектах РФ.

²⁹ Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 22.09.1997. – № 38. – ст. 4339.

³⁰ Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утратил силу) // Российская газета. – № 241. – 10.12.1994.

Тем самым, пассивное избирательное право возникает у гражданина не с момента его регистрации в качестве кандидата – таким правом наделен каждый гражданин Российской Федерации, соответствующий требованиям, содержащимся в федеральных законах и законах субъектов РФ.

Еще одной важной особенностью является то, что в отличие от активного избирательного права, реализация гражданином пассивного избирательного права не зависит только от волеизъявления этого гражданина. Для реализации пассивного избирательного права необходимо в определенной законом последовательности выполнить ряд действий, причем не только гражданину-носителю пассивного избирательного права, но другим участникам избирательного процесса, включая процедуры выдвижения, регистрации гражданина в качестве кандидата, проведения предвыборной агитации, проведения голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования и установления результатов выборов. Избрание гражданина в органы государственной власти и в органы местного самоуправления и реализация тем самым своего пассивного избирательного права зависит в первую очередь от воли избирателей и результатов голосования.

Итак, для реализации пассивного избирательного права лицо должно отвечать определенным требованиям, установленным Конституцией РФ и иными источниками избирательного права, среди которых:

- наличие гражданства Российской Федерации;
- достижение возраста, с которого гражданина может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности;
- достижение установленного возраста для избрания на отдельные выборные государственные и муниципальные должности;
- лицо не признано судом недееспособными;
- лицо не содержится в местах лишения свободы по приговору суда;
- лицо не имеет судимости (либо его судимость снята или погашена) за совершения тяжких и (или) особо тяжких преступлений;

- не является подвергнутым административному наказанию за совершение отдельных видов правонарушений;
- определенный период постоянного проживания на территории Российской Федерации (для кандидатов в Президенты РФ);
- отсутствие иных ограничений, установленных избирательным законодательством.

Государство в свою очередь предоставляет и гарантирует гражданам Российской Федерации только равные возможности быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. Однако, как показывает практика, зачастую именно эти «равные возможности быть избранными становятся объектом судебной защиты.

Исследователями верно замечается, что условия реализации пассивного избирательного права необходимо дифференцировать от требований, связанных с несовместимостью замещения депутатского мандата либо выборной должности с осуществлением определенной деятельности. Подобные требования предусмотрены в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, федеральных законах и законах субъектов Федерации. Суть данных ограничений заключается в том, что гражданину, занимающемуся определенной деятельностью, не могут чиниться препятствия в реализации им пассивного избирательного права. Исключительно после избрания гражданина депутатом или выборным должностным лицом вступают в силу законодательно установленные ограничения на занятие им определенной должности или на осуществление им определенной деятельности.

Таким образом, гражданин, избранный депутатом либо на выборную должность, после своего избрания обязан освободить должность либо прекратить деятельность, которые в соответствии с положениями действующего законодательства несовместимы с правовым статусом депутата, выборного должностного лица. В подтверждение выполнения названной обязанности гражданин обязан в течение пяти дней представить в

избирательную комиссию копию документа, свидетельствующего об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, подтверждающих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей.

Последствия нарушения подобных ограничений предусмотрены пунктами 6.1 и 6.2 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав». Соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании избранным кандидата либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей.

В целях определения градации между пассивным избирательным правом и правовыми ограничениями лиц, реализовавших свое пассивное избирательное, а также установления объема изъятий из правового статуса лица избранного депутатом или выборным должностным лицом, и разграничения объекта настоящего исследования, необходимо проанализировать сущность и содержание законодательно установленных ограничений.

В соответствии с положениями статьи 97 Конституции Российской Федерации «одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности».

Иным способом устанавливаются условия несовместимости депутатского мандата для депутатов законодательных органов в регионах Российской Федерации. Это обусловлено тем, что в соответствии с уставным законодательством субъектов Российской Федерации депутаты могут

выполнять свои обязанности как на профессиональной основе, так и без отрыва от основной деятельности.

В соответствии с положениями статьи 12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», если иное не предусмотрено федеральным законом, в течение срока своих полномочий депутат: не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей; не вправе замещать иные государственные должности РФ и субъекта РФ; должности федеральной и региональной государственной службы; муниципальные должности и должности муниципальной службы³¹.

Указанный федеральный закон также определяет, что если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Причем в целях исключения прямого или косвенного влияния иностранного государства и организаций на указанных лиц, закон делает оговорку, что преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, кроме случаев, установленных международным договором или законом. Аналогичные ограничения деятельности предусмотрены для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

³¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 206. – 19.10.1999.

Следует также отметить, что соответствующие ограничения устанавливаются не только для депутатов различного уровня и иных выборных должностных лиц, но и на лиц, замещающих другие специальные государственные должности.

Так, на членов Правительства Российской Федерации накладываются следующие ограничения: им запрещено быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и депутатами выборных органов местного самоуправления; замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц и др.³².

Согласно ч. 3 ст. 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судья не вправе замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром; принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы³³.

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской

³² См.: ст. 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 22.12.1997. – № 51. – Ст. 5712.

³³ Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – 29.07.1992.

Федерации, находиться на государственной службе, а также заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности³⁴.

Следует сделать вывод, что правовые ограничения граждан, реализовавших свое пассивное избирательное право и избранных на соответствующую должность, являются не ограничением их избирательного прав, а, как верно заметили А.В. Малько и С.Ю. Суменков, правомерными ограничениями, уменьшающими объем возможностей, свободы и прав личности в интересах нормального функционирования государственного аппарата³⁵.

Таким образом, избирательное право граждан представляет собой гарантированную юридическую возможность для любого гражданина Российской Федерации принимать участие в выборах как в качестве голосующего – избирателя (активное избирательное право), так и в качестве кандидата в депутаты либо на иную выборную должность (пассивное избирательное право). В содержание избирательного права на современном этапе входит два самостоятельных и органично связанных между собой конституционных права: избирать в органы государственной власти и местного самоуправления и быть избранным в названные органы. Помимо признания и гарантирования данных конституционных прав, законодатель предусмотрел ряд ограничений для их реализации, связанных с обеспечением безопасности общества, личности и государства.

Проведенный анализ показал, что практика конституционного и законодательного ограничения пассивного избирательного права весьма оправдана. Вместе с тем необходимо различать ограничения в пассивных избирательных правах и правовыми ограничениями лиц, реализовавших свое

³⁴ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 03.03.1997. – № 9. – Ст. 1011.

³⁵ Малько А.В., Суменков С.Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения: монография. – Пенза: Информационно-издательский центр ПГУ, 2005. – С. 76.

пассивное избирательное. Последние представляют собой установление определенного объема изъятий из правового статуса лица избранного депутатом или выборным должностным лицом в интересах нормального функционирования государственного аппарата. Данные ограничения являются своего рода «продолжением» реализации пассивного избирательного права, однако уже не входят в систему конституционных избирательных прав гражданина.

1.2. Конституционно-правовые принципы избирательного права Российской Федерации

Предусмотренные действующим российским законодательством механизмы осуществления избирательных прав граждан Российской Федерации направлены на реализацию конституционных положений, устанавливающих, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Для обеспечения надлежащей реализации гражданами Российской Федерации конституционных властных полномочий необходимо обеспечить соблюдение в ходе проведения выборов и референдума ряда основополагающих, ключевых установлений и правил, именуемых в общей теории государства и права принципами. С точки зрения науки конституционного права, конституционные принципы представляют собой непосредственно или опосредованно выраженные в Конституции РФ, а также сложившиеся в конституционной практике (прежде всего в практике конституционного правосудия) высшие нормативно-ценностные императивы

и критерии правомерной (справедливой) жизнедеятельности и развития государственно-организованного общества и его сочленов³⁶.

Принципы избирательной системы Российской Федерации именуются в статье 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» как принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума.

Ю.В. Иванченков под принципами избирательного права понимает:

- систему правовых гарантий, направленных на обеспечение проведения честных, законных избирательных процедур, реализацию и защиту избирательных прав граждан России;

- основополагающие начала, правила-требования, являющиеся фундаментом правового регулирования избирательных отношений, главным содержанием избирательного права, служащие критерием законности и правомерности действий всех участников избирательных правоотношений³⁷.

По мнению С.Д. Князева, принципами избирательного права являются основополагающие начала (идеи), отражающие демократическую природу выборов как конституционной основы народовластия и определяющие фундамент правового регулирования избирательных прав, гарантий, процедур и технологий, обеспечивающих императивное, внутренне сбалансированное и нефальсифицированное проведение различных видов выборов в Российской Федерации³⁸.

М.В. Баглай отождествляет принципы избирательного права и принципы избирательной системы, и рассматривает их как обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными³⁹.

³⁶ Джагарян А.А. О природе конституционных принципов в национальной правовой системе // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 2-4.

³⁷ Иванченков Ю.В. Принципы избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 30-36.

³⁸ Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 20-31.

³⁹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007. – С. 409.

Изучение содержания и юридической природы данных принципов является необходимым условием для исследования предусмотренных российским законодательством правовых гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации и механизмов реализации, в том числе и судебной защиты⁴⁰.

Принципы избирательной системы Российской Федерации закреплены лишь отчасти в Конституции Российской Федерации, и в основном в федеральном законодательстве. Непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации установлены принципы проведения выборов Президента Российской Федерации (статья 81). Следует согласиться с мнением тех исследователей, считающих, что даже имеющиеся в Конституции РФ немногочисленные, и «разбросанные» по ее тексту, принципы, не отражают основных начал избирательной системы. В связи с этим свою роль в заполнении данного пробела играют как законодатель, так и судебная система Российской Федерации, и в первую очередь Конституционный Суд РФ.

Принципы проведения в Российской Федерации иных выборов и референдума закрепляются и раскрываются в различных федеральных законах. Как уже отмечалось, наиболее системно и подробно данные принципы изложены в статье 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав».

В науке конституционного и избирательного права разработано множество классификаций принципов избирательной системы (избирательного права), причем ряд принципов являются традиционными для российского права, некоторые взяты из норм международного права, другие разработаны юридической наукой и практикой.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин писали о принципах избирательного права как о принципах проведения выборов, к которым правоведы относят:

⁴⁰ Овчинников В.А., Таровик С.С. Современное регулирование принципа равенства в российском избирательном праве // Управленческое консультирование. – 2008. – № 1 (29). – С. 114.

всеобщее избирательное право; равное избирательное право; прямое избирательное право; тайное голосование; свободное и добровольное участие граждан в выборах; периодичность выборов⁴¹. М.В. Баглай из данного перечня исключает принцип свободного и добровольного участия в выборах, рассматривая его в качестве составной части всеобщности выборов⁴².

Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян делят рассматриваемые принципы на две группы: принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах. В первую группу входят принципы обязательности, периодичности, свободы, альтернативности выборов, допустимости различных избирательных систем. Ко второй группе относятся всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании⁴³. С.Д. Князев предлагает аналогичную классификацию с одним дополнением: к первой группе ученый относит также принцип независимости органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов⁴⁴.

Сравнительный анализ действующего избирательного законодательства, норм международного права и юридической литературы позволяет выделить следующие конституционно-правовые принципы избирательного права Российской Федерации, в основу которых легла классификация, предложенная С.Д. Князевым, Ю.А. Дмитриевым и В.Б. Израеляном.

1. Принципы организации и проведения выборов.

А) Принцип свободных, добровольных и справедливых выборов.

Принцип свободного волеизъявления закрепляется непосредственно в Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 3), устанавливающей, что только свободные выборы являются высшим непосредственным

⁴¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009.

⁴² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007. – С. 409-411.

⁴³ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.

⁴⁴ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: (проблемы теории и практики): Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 6.

выражением власти народа. Следует обратить внимание, что принцип свободных выборов является единственным принципом, непосредственно закрепленный в Конституции РФ и распространяющийся на все без исключения выборы, независимо от уровня их проведения и избираемого органа. Поскольку данный принцип закреплен в первой главе Конституции РФ, справедливо отнести его к основам конституционного строя Российской Федерации.

М.С. Матейкович пишет о данном принципе как о форме реализации активного и пассивного права, при которой избирателям обеспечивается как свобода волеизъявления при голосовании «за» или «против» выдвинутых кандидатов, так и свободные условия подготовки и проведения выборов⁴⁵.

Анализируя Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав», Ю.В. Иванченков выделяет две формы выражения данного принципа.

Во-первых, это свободное и добровольное участие гражданина в выборах и референдуме. Принуждение к участию в выборах, или, напротив, к неучастию в них является недопустимым.

Во-вторых, это свобода волеизъявления при голосовании, сопровождаемая запрещением любого воздействия на него⁴⁶.

Анализ юридической литературы позволил выделить следующие составные элементы данного принципа:

- создание необходимых организационных, правовых и политических условий для выбора между кандидатами;
- право на свободу мнения и слова;
- право на свободу информации;
- право на свободу собраний и ассоциаций;
- свободное волеизъявление при тайном голосовании.

⁴⁵ Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 13.

⁴⁶ Иванченков Ю.В. Принципы избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 30-36.

Причем второй и третий элементы отдельно выделяются в юридической литературе как гарантия свободных выборов. Отдельно делается акцент, что посредством обеспечения указанных политических прав, правовое регулирование должно соблюдать баланс между ними, не допуская их несоразмерных ограничений⁴⁷.

Представляется, что проведение свободных выборов в первую очередь обусловлено их альтернативностью, участием в них разных политических партий и кандидатов, отстаивающих разнообразные политические взгляды и мнения, равным доступом кандидатов к публичным средствам массовой информации, эфирному времени центральных телеканалов, одинаковой возможностью в средствах и методах ведения предвыборной агитации, процедурой независимого наблюдения за голосованием и подсчетом голосов.

Состязательность (альтернативность) выборов нередко в юридической литературе относят к самостоятельному принципу избирательной системы, согласно которому кандидаты в представительные органы государственной власти добиваются соответствующего избрания, соперничая друг с другом. Соответственно, для состязательности у кандидатов должен быть равный правовой статус и возможности, что на практике реализовать весьма проблематично.

Конституционный Суд РФ в Определении от 04.11.1996 № 91-О альтернативность выборов назвал одним из основных условий проведения свободных выборов, согласно которому избирателю реально предоставляется возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления⁴⁸.

⁴⁷ Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 11. – С. 27-31.

⁴⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 04.11.1996 № 91-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Читинской областной Думы как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

Свобода волеизъявления граждан неразрывно связана с добровольностью участия граждан-избирателей в выборах. О.В. Плюснина и И.Н. Ковяшова специально делают акцент на том, что участие в выборах является правом, а не обязанностью граждан Российской Федерации. Действия и меры, направленные на принуждение гражданина к участию либо неучастию в выборах, противоречат принципам избирательного права, могут повлечь привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности⁴⁹.

Принцип справедливых выборов прямо не поименован в действующем законодательстве, однако в науке конституционного и избирательного права, а также на уровне международного он сформулирован. Действие данного принципа обеспечивается следующими правовыми гарантиями:

- законодательное определение периодичности выборов;
- обеспечение пропорционального представительства интересов различных социальных слоев;
- предоставление кандидатам равных возможностей для ведения предвыборной кампании;
- состязательность претендентов;
- гласность и открытость выборов;
- право на присутствие наблюдателей;
- право на независимую судебную оценку на всех стадиях избирательного процесса⁵⁰.

Как видно, правовыми гарантиями обеспечения данного принципа могут служить и другие принципы избирательной системы (периодичность, гласность и открытость выборов).

Отметим, что право на независимую судебную процедуру

⁴⁹ Плюснина О.В., Ковяшова И.Н. Место и роль принципа свободы выборов в системе принципов избирательного законодательства // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). – 2014. – № 1 (4). – С. 15.

⁵⁰ Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. – 2001 – № 1. – С. 24-35.

обеспечивается рядом организационно-правовых мер, направленных на эффективную защиту как участников избирательного процесса, так и самого процесса выборов от необъективности, мошенничества и фальсификаций. Федерального избирательное и процессуальное законодательство предусматривает возможность и соответствующий правовой механизм обжалования нарушений избирательных прав, а также юридическую ответственность любого субъекта избирательного процесса за нарушение избирательного законодательства.

Б) Принцип открытости и гласности выборов, в том числе открытости и гласности деятельности избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума способствуют обеспечению достоверности и правильности определения волеизъявления граждан-избирателей.

Соккрытие информации о деятельности избирательной комиссии и препятствование деятельности независимых наблюдателей, как правило, свидетельствует о допущенных нарушениях законодательства и нарушении избирательных прав граждан. Причем как показывает практика, именно нарушения рассматриваемого принципа часто становятся предметом судебной защиты.

Одним из новых элементов данного принципа, представляется, должно быть следующее положение, предложенное Н.А. Бобровой: законодательно предусмотреть обязательную публикацию в официальном издании судебных решений по избирательным делам, поскольку избирательные дела – «это своеобразное продолжение избирательных правоотношений, а все они обладают свойством гласности, открытости, поэтому обязательное опубликование судебных решений по избирательным делам (за счет госбюджета) должно стать законодательной нормой»⁵¹. Целесообразность

⁵¹ Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 62-66.

данного предложения, с определенными оговорками, будет обоснована в следующих параграфах настоящего исследования.

В) Принцип периодичности и обязательности проведения выборов.

В нормах международного права не содержатся конкретные временные рамки относительно периодичности проведения выборов, однако из смысла международных актов следует, что власть должна постоянно выражать волю народа, а не в разовом, единичном порядке.

Данный принцип содержится в документе Копенгагенского совещания конференции по «человеческому измерению» ОБСЕ, пункт 7.1. которого говорит о необходимости проведения свободных выборов с разумной периодичностью, установленную законом⁵². Аналогичное положение содержится в ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950⁵³.

Непосредственно в Конституции Российской Федерации периодичность проведения выборов закреплена только для замещения должностей Президента Российской Федерации (6 лет) и депутатов Государственной Думы (5 лет).

Периодичность проведения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления закреплена также в преамбуле Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», что, как считает А.Г. Шин, придает этому принципу особенную значимость⁵⁴.

Реализация принципа периодичности проведения выборов обеспечивается своевременным проведением выборов после завершения, в

⁵² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ. Принят 29 июня 1990 г. 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

⁵³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950. Вместе с Протоколом № 1. Подписан в г. Париже 20.03.1952 // Собрание законодательства РФ. – 08.01.2001. – № 2. – ст. 163

⁵⁴ Шин А.Г. Принципы обязательности и периодичности проведения выборов: идеальная модель и соотношение с практикой отмены (переноса) положения: некоторые проблемы законодательного регулирования // Академический юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 52.

том числе в случае досрочного прекращения, срока полномочий соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. Представляется, что периоды между выборами должны иметь такой временной характер, чтобы с одной стороны, обеспечить стабильность и эффективность работы представительных органов, а с другой – не допустить «узурпацию» власти и гарантировать ее сменяемость.

Обязательность выборов означает, что органы государственной власти и местного самоуправления, имеющие соответствующие полномочиями по принятию решений о назначении и проведении выборов в установленные законом сроки, не правомочны уклоняться от принятия такого решения, а также отменять назначенные выборы либо переносить их. Таким образом, выборы являются императивным и единственным легитимным способом формирования избираемых населением органов публичной власти⁵⁵.

Срок, на который избираются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, и срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливаются соответственно конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных» указанный срок не может составлять менее двух и более пяти лет.

Если выборы не назначены в установленный законом срок уполномоченным на то государственным органом или органом местного самоуправления, выборы проводятся избирательной комиссией соответствующего уровня. В случае если данный правовой механизм также не сработает, то в соответствии с положениями пункта 5 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных

⁵⁵ Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 20-31.

блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора выборы назначаются судом общей юрисдикции.

В соответствии с положениями пункта 7 статьи 3 Федерального закона от 26.11.1996 №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» верховные суды республик, краевые суды, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суд автономной области и суды автономных округов рассматривают в первой инстанции с обязательным участием прокурора дела об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления⁵⁶. Причем Верховный Суд РФ, основываясь на указанной норме, разъяснил, что перечисленные суды рассматривают в том числе заявления уполномоченных лиц о назначении даты проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пункт 3 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года)⁵⁷. Как видно, в связи со сложностью, неоднозначностью и неоднородностью норм избирательного законодательства, органы судебной власти осуществляют дискреционное правоприменительное толкование этих норм, в целях разрешения спорных вопросов, устранения и нивелирования возможных нарушений, и таким образом, реализации гражданами своих избирательных прав. Это еще один признак функционирования судебной системы как конституционной гарантии избирательных прав граждан. В контексте исследования дискреционных полномочий судебной власти В.И. Анишина справедливо отметила, что конституционные положения ст. 46 о гарантированности

⁵⁶ Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 02.12.1996. – № 49. – ст. 5497.

⁵⁷ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.03.2007 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – № 6 – 2007 (ч. II).

судебной защиты прав и свобод каждого опосредуют обязанность судебной власти обеспечить судебной защитой не только согласно установленным нормам и процедурам, но и в случае отсутствия соответствующим норм и правил. Более того, эта обязанность существует и тогда, когда такие нормы и процедуры являются явно недостаточными для надлежащей реализации названной конституционной гарантии⁵⁸.

Определенной гарантией организации периодических выборов является то обстоятельство, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не имеют законной возможности произвольно продлевать срок своих полномочий, в том числе посредством проведения референдума. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» прямо запрещают выносить на референдум вопросы продления полномочий действующих органов власти и должностных лиц, а также запрещают путем референдума формировать состав выборных органов власти, утверждать на должность выборных лиц. Таким образом, периодичность выборов является важной правовой гарантией, которая препятствует незаконному и необоснованному продлению органами власти своих полномочий.

Г) Принцип независимости избирательных комиссий. Принцип независимости, по мнению С.Д. Князева, является важным элементом, обеспечивающим наиболее эффективную реализацию своих полномочий избирательными комиссиями⁵⁹. Напротив, Л.А. Нудненко рассматривает независимость избирательных комиссий как гарантию другого принципа – свободных выборов⁶⁰.

⁵⁸ Анишина В.И. Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 27-31.

⁵⁹ Князев С.Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С. 36-45.

⁶⁰ Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 11. – С. 27-31.

По справедливому замечанию Т.Д. Зражевской, Конституция РФ вообще не содержит упоминание о какой-либо роли избирательных комиссий в организации и проведении выборов, что является серьезным правовым и политическим пробелом, поскольку фактически в Российской Федерации сформирована и функционирует система государственных органов, организационно не входящих ни в одной из трех ветвей власти, и обладающих своими специфическими признаками и характеристиками⁶¹.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» запрещает вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан (пункт 7 статьи 3).

Значение данного принципа сложно переоценить. В условиях, когда прямо или опосредованно на избирательную комиссию в целом или на отдельных ее членов оказывается давление со стороны третьих лиц, нельзя вести речь о каких-либо гарантиях соблюдения иных принципов избирательного права. Члены избирательных комиссий, будучи непосредственно вовлеченными в процедуры организации и проведения выборов, принимая участие в обработке бюллетеней и подсчете голосов избирателей, могут существенным образом исказить результаты волеизъявления избирателей.

Несмотря на все современные технические средства обеспечения деятельности избирательных комиссий человеческий фактор по-прежнему играет значительную роль. В свете этого реализация принципа независимости избирательных комиссий имеет существенное значение для реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации. Мы согласны с мнением тех ученых, считающих что исходя из роли и значения избирательных комиссий для современной системы, причем не

⁶¹ Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. 2001 – № 1. – С. 24-35.

только избирательной, но и всей политической, основы их статуса должны быть урегулированы конституционно, в главе 5 «Федеральное Собрание».

Д) Принцип конституционной законности. Данный принцип должен быть в обязательном порядке включен в систему принципов избирательной системы и избирательного права, несмотря на всю фрагментарность в правовом регулировании избирательной системы в Конституции РФ.

Законность в теории конституционного права представляет собой режим общественной жизни, который основан на системе требований по соблюдению законодательства всеми государственными органами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями и гражданами – т.е. это соблюдение всеми субъектами права законов и подзаконных актов. Законность предполагает две стороны: наличие правовых, справедливых, научно обоснованных законов (содержательная сторона) и их выполнение (формальная сторона)⁶². Верховенство закона является необходимым атрибутом правового государства. Обратим внимание, что исследованию правовой природы, содержания, принципов законности посвящено достаточное количество научных исследований, в то время как конституционная законность не получила еще должного научного внимания.

Поскольку потенциал данной научной сферы еще не использован полностью, постольку в правовой науке содержится мало подходов к определению понятия и природы конституционной законности. В.Е. Чиркин дает такое видение конституционной законности – соответствие законов Конституции⁶³. М.А. Ибрагимова считает, что под конституционной законностью следует понимать соответствие законов и иных нормативно-

⁶² Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

⁶³ Чиркин В.Е. Современное государство. – М.: Международные отношения, 2001. – С. 302.

правовых актов Конституции, а также единообразное применение конституционных норм всеми субъектами права⁶⁴.

В.П. Волков и О.В. Дамаскин понимают под конституционной законностью не только простое соблюдение норм Конституции, но и всю сферу федеративных отношений, функционирование всей системы государственных и правовых институтов, из которых она состоит и которые организует и дифференцирует в правовом отношении.

По мнению исследователей, содержание конституционной законности составляют следующие требования:

- верховенство Конституции, ее прямое действие и применение на территории всего государства;
- соблюдение Конституции и ее исполнение всеми субъектами – государством и его органами, должностными лицами, гражданами и их объединениями;
- осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную;
- соблюдение и защита прав человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, равенство граждан перед законом и судом;
- независимое правосудие;
- осуществление судебного и государственного контроля и надзора за соблюдением и исполнением Конституции Российской Федерации⁶⁵.

Применительно к отрасли избирательного права, конституционную законность как принцип избирательной системы можно рассматривать как специальный правовой режим на всех стадиях избирательного процесса, в соответствии с которым конституционно закреплены, реализуются и

⁶⁴ Ибрагимова М.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 7.

⁶⁵ Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. – М.: РЦОИТ: Крона, 2009. – С. 24-25.

обеспечены основополагающие принципы избирательной системы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, избирательных комиссий, а также избирательные права всех участников избирательного процесса.

Особую роль в обеспечении режима конституционной законности в избирательном процессе играет Конституционный Суд РФ, специфике деятельности которого посвящен другой параграф настоящего исследования.

2. Принципы участия российских граждан в выборах.

Следует обратить внимание, что ч. 2 ст. 32 Конституции РФ гарантирует лишь всеобщее избирательное право, однако не устанавливает таких базовых и основополагающих принципов как равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование. Как было отмечено, данные принципы содержатся лишь в положениях Конституции РФ, регулирующих вопросы проведения выборов Президента РФ, что порождает в юридической литературе определенные дискуссии относительно данного правового решения, вплоть до возможности нивелирования перечисленных принципов при выборах в другие представительные органы государственной власти⁶⁶.

Данные принципы функционируют не только на уровне национального законодательства, они нашли свое закрепление и на уровне международного права, например в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.⁶⁷.

А) Всеобщность избирательного права. Значение данного признака можно понять и оценить в полной мере лишь с учетом того обстоятельства, что в предшествующие периоды российской государственности избирательным правом обладали не все совершеннолетние граждане, а лишь

⁶⁶ Варламова Н.В. Российская Конституция: опыт трехмерной интерпретации // Становление конституционного государства в посттоталитарной России: сборник статей. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. – Вып. 1. – С. 31-44.

⁶⁷ Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 12. – 1994.

те, кто соответствовал требованиям и условиям многочисленных цензов: имущественных, возрастных, цензов оседлости.

Так, на протяжении значительного периода российской государственности были лишены избирательных прав женщины. Женское избирательное право для женщин было впервые введено на всей территории России лишь в 1917 году, а на конституционном уровне равноправие полов при реализации избирательных прав было закреплено Конституцией РСФСР 1918 г.⁶⁸

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливают недопустимость ограничения избирательных прав граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Вместе с тем, из принципа всеобщности избирательного права имеются некоторые изъятия. Как указывалось в предыдущем параграфе исследования, не вправе реализовывать избирательные права граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Таким образом, в контексте обеспечения реализации принципа всеобщности избирательного права самую непосредственную и значительную роль играют органы судебной власти, в чьей исключительной компетенции находится установление обстоятельств, являющихся основанием для лишения гражданина возможности реализовывать активное и пассивное избирательное право.

Б) Принцип равенства при реализации избирательных прав. В классической трактовке в одинаковой мере распространяется как на пассивное, так и на активное избирательное право. Государство в равной

⁶⁸ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 (утратила силу) // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – ст. 582.

мере предоставляет всем гражданам одинаковые государственные гарантии реализации избирательных прав. Между тем в юридической литературе встречаются мнения, что данный принцип распространяется только на активное избирательное право.

В отношении пассивного избирательного права принцип равенства заключается в закреплении на законодательном уровне равных для всех граждан обстоятельств и условий для избрания в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Рассматриваемый принцип также реализуется в законодательно закрепленных положениях о равенстве правового статуса всех кандидатов, избирательных объединений, а также избирательных блоков⁶⁹.

Обоснованной представляется позиция, согласно которой сущность и содержание данного принципа проявляется в том, что граждане участвуют в выборах, в процедуре выдвижения кандидатов, предвыборной агитации на равных основаниях, имея одинаковые юридические возможности⁷⁰. Д.М. Худолей добавляет, что рассматриваемый принцип должен применяться на всех стадиях избирательного процесса, а не только на вышеперечисленных, и выражаться как в установлении равенства субъективных избирательных прав, так и равного порядка их реализации на каждой стадии избирательного процесса⁷¹.

Обратим внимание, что Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств в ст. 3 так же указывает на «широкий подход» в применении рассматриваемого принципа:

⁶⁹ Кузнецова О.В. Содержание конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 127.

⁷⁰ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.

⁷¹ Худолей Д.М. О принципе равного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 21-25.

- равенство голосов независимо от каких-либо факторов, в том числе типа избирательной системы;

- равная основа для формирования одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в полной и точной мере отражающая волю избирателей;

- равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, в помещение для голосования;

- равное право на досрочное голосование;

- равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

- запрет на использование преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания⁷².

Одним из элементов данного принципа является равная основа для формирования одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов. Реализуя на практике данный принцип, органы государственной власти должны формировать границы избирательных округов и составлять списки избирателей таким образом, чтобы не допустить исключения участия в выборах отдельных групп, граждан, территорий, либо искусственного увеличения политической силы какой-либо политической группы или кандидата. Иными словами, организационно-правовыми средствами данный принцип должен исключать такое политическое явление, как джерримендеринг.

Применительно к активному избирательному праву принцип равенства граждан воплощается в признании одинаковой значимости голоса каждого избирателя. Все избиратели имеют равное число голосов при голосовании по конкретному избирательному округу, а в ходе организации выборов в законодательные органы власти образуются избирательные округа с примерно одинаковым числом зарегистрированных граждан-избирателей.

⁷² Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Заключена в г.Кишиневе 07.10.2002 // Собрание законодательства РФ. – 28.11.2005. – № 48. – ст. 4971.

В) Прямое избирательное право заключается в непосредственном выражении воли каждого гражданина-избирателя, голосующего за или против кандидата или списка кандидатов.

Напротив, не прямое избирательное право подразумевает избрание гражданами выборщиков, которые впоследствии уже своим голосованием определяют состав избираемого органа власти. В современных условиях развития информационных технологий подобный многоступенчатый процесс выборов не имеет какого-либо значения и рационального объяснения, кроме как дань уважения исторически сложившимся традициям.

Г) Тайное голосование предоставляет каждому гражданину-избирателю возможность выразить свое волеизъявление вне зависимости от чьего-либо мнения или влияния, без опасений наступления негативных последствий со стороны лиц, придерживающихся иной точки зрения в отношении выдвинутых кандидатур или по вопросам, поставленным на голосование. Какой-либо контроль за волеизъявлением избирателей в демократическом государстве должен быть исключен в принципе.

Для обеспечения тайны голосования применяется ряд мер технического и организационного характера. Так, на избирательных участках процедура голосования проходит в специализированных закрытых кабинках для голосования. Членам избирательных комиссий, а также иным лицам, присутствующим при голосовании, запрещается каким-либо образом влиять на волеизъявление гражданина.

Кроме того, тайна голосования обеспечивается также тем, что отсутствует возможность однозначно определить, каким образом проголосовал конкретный гражданин. Для этих целей все избирательные бюллетени имеют единую форму и помещаются в опечатанные урны для голосования⁷³.

⁷³ Бычкова Е.И. Анализ объективных признаков нарушения тайны голосования // Юридический мир. – 2014. – № 5. – С. 30 - 32.

Рассмотренные принципы избирательного права были выработаны конституционно-правовой теорией в результате длительного опыта становления и развития демократических институтов и получили закрепление в важнейших международно-правовых документах.

Как показал проведенный анализ, судебная власть играет особую роль при обеспечении конституционно-правовых принципов избирательного права:

1. Принципы избирательного права Российской Федерации закреплены лишь отчасти в Конституции Российской Федерации, и в основном в федеральном законодательстве. Непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации установлены принципы реализации избирательных прав граждан только в ходе выборов Президента Российской Федерации (статья 81). Даже имеющиеся в Конституции РФ немногочисленные, и «разбросанные» по ее тексту, принципы, не отражают основных начал избирательной системы. В связи с этим свою роль в заполнении данного пробела играют как законодатель, так и судебная система Российской Федерации, и в первую очередь Конституционный Суд РФ.

2. В контексте обеспечения реализации принципа всеобщности избирательного права самую непосредственную и значительную роль играют органы судебной власти, в чьей исключительной компетенции находится установление обстоятельств, являющихся основанием для лишения гражданина возможности реализовывать активное и пассивное избирательное право.

3. Открытость и гласность деятельности избирательных комиссий способствуют обеспечению достоверности и правильности определения волеизъявления граждан-избирателей. Соккрытие информации о деятельности избирательной комиссии и препятствование деятельности независимых наблюдателей, как правило, свидетельствует о допущенных нарушениях законодательства и нарушении избирательных прав граждан. Причем как

показывает практика, именно нарушения рассматриваемого принципа часто становятся предметом судебной защиты.

4. Принцип справедливых выборов обеспечивается в том числе правовой гарантией независимой судебной оценки на всех стадиях избирательного процесса. Право на независимую судебную процедуру обеспечивается рядом организационно-правовых мер, направленных на эффективную защиту как участников избирательного процесса, так и самого процесса выборов от необъективности, мошенничества и фальсификаций. Федерального избирательное и процессуальное законодательство предусматривает возможность и соответствующий правовой механизм обжалования нарушений избирательных прав, а также юридическую ответственность любого субъекта избирательного процесса за нарушение избирательного законодательства.

5. В отдельных случаях органы судебной власти выступают в качестве определенного «страховочного механизма», дополнительной гарантией реализации избирательных прав граждан. Так, если выборы не назначены в установленный законом срок уполномоченным на то государственным органом или органом местного самоуправления, выборы проводятся избирательной комиссией соответствующего уровня. В случае если и данный правовой механизм не сработает, то в соответствии с действующим законодательством по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора выборы назначаются судом общей юрисдикции.

6. В связи со сложностью, неоднозначностью и неоднородностью норм избирательного законодательства, органы судебной власти осуществляют правоприменительное толкование этих норм, в целях разрешения спорных вопросов, устранения и нивелирования возможных нарушений, и таким образом, реализации гражданами своих избирательных прав. Это еще один признак функционирования судебной системы как конституционной гарантии избирательных прав граждан.

1.3. Конституционно-правовые гарантии избирательных прав граждан в Российской Федерации

Особенности юридической природы избирательных прав обуславливают наличие частного и публичного интереса в их реализации, а также необходимость их защиты⁷⁴. Государственная защита избирательных прав это способ их осуществления (в том числе принудительный в отношении обязанного лица), применяемый в установленном законом порядке судами и избирательными комиссиями в целях восстановления этих прав в случае их нарушения⁷⁵.

Процедура защиты избирательных прав граждан представляет собой регламентированный законодательством алгоритм осуществления субъектами избирательных правоотношений действий, направленных на защиту избирательных прав граждан. Основными принципами любой юридической процедуры и в том числе процедуры защиты избирательных прав граждан являются законность, согласованность, гарантированность, гласность.

Процедуры защиты избирательных прав должны способствовать реализации конституционных принципов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также принципов эффективности и доступности защитных механизмов. Представляется, что при совершенствовании механизмов защиты избирательных прав граждан как средства реализации конституционных гарантий прав граждан в обязательном порядке следует учитывать необходимость соблюдения указанных принципов.

⁷⁴ Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2015. – № 2. – С. 116.

⁷⁵ Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

Как уже отмечалось, предусмотренные в тексте Конституции Российской Федерации избирательные права являются основными, базовыми. Их реализация обеспечивается рядом процедур, реализуемых на конкретных стадиях избирательного процесса: формирование избирательных округов, образование избирательных комиссий, составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, проведение предвыборной агитации, непосредственно голосование и др.

В юридической литературе справедливо замечается, что широко распространенные в современной российской действительности конфликтные ситуации, нарушения, злоупотребления правами и полномочиями требуют применения адекватных и эффективных мер защиты избирательных прав. Основу правового статуса избирателя, безусловно, составляют его субъективные права и юридические обязанности, однако нормативное закрепление прав и свобод без создания гарантий для их реализации превращает их в декларацию⁷⁶.

В.Б. Израелян указывает, что «избирательные права бессмысленны в отрыве от их реализации». По мнению автора, исключительно в условиях свободной реализации избирательных прав, при установлении достоверных и объективных результатов волеизъявления граждан можно вести речь о подлинном участии электората в управлении делами государства⁷⁷.

Как отмечает А.Р. Акчурин, избирательные права граждан Российской Федерации наряду с правом на участие в референдуме занимают центральное место в системе конституционных политических прав граждан, поскольку являются одним из проявлений народного суверенитета, обеспечивают высшее непосредственное выражение власти народа. Однако социальная ценность этих прав заключается не столько в их провозглашении, сколько в

⁷⁶ Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 17.

⁷⁷ Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

гарантированной возможности их свободной реализации и защиты в случаях нарушений⁷⁸.

Действительно, субъективное право имеет реальную ценность, когда субъект в состоянии его реализовать, то есть имеется некая система гарантий.

Термин «гарантия» имеет общенаучный, межотраслевой характер, встречающийся в различных отраслях научного знания, в различных отраслях права, и применяющийся в качестве средство реализации субъективных прав и интересов различных участников общественных отношений.

В юридической литературе термин «гарантия» получил широкое научное обозрение. По мнению В.Н. Протасова, юридическая гарантия представляет собой установленную нормами права или индивидуальным правовым соглашением специальное правовое средство, которое направлено на обеспечение реализации субъективного юридического права или охраняемого законом интереса⁷⁹. Гарантии как правовое средство реализации субъективных прав человека рассматривает и М.В. Баглай⁸⁰. Гарантии через призму средств обеспечения защиты прав человека и обязанности государства гарантировать права и свободы рассматриваются Р.В. Енгибаряном и Ю.К. Красновым⁸¹. С.В. Калашниковым гарантии изучаются как средства и способы защиты прав и свобод личности⁸². Представляется, что основным элементом юридических гарантий являются правовые средства, обеспечивающие сами субъективные права личности. Вторым необходимым элементом являются способы, обеспечивающие реализацию

⁷⁸ Акчурин А.Р. Порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 2.

⁷⁹ Протасов В.Н. Лекции по общей теории права и теории государства. – М.: Издат. дом «Городец», 2010. – С. 395.

⁸⁰ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007. – С. 294.

⁸¹ Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. – М.: Норма, 2010. – С. 286-288.

⁸² Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 19.

субъективных прав. В теории права в содержании гарантии выделяют и условия реализации субъективных прав. Наиболее содержательным в этом плане представляет определение В.Н. Кивеля, согласно которому гарантиями права и свобод являются система условий, средств и способов (экономических, политических, социальных, юридических (процессуальных), обеспечивающих каждому человеку правовые возможности для реализации всех его конституционных прав и свобод⁸³.

Интересна позиция А.Н. Головистиковой и Л.Ю. Грудцыной, согласно которой юридические гарантии являются системой институтов и норм материального и процессуального права, обеспечивающую субъективные права, реальный правовой статус личности⁸⁴. Действительно, юридические гарантии содержат не только определенные права или запреты, но и процедуру защиты соответствующих прав и интересов.

Помимо собственно правовых гарантий в юридической литературе предметом исследования стали и специальные юридические гарантии – конституционные. Например, Т.Т. Озиев считает, что конституционными гарантиями является совокупность социальных, экономических, политических, правовых приемов, механизмов и методов, позволяющих реализовывать и обеспечивать на практике закрепленные в Конституции РФ права и свободы человека и гражданина⁸⁵. Представленное определение, на наш взгляд, имеет слишком широкий характер, и как видно, охватывает не только правовые средства, но и политические, социальные, экономические условия реализации прав и свобод. Вместе с тем, по справедливому замечанию М.В. Баглая, наука конституционного права изучает в основном юридические гарантии, которые содержатся в Конституции РФ, законах и

⁸³ Кивель В.Н. Понятие и общая характеристика гарантий как структурного элемента конституционно-правового статуса личности // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 19-23.

⁸⁴ Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека. – М.: Эксмо, 2006. – С. 264.

⁸⁵ Озиев Т.Т. Конституционное право: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – С. 58.

иных источниках права⁸⁶. Представляется, что конституционные гарантии прав личности должны содержаться в первую очередь Конституции РФ и источниках конституционного права. Соответственно, правовые гарантии по смысловому значению носят более широкий характер, и должны содержаться как в Конституции РФ, так и в нормативных актах и иных источниках права.

Гарантии избирательных прав, на наш взгляд, являются важнейшей составляющей избирательной системы Российской Федерации. Гарантии, являющиеся социально-правовыми мерами материального, организационного и иного характера служат механизмом обеспечивающим субъектам избирательных правоотношений возможность реального осуществления избирательных прав, а в случае необходимости – эффективную защиту от возможных посягательств. В этом ключе более близко по конституционно-смысловой нагрузке определение, предложенное Е.Е. Никитиной, – это обязанность государства создавать правовые и фактические условия для эффективной реализации субъективных прав и свобод человека и гражданина⁸⁷. Наиболее точное определение, на наш взгляд, предложил В.Д. Хилинский, согласно которому конституционные гарантии прав и свобод личности – «это совокупность согласованных и взаимосвязанных правовых средств и механизмов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и законах Российской Федерации, с помощью которых государство воздействует на процесс реализации конституционных прав и свобод, обеспечивая безопасность и благополучие личности, достижение социально полезных целей для общества и государства»⁸⁸.

В теории права установление и обеспечение гарантий реализации прав граждан считается одной из ключевых функций законодательства. Так, С.Д. Князев отмечает, что «к главным функциям федерального

⁸⁶ Баглай М.В. Указ. соч. – С. 294.

⁸⁷ Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Проспект, 2008. – С. 175.

⁸⁸ Хилинский В.Д. К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 5-8.

избирательного законодательства относятся: исключительное регулирование избирательных прав российских граждан на всей территории Российской Федерации; закрепление основных электоральных гарантий, имеющих универсальное значение для всех видов выборов...»⁸⁹.

С.А. Авакьян в числе принципов конституционно-правового положения человека и гражданина в России именуется «гарантированность конституционного статуса личности». Автор указывает, что этот принцип выражается в необходимости материального обеспечения осуществления прав и свобод, исполнения обязанностей, создания процессуальных механизмов их реализации, защите интересов личности⁹⁰.

В отечественной юридической литературе особое значение придается гарантиям избирательных прав при изучении метода науки избирательного права. В частности, указывается, что «метод правового регулирования в значительной степени ориентирован на создание действенного механизма юридического гарантирования избирательных прав»⁹¹.

Ряд исследователей придерживаются мнения, что «кроме императивного и диспозитивного методов регулирования избирательное право широко применяет гарантийные процедуры в процессе реализации, защиты и восстановления избирательных прав граждан. Метод гарантий составляет специфическую характеристику избирательного права как публичного политического права»⁹². Причем ввиду чрезвычайной сложности содержания рассматриваемого понятия в отечественной юридической науке нет единой точки зрения на содержание термина «гарантия»⁹³.

⁸⁹ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: (проблемы теории и практики): Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 20.

⁹⁰ Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 2-е изд, перераб. и доп. Т. 1. – М., 2007. – С. 510.

⁹¹ Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. – Владивосток, 1999. – С. 36.

⁹² Биктагиров Р.Т., Кинзкупов Б.И. Курс современного избирательного права России: теория, законодательство, практика. Т. 1. – Уфа, 2007. – С. 53-54.

⁹³ Филиппова Э.М. К вопросу о юридических гарантиях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2010. – № 38 (214). – С. 104-108.

Нам представляется вполне обоснованной позиция Л.Д. Воеводина, согласно которой основным предназначением гарантий являются создание возможностей более полного претворения в жизнь прав и свобод личности и неукоснительная охрана и защита этих прав и свобод от любых нарушений со стороны как органов государства, так и отдельных граждан⁹⁴.

В юридической литературе встречаются довольно лаконичные определения понятия «гарантии избирательных прав». Например, Н.И. Воробьева и В.В. Никулин под гарантиями рассматривают условия и средства, обеспечивающие реальное воплощение в жизнь принципов избирательного права⁹⁵. По-нашему мнению, такое определение не содержит основных признаков рассматриваемого понятия и не раскрывает весь его правовой потенциал.

М.С. Матейкович конкретизирует предложенное определение – гарантии избирательных прав граждан следует разделять на:

- условия, в которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав, к которым относятся экономические, социальные, политические, информационные гарантии;

- средства, с помощью которых обеспечивается реализация и защита избирательных прав (это юридические гарантии, закрепленные правовыми нормами процедуры реализации и защиты избирательных прав). Соответственно, судебную защиту избирательных прав граждан ученый относит к гарантиям-средствам⁹⁶.

Интерес также вызывает позиция С.П. Коваля и М.Ю. Цветковой, согласно которым гарантии избирательных прав граждан представляют

⁹⁴ Воеводин Л.Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов власти в социалистическом государстве // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – С. 107.

⁹⁵ Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005.

⁹⁶ Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 15-16.

собой самостоятельный институт избирательного права, объединяющий однородные нормативно-правовые предписания, регулирующие отношения по признанию, реализации и защите избирательных прав. Исследователями сделан важный вывод, что данный правовой институт имеет смешанную – материально-процессуальную природу, и выполняет таким образом как регулятивную, так и охранительную функции. Следовательно, его нормы рассчитаны не только на регулирование правомерного поведения, но и на реализацию властного воздействия посредством правовой защиты и привлечения к юридической ответственности⁹⁷.

Обратим также внимание, что сам Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ исходя из его названия регулирует вопросы обеспечения избирательных прав граждан, определяет «основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах» (ч. 1 ст. 1).

В ст. 2 данного закона содержится легальное определение «гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме» – это установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Сравнительно-правовой и формально-юридической анализ данной законодателем дефиниции позволяет определить ряд допущенных неточностей и упущений.

Во-первых, представляется неверным использование формулировки «условия, правила и процедуры» как непосредственно определяющих понятие «гарантии». На наш взгляд, с точки зрения теории права «гарантии» это в первую очередь особый вид правовой нормы – «нормы-гарантии», существующие наравне с нормами-принципами, нормами-дефинициями и

⁹⁷ Коваль С.П., Цветков М.Ю. Особенности гарантий избирательных прав граждан. // Научный поиск. – 2015. – № 1.5 – С. 24-25.

нормами-декларациями. Вместе с тем содержание данных норм-гарантий имеет особое значение для уяснения содержания рассматриваемого понятия. Поэтому мы считаем необходимым определить гарантии как нормы права, содержащие условия, правила и процедуры.

Во-вторых, законодательное определение неоправданно ограничивает распространение обеспечительного значения норм-гарантий только на избирательные права граждан Российской Федерации. При этом законодатель проигнорировал то обстоятельство, что в ряде случаев нормы-гарантии обеспечивают в сфере избирательного процесса права и интересы иностранных граждан.

В-третьих, мы согласны с мнением тех ученых, считающих, что использование слова «условия» является не совсем уместным и корректным в данном контексте юридической техники. В.Д. Хилинский обращает внимание, что условия являются результатом функционирования и реализации конституционных положений на практике, которые могут быть в свою очередь благоприятными и неблагоприятными. Более того, условия создаются именно деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, должными лицами данных органов, общественными объединениям, самими гражданами при осуществлении соответствующих функций, полномочий и правомочий⁹⁸.

Деятельность перечисленных субъектов будет эффективной и реальной не только в силу того, какие нормы содержатся в Конституции, законе, ином нормативно-правовом акте, но и от политической практики их реализации, что в конечном итоге отражает то, насколько государство отвечает атрибутам правового и демократического. Таким образом, «условие» как правовая категория больше подходит для изучения и обоснования с позиций науки, нежели практики.

⁹⁸ Хилинский В.Д. К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 5-8.

Данный комментарий следует дополнить одной оговоркой – правовыми позициями Конституционного Суда РФ, в которых определяется не только правовой смысл тех или иных норм Конституции РФ, но и условия их реализации.

Следует отметить, что использование категории «условия» в содержании термина «гарантия» весьма распространено именно в юридической науке. Например, А.И. Умиев понимает гарантии как условия и средства как правового, так и неправового характера, обеспечивающие реализацию и защиту конституционных прав человека, создающие предпосылки для их реализации. К числу условий и средств неправового характера автор относит политические, экономические, духовные⁹⁹.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым внести соответствующие правки в определение понятия «гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме» посредством изменения положений подпункта 11 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»: гарантии защиты избирательных прав и права на участие в референдуме – установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом нормы, содержащие правовые средства, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом – иностранных граждан.

Предлагаемая редакция определения рассматриваемого понятия, на наш взгляд, лучше отражает содержание и особую правовую природу гарантий как разновидности норм права наравне с нормами-дефинициями, нормами-целями, нормами-декларациями и др. Из содержания определения следует, что избирательные права, обеспечиваемые посредством таких гарантий, принадлежат не только гражданам, но и в установленных законом

⁹⁹ Умиев А.И. Гарантии прав личности в конституционном праве Российской Федерации и международном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. – С. 5.

случаях также и иностранным гражданам (иностранным наблюдателям, иностранным гражданам, имеющим право участвовать в местных выборах, местном референдуме).

Соответственно, конституционными гарантиями избирательных прав граждан являются установленные Конституцией Российской Федерации, актами Конституционного Суда Российской Федерации нормы-гарантии, содержащие правовые средства и условия обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

В свою очередь, с позиций науки конституционного и избирательного права гарантии избирательных прав граждан представляют собой совокупность норм права, устанавливающих систему правовых, политических, организационно-материальных, информационных, агитационных условий, средств и способов, направленных на обеспечение возможности избирателей права свободно, беспрепятственно и осознанно выражать свою волю на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

В науке конституционного права разработано достаточное количество классификаций гарантий избирательных прав. Наиболее подробную и научно-обоснованную классификацию предлагает В.В. Вискулова:

- по источнику закрепления: основные и дополнительные;
- по сторонам общественной жизни, в которых возникают: общие (внеправовые) и юридические;
- в зависимости от способа обеспечения избирательных прав: гарантии признания, гарантии реализации, гарантии защиты;
- по видам избирательных прав: гарантии активного и пассивного избирательного права; гарантии права участвовать в избирательном процессе;
- в зависимости от предназначения в механизме правового регулирования избирательных правоотношений: гарантии принципов избирательного права и гарантии процедуры проведения выборов.

Причем исследователь предлагает различать гарантии избирательных прав и гарантии избирательных прав граждан, поскольку помимо активного и пассивного избирательного права, которые принадлежат гражданам, существует и ряд других избирательных прав, принадлежащих участникам избирательного процесса¹⁰⁰.

Для обеспечения возможности надлежащей реализации избирательных прав в действующем законодательстве предусмотрена целая система гарантий, в составе которой можно выделить общие и специальные гарантии.

Общие гарантии обусловлены наличием в государстве демократического политического режима, принципами обеспечения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, общим уровнем законности и правопорядка в гражданском обществе, высоким уровнем правовой культуры и правосознания населения. Иначе говоря, в качестве общих гарантий выступают: развитое законодательство, законность, высокий уровень правосознания граждан в тесной взаимосвязи с принципами верховенства права и разделения властей, наивысшим приоритетом прав и свобод личности.

Некоторые общие гарантии избирательных прав граждан прямо не поименованы в законодательных актах, но проистекают из общепринятых мировых концепций избирательного права, в том или ином виде воспринятых отечественным законодательством. Как отмечает, В.В. Вискулова, в числе подобных гарантий, по сути, являющихся закономерностями и тенденциями развития науки избирательного права, можно назвать:

- недопустимость изменения правил проведения выборов в рамках одной избирательной кампании;

¹⁰⁰ Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – С. 12-13.

- наделение выборных должностных лиц, депутатов полномочиями, существующими на момент их избрания, с целью пресечения искажения воли избирателей;

- рациональное использование специальных механизмов в целях достижения большего фактического равенства одноименных групп участников избирательного процесса и усиления действия идеи справедливости в праве;

- обеспечение примерно равного их статуса на территории всего федеративного государства¹⁰¹.

Специальные гарантии избирательных прав граждан свойственны конкретной сфере правоотношений, в рассматриваемом случае – избирательным. Система специальных гарантий в сфере избирательного права включает в себя:

- 1) политические;
- 2) организационно-материальные;
- 3) информационные;
- 4) агитационные;
- 5) специальные юридические (санкции).

Все виды гарантий взаимосвязаны, дополняют друг друга и достигают максимальной эффективности, когда действуют как составные части одного механизма.

Политические гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации представляют собой систему условий, правил и процедур, задающих характер и степень влияния политической системы государства на избирательный процесс.

К числу политических гарантий относится идеологическое многообразие, демократические принципы выдвижения кандидатов на выборные должности, добровольность и свобода принятия кандидатом и

¹⁰¹ Вискулова В.В. О некоторых вопросах теории гарантий избирательных прав граждан // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 4. – С. 411-423.

избирателем решения об участии в выборах, равенство субъектов избирательных отношений перед законом, равенство голосов избирателей на выборах, свобода проведения предвыборной агитации, принцип неприкосновенности кандидатов, зарегистрированных для участия в выборах, участие наблюдателей и контроль за ходом выборов.

Организационно-материальные гарантии избирательных прав – это совокупность правовых норм, регламентирующих материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности субъектов избирательных правоотношений. Среди таких гарантий можно выделить:

1) правила, позволяющие обеспечить равные условия реализации избирательных прав в процессе формирования избирательных комиссий, избирательных округов, избирательных участков; запрет на членство в избирательных комиссиях кандидатов в депутаты и находящихся в зависимости от них лиц, несовместимость депутатского мандата с занятием определенных должностей;

2) нормы, в соответствии с которыми государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума в организации и проведении агитационных публичных мероприятий; содействие избирательным комиссиям со стороны государственных органов при подготовке и проведении выборов;

3) меры, способствующие соблюдению принципов проведения в Российской Федерации выборов и референдума: прямое и тайное голосование, публичное опечатывание и вскрытие избирательных урн, гласный и открытый подсчет голосов избирателей и т.д.

Информационные гарантии избирательных прав – система условий и правил, предоставляющих гражданам свободный и равный доступ к полной, объективной, достоверной информации о порядке организации и проведения выборов.

К числу информационных гарантий можно отнести: право на полную и достоверную информацию о кандидатах; право на информацию информации о порядке организации и проведения выборов; о сроках и порядке совершения избирательных действий; право кандидатов на распространение агитационных материалов; право кандидатов на равный доступ к средствам массовой информации; право на свободный доступ к сведениям об итогах голосования и результатов выборов¹⁰².

А.А. Вешняков, исследуя информационные гарантии избирательных прав, основной гарантией данной группы выделяет использование при подготовке и проведении выборов и референдума Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», функционирование которой регламентировано специальным Федеральным законом от 10.01.2003 № 20-ФЗ¹⁰³. С помощью данной системы информационные гарантии обеспечиваются такими принципами как гласность, достоверность, оперативность, полнота, надежность и безопасность информации, ответственности за правонарушения в сфере обеспечения функционирования ГАС «Выборы»¹⁰⁴.

Агитационные гарантии избирательных прав граждан – система правил и процедур, регламентирующих как избирателям, так и кандидатам свободное, осознанное, ответственное осуществление агитационной деятельности. Значительная часть норм, содержащих агитационные гарантии, предусмотрена главой VII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав».

Специальные юридические гарантии (в том числе санкции) обеспечивают соблюдение принципов проведения в Российской Федерации

¹⁰² Коваль С.П., Цветков М.Ю. Особенности гарантий избирательных прав граждан // Научный поиск. – 2015. – № 1.5. – С. 21.

¹⁰³ Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 13.01.2003. – № 2. – ст. 172.

¹⁰⁴ Вешняков А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 8. – С. 2-9.

выборов и референдума, а также иных видов гарантий избирательных прав граждан с помощью правоохранительной деятельности уполномоченных государственных органов, которые в случае обнаружения нарушений избирательных прав граждан, применяют соответствующие санкции.

Е.М. Коровин к числу специальных юридических гарантий относит:

1. Право граждан на обжалование ошибок в списках избирателей;
2. Признание выборов недействительными при обнаружении нарушений законов;
3. Установление административной и уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан;
4. Право кандидатов в депутаты обжаловать в суд результаты выборов¹⁰⁵.

Таким образом, в составе специальных юридических гарантий наибольшее значение имеют институт обжалования и судебной защиты, а также институт ответственности за нарушения избирательных прав и законодательства о выборах и референдумах.

Анализ правоприменительной практики позволяет выявить основные виды подаваемых заявлений и жалоб:

- 1) на ошибки и недостоверные сведения в списке избирателей;
- 2) на решения избирательной комиссии об отказе в регистрации инициативных групп;
- 3) на решения избирательной комиссии об отказе в регистрации в качестве кандидата;
- 4) на решения избирательной комиссии об итогах выборов;
- 5) обращение уполномоченных избирательных комиссий в судебные инстанции с заявлением об аннулировании выдвижения кандидата, в случаях, когда предвыборная кампания ведется с грубыми нарушениями законодательства о выборах и этических норм;

¹⁰⁵ Коровин Е.М. Порядок и сроки оспаривания итогов голосования и результатов выборов в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 12

б) судебное обжалование избирателями и кандидатами результатов выборов;

7) иные заявления и жалобы.

Предусмотренная законодательством юридическая ответственность за допущенные нарушения избирательного законодательства является публично-правовым средством защиты общественных интересов при осуществлении избирательных прав граждан Российской Федерации.

Нормы, регламентирующие порядок привлечения к юридической ответственности, содержатся в различных отраслях права: в избирательном, административном и уголовном.

Так, ответственность наступает как для физических лиц (граждан), так и для избирательных комиссий, избирательных объединений за совершение закрепленного в избирательном законодательстве виновного, противоправного деяния, нарушающего избирательные права граждан и влекущего применение санкций, предусмотренных нормами избирательного законодательства. Примером санкции, предусмотренной нормами непосредственно избирательного законодательства, является, например, аннулирование (отмена) регистрации кандидата (статья 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

В статье 141 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливается уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий; в статье 141.1 УК РФ – за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума; в статье 142 УК РФ – за фальсификацию избирательных документов, документов референдума; в статье 142.1 УК РФ – за фальсификацию итогов голосования¹⁰⁶. Необходимо отметить, что указанные

¹⁰⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 17.06.1996. – № 25. – ст. 2954.

составы преступлений включены в группу преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина и справедливо считаются посягательством на политические права граждан.

Нарушения избирательного законодательства, имеющие меньшую степень общественной опасности, влекут привлечение виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной статьями 5.1-5.25 Кодекса об административных правонарушениях РФ¹⁰⁷. Указанные составы правонарушений довольно разнообразны по своей объективной стороне и на практике более распространены, нежели уголовные преступления.

Судебная защита как конституционная гарантия установлена в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, согласно «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Отметим, что право корреспондирует в первую очередь с нормой, содержащейся в ч. 1 ст. 45 Основного закона, согласно которой гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, ч. 1 ст. 5 и ч. 1 ст. 46 можно обозначить как общее и частное, т.е. судебная защита входит в систему государственной защиты прав и свобод человека, являясь ее основным, наиболее важным, элементом.

Исследуя правовую природу права на судебную защиту, в том числе международную судебную защиту, Н.М. Колосова обращает внимание, что рассматриваемое право настолько многоаспектно, что может быть представлено не только как право, но и как гарантию, и как принцип. Ученый раскрывает право на судебную защиту именно в контексте конституционного принципа – данное право рассматривается прежде всего с позиции

¹⁰⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.

конституционной обязанности государства гарантировать судебную защиту прав и свобод¹⁰⁸. Л.А. Киселева, изучая рассматриваемое право с позиций конституционного права указывает, что конституционное право на судебную защиту является гарантией реализации как активного, так и пассивного избирательных прав граждан¹⁰⁹.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П указывает, что конституционное право на судебную защиту является универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод¹¹⁰.

На универсальность и особую природу права на судебную защиту как конституционной гарантии обращает внимание и А.К. Гагиев:

- распространенность в равной степени распространяется на любых физических и юридических лиц;
- возможность использования правомочным субъектом во всех случаях, когда нарушаются его права и свободы либо создаются препятствия для их реализации;
- не предусматривает каких-либо ограничений по кругу лиц, которым это право предоставляется;
- не допускается каких-либо ограничений в правах и свободах,

¹⁰⁸ Колосова Н.М. О конституционном праве каждого на международную судебную защиту в России // Журнал российского права. – 2012. – № 4. – С. 73.

¹⁰⁹ Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 7.

¹¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Сборник законодательства РФ. – 08.07.2013. – № 27. – ст. 3647.

подлежащих судебной защите.

В свою очередь элементами данного конституционного права являются: доступность правосудия – т.е. наличие реальной возможности каждого обратиться в суд с соответствующими требованиями; право на получение квалифицированной юридической помощи; беспристрастность и независимость суда при рассмотрении дела; обязанность суда рассмотреть и принять решение по делу, в том числе в установленные сроки; право на обжалование судебных постановлений в вышестоящих судебных инстанциях; право на исполнение судебного акта в разумный срок; право на получение компенсации в случае нарушения двух указанных выше прав¹¹¹.

Основываясь на проведенном исследовании и представленных правовых и научных позициях, с учетом объекта настоящего исследования, считаем, что особое место судебной защиты в системе конституционных гарантий избирательных прав граждан заключается в следующем:

- данная гарантия закреплена в Конституции РФ и обеспечивает защиту конституционных прав, ряд из которых составляют основу конституционного строя РФ (в том числе право на свободные выборы). Исходя из юридической природы Конституции РФ, нормы-гарантии судебной защиты имеют прямое действие и высшую юридическую силу по отношению к нормам избирательного и процессуального права;

- для реализации (в том числе) права на судебную защиту создана отдельная ветвь государственной власти, самостоятельная, независимая и структурно обособленная от органов исполнительной и законодательной власти, местного самоуправления, иных органов, не входящих в традиционную триаду государственной власти, в том числе избирательных комиссий;

- при обеспечении конституционного принципа всеобщности избирательного права наиболее значительную роль играют органы судебной

¹¹¹ Гагиев А.К. Право на судебную защиту как конституционная гарантия // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 5-7.

власти, в чьей исключительной компетенции находится установление обстоятельств, являющихся основанием для лишения гражданина возможности использовать активное и пассивное избирательное право, и как следствие, реализовать свой конституционный статус гражданина Российской Федерации;

- вступившее в законную силу судебное решение является обязательным для всех без исключения участников избирательного и референдумного процессов.

Проведенный анализ конституционно-правовых гарантий избирательных прав граждан показал, что действующее избирательное законодательство уже на стадии установления понятийного аппарата не в полной мере обеспечивает избирательные права граждан, а также иных субъектов избирательного права (избирательные объединения, инициативные группы референдума, избирательные комиссии, комиссии референдума, иностранные граждане). Представляется неверным и неоправданным использование формулировки «условия, правила и процедуры» как непосредственно определяющих понятие «гарантии». С точки зрения теории права «гарантии» это в первую очередь особый вид правовой нормы – «нормы-гарантии», существующие наравне с нормами-принципами, нормами-дефинициями и нормами-декларациями.

Таким образом, легальная дефиниция понятия «гарантии избирательных прав граждан» должна иметь следующее содержание: установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом нормы, содержащие правовые средства, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом – иностранных граждан.

Причем только гарантии избирательных прав, содержащиеся непосредственно в тексте Конституции РФ либо сформулированные исходя из «духа Конституции» следует называть конституционными.

В науке конституционного и избирательного права разработана система гарантий, в состав которой по общему правилу входят общие и специальные гарантии, к числу последних в свою очередь относится судебная защита избирательных прав. Следует обратить внимание на особое значение института судебной защиты избирательных прав, поскольку он в равной мере относится как к конституционным, так и избирательным гарантиям – поскольку право на судебной защиту и гарантия судебной защиты избирательных прав содержится как в непосредственно Конституции РФ, так в иных источниках конституционного, избирательного и процессуального права.

ГЛАВА II. РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

2.1. Избирательные споры: природа, типология, причины возникновения

Как уже отмечалось, в состав законодательно предусмотренных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме входят так называемые специальные юридические гарантии, которые представляют собой различные механизмы защиты избирательных прав граждан.

В юридической литературе отмечается, что для лучшего понимания правовой природы, особенностей функционирования, преимуществ и недостатков различных механизмов защиты избирательных прав граждан в первую очередь необходимо изучить сами спорные ситуации, возникающие в ходе реализации пассивных и активных избирательных прав граждан, а также выявить критерии классификации избирательных споров¹¹².

Проблема быстрого и справедливого разрешения возникающих избирательных споров является крайне актуальной для любого демократического государства, в том числе и для Российской Федерации. За время, прошедшее с момента начала формирования в Российской Федерации демократических институтов, избирательные комиссии и органы судебной власти аккумулировали обширный опыт разрешения спорных, конфликтных ситуаций, возникающих в ходе организации и проведения выборов различного уровня. Развитие демократической избирательной системы невозможно без совершенствования избирательного законодательства, особенно в контексте обеспечения защиты избирательных прав граждан, что

¹¹² Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2015. – № 2. – С. 116.

в свою очередь обусловлено непрерывным обобщением и анализом текущей практики разрешения избирательных споров¹¹³.

В соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации выборы являются единственным законным способом формирования органов представительной власти. В связи с этим избирательный процесс неизбежно порождает столкновение интересов различных субъектов избирательных правоотношений – избирательные споры. Правовое регулирование процедуры рассмотрения и разрешения спорных вопросов, возникающих в ходе избирательных правоотношений, является необходимым и обязательным элементом общей системы гарантий избирательных прав граждан.

На наш взгляд, избирательные споры являются разновидностью охранительных правоотношений, так как предусмотренная законом возможность обжаловать и оспорить действия субъектов регулятивных избирательных правоотношений, бесспорно, представляет собой важнейший способ защиты избирательных прав граждан. А процедуры защиты нарушенных прав подразумевают действие охранительных, а не регулятивных средств правового регулирования.

Таким образом, мы солидарны с мнением исследователей, считающих, что каждый конкретный избирательный спор – это охранительное по своей правовой природе избирательное правоотношение, стороны которого имеют свое видение правильности применения избирательного законодательства к конкретной ситуации, послужившей причиной возникшего между сторонами конфликта¹¹⁴.

Предмет избирательного спора, подлежащего разрешению в суде, определяется и конкретизируется заявителем (инициатором) в подаваемом в

¹¹³ Маслова Л.И. Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан РФ, имеющих конституционно-правовые основания // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 1 (36). – С. 11.

¹¹⁴ Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: понятие, природа, значение // Избирательное право. Научно-практический юридический журнал. – № 1. – 2006. – С. 21.

суд обращении. В таком заявлении должно быть указано, какое именно нарушение избирательного права субъект просит исследовать. Таким образом, юридическим основанием для возникновения избирательного спора является юридический акт, влекущий конкретные юридические последствия, имеющий форму заявления или жалобы в отношении предполагаемого или действительного нарушения избирательных прав граждан. Только после обращения субъекта в уполномоченный орган за защитой своих избирательных прав конфликтная ситуация, объективно существующая во взаимоотношениях сторон, обретает правовую форму и содержание и получает юридическое оформление в виде избирательного спора.

После своего юридического оформления избирательный спор становится процессуальным правоотношением в сфере избирательного права, поскольку защита нарушенных избирательных прав осуществляется в строго регламентированном законом порядке. В частности, на законодательном уровне детально прописан порядок обжалования нарушений избирательных прав граждан, указаны органы, уполномоченные рассматривать жалобы и заявления.

Из этого следует, что избирательный спор в отличие от материальных правоотношений не ориентирован на установление избирательных прав субъекта, а является юридической процедурой, в рамках которой заинтересованный субъект имеет возможность защищать свои нарушенные избирательные права.

Подобной точки зрения придерживаются С.Д. Князев и Р.А. Охотников, отмечающие, что избирательный спор – это динамичное юридическое явление, протекающее в рамках установленной юридической процедуры, иначе говоря, в рамках процессуальных избирательных правоотношений¹¹⁵.

¹¹⁵ Князев С.Д., Охотников Р.А. Указ. соч. – С. 21.

Важной особенностью избирательных споров является присущая им в подавляющем большинстве случаев политизированность. Объяснением этому служит целый ряд причин.

Во-первых, это бесспорная важность правильного разрешения спора в целях реализации конституционного тезиса о том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ».

Во-вторых, имеет большое значение необходимость особой защиты от любых посягательств избирательных прав, являющихся важнейшей составляющей политических прав и свобод гражданина. Это также связано с воплощением конституционного положения, гласящего, что «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется».

В-третьих, выборы по своей правовой природе можно расценивать как особый властеобразующий инструмент в гражданском обществе. На наш взгляд, это следует из положений статьи 3 Конституции Российской Федерации закрепляющей, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

В-четвертых, объективную значимость правильному разрешению избирательных споров придают особенности избирательного процесса, связанные с установлением крайне ограниченных временных пределов для осуществления конкретных избирательных действий и избирательных прав. Зачастую за пределами предусмотренных законом сроков реализация избирательных прав становится невозможной и бессмысленной, а восстановление нарушенных избирательных прав практически неосуществимым.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» содержит целую главу, положения которой регламентируют процедуры правовой защиты избирательных прав граждан Российской Федерации и

устанавливают ответственность за нарушения избирательного законодательства.

Подробная регламентация защитных процедур и механизмов является необходимым условием и инструментом противодействия различным формам проявления недобросовестности в ходе реализации избирательных прав. Зачастую субъекты избирательного процесса сознательно идут на совершение незаконных действий, выгодных по политическим мотивам и соображениям. В ряде случаев желаемый эффект позволяет добиться поставленной цели даже несмотря на возможные негативные последствия допущенных нарушений.

По этой причине избирательные споры неизбежно сопутствуют любой избирательной кампании. В результате столкновения интересов различных участников избирательных правоотношений при любом исходе найдется субъект, который сочтет свои избирательные права нарушенными и прибегнет к использованию предусмотренных законом защитных механизмов.

Так, В.Б. Израелян, характеризуя избирательные кампании 2003 и 2004 гг., отмечает, что «суды в прямом смысле были завалены обращениями граждан-избирателей о нарушении их избирательных прав. Обращения кандидатов на выборные должности с заявлениями об отмене регистрации других зарегистрированных кандидатов – их явных соперников, превращались в «грязную» предвыборную борьбу в зале суда»¹¹⁶.

На основе сравнительного анализа юридической литературы и практики разрешения избирательных споров в Российской Федерации, можно выделить ряд наиболее распространенных причин и обстоятельств их возникновения:

¹¹⁶ Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 3.

1) несовершенная правовая регламентация избирательных правоотношений, допускающая наличие коллизий и пробелов в российском избирательном законодательстве;

2) частое изменение законодательных актов, регулирующих те или иные избирательные правоотношения;

3) низкий уровень политической культуры и правосознания большинства участников избирательного процесса;

4) высокая степень недоверия и скептическое отношение в обществе к результатам выборов и референдумов;

5) недостаток необходимых юридических знаний, а также опыта и практики применения избирательного законодательства у членов избирательных комиссий, у избирателей и кандидатов, у иных участников избирательного процесса;

6) преобладание, а зачастую и полное господство среди методов борьбы за голоса избирателей «грязных» избирательных технологий, заведомо предполагающих некорректные и незаконные способы и средства предвыборной агитации, направленные на удовлетворение эгоистических конъюнктурных интересов отдельных участников избирательного процесса;

7) необоснованная самоуверенность и склонность к бюрократизму и волоките членов избирательных комиссий, нередко принимающих заведомо незаконные решения в угоду собственному самолюбию либо в пользу импонирующих им кандидатов.

Перечисленные и иные факторы объясняют опасность избирательных споров, поскольку они могут продолжаться не в рамках правового процессуального поля, а превратиться в неинституционализированные противостояния, способные приводить к самым непредсказуемым и нежелательным последствиям для политической системы¹¹⁷.

¹¹⁷ Голубкова Н.И. Избирательные споры: причины возникновения и роль институтов гражданского общества в их урегулировании и предотвращении (на основе анализа российской и зарубежной практики) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 6. – С. 18-21.

Урегулирование избирательных споров в силу их особой юридической природы требует использования особых процессуальных процедур, отличных от обычного гражданского судопроизводства. В ходе рассмотрения избирательных споров судебные органы не могут в полной мере использовать весь арсенал процессуальных средств гражданского искового производства, поскольку избирательные споры проистекают из сферы публично-правовых отношений, защите подлежат политические активные и пассивные права граждан избирать и быть избранными.

В связи с этим вполне обоснованно и своевременно был принят новый специальный процессуальный закон – Кодекс административного а Российской Федерации, в числе основных задач которого законодатель выделил защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, а также укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений¹¹⁸. Принятие КАС РФ законодательно окончательно оформило тенденцию развития судопроизводства в сфере публичных правоотношений как самостоятельной подотрасли процессуального права. Создание отдельного административно-процессуального закона, регламентирующего рассмотрение дел, вытекающих из публично-правовых отношений, свидетельствует об усложнении публично-правовых отношений, содержание и расширение которых в гражданско-процессуальном законодательстве вызвало бы процессуальные противоречия и конфликты.

Необходимо отметить, что легальное определение термина «избирательные споры» в действующем избирательном законодательстве Российской Федерации отсутствует. Законодателем используется понятие «обжалование нарушений избирательных прав граждан», являющееся, на

¹¹⁸ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (с послед. изм.) // Сборник законодательства РФ. – 09.03.2015. – № 10. – ст. 1391.

наш взгляд, более узким по своему смыслу и значению, нежели понятие «избирательные споры», включающие в себя не только процедуры обжалования.

В отечественной правовой науке не выработано единое определение понятия избирательных споров как правового явления.

И.В. Галушко считает, что избирательные споры – это разногласия между участниками избирательного процесса, связанные с толкованием норм избирательного права в ходе их реализации, разрешаемые юридическими средствами, уполномоченными на то органами в лице избирательных комиссий и судов на основе применения норм права¹¹⁹. Как видно, в приведенном определении нет ссылки на применение норм избирательного права участниками избирательного процесса, а делается акцент на необходимости уяснения соответствующих норм, в связи с чем и возникает избирательный спор.

А.В. Пошивайлова предлагает многосоставное определение избирательного спора – это особое избирательное правоотношение, в рамках которого становится неопределенным содержание конкретных субъективных избирательных прав и обязанностей либо спорным становится сам факт их существования, возникающее между субъектами избирательного права, в результате обращения в суд или в избирательную комиссию ввиду наличия взаимоисключающего интереса по поводу реализации или применения норм избирательного права¹²⁰. Причем ранее исследователь представлял избирательные споры через призму материальных правоотношений, в основе которых лежит предполагаемое нарушение или разногласие: это материальное правоотношение спорного характера, расположенное в сфере правового регулирования между субъектами избирательных прав и обязанностей, которое наступает в результате предполагаемого

¹¹⁹ Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

¹²⁰ Пошивайлова А.В. Понятие избирательного спора: теория вопроса // История государства и права. – 2008. – № 2. – С. 3-5.

правонарушения или разногласия по поводу юридического значения норм избирательного права и обращения в суд или в избирательную комиссию, повлекшее за собой такие действия (бездействие) со стороны одного или многих спорящих, которые препятствуют другим свободно осуществлять свои избирательные права¹²¹. О материальной стороне данных правоотношений пишет и Р.И. Гадельшин, рассматривая избирательные споры как материальные правоотношения, вытекающие из разногласий субъектов избирательного процесса, возникших по поводу применения избирательного законодательства в ходе назначения, подготовки, проведения и установления результатов выборов, вынесенные для разрешения избирательными комиссиями или судом¹²².

С позициями авторов относительного материального характера данных правоотношений сложно согласиться, поскольку защита нарушенных прав возможна только в соответствии с определенными правилами и процедурами. Причем процессуальный порядок защиты избирательных прав строго зарегламентирован.

По мнению Р.А. Охотникова, избирательные споры – это избирательные правоотношения охранительного характера, посредством которых путем обжалования в установленном законодательством Российской Федерации административном (инстанционном) и судебном порядке разрешаются конфликтные ситуации, возникающие в связи с предполагаемым или реальным нарушением избирательных прав граждан¹²³. С другой стороны, избирательный спор является одним из видов государственной защиты прав граждан, занимающий самостоятельное место в механизме защиты избирательных прав граждан. Причем данный вид

¹²¹ Пошивайлова А.В. Понятие и особенности избирательного спора // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 124-133.

¹²² Гадельшин Р.И. Избирательные споры, способы их разрешения (по материалам Сибирского Федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2010. – С. 9.

¹²³ Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 6. – С. 20-23.

защиты является универсальным – не требующим предварительного или последующего использования других средств защиты¹²⁴.

Как видно, исследователи раскрывают правовую природу избирательного спора через категорию «правоотношения», причем, на наш взгляд, весьма обоснованно. В теории права под правоотношением понимают возникающую на основе норм права общественная связь, участники которой имеют субъективные права и юридические обязанности, обеспеченные государством¹²⁵. Синтезируя приведенные определения, можно сделать вывод, что избирательные споры по своей правовой природе являются избирательными правоотношениями – т.е. возникающую на основе норм избирательного права юридическую связь между субъектами, имеющими субъективные права и обязанности, обеспеченные государством.

В рамках объекта исследования, не вдаваясь в перечисление классификаций различных правоотношений, охарактеризуем избирательный спор в контексте избирательного правоотношения:

Во-первых, в зависимости от функциональной роли – охранительным правоотношением – поскольку предоставленная Конституцией РФ и материальным и процессуальным законодательством возможность оспорить те или иные действия (бездействия), юридические акты является основным способом защиты избирательных прав, а при осуществлении защиты нарушенного права всегда функционируют охранительные, а не регулятивные механизмы.

Во-вторых, в зависимости от характера – процессуальным правоотношением – поскольку защита нарушенных прав возможна только в соответствии с определенными правилами и процедурами. Причем процессуальный порядок защиты избирательных прав строго регламентирован.

¹²⁴ Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. – С. 10.

¹²⁵ Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. 3-е изд. – М.: Норма, 2005.

В-третьих, в зависимости от предмета правового регулирования – конституционным правоотношениям, содержащим одновременно элементы избирательного и процессуального права.

О конституционной природе избирательных споров пишет и А.О. Казанцев, согласно позиций которого избирательные споры представляют собой конституционные правоотношения, в которых выражаются разногласия между участниками избирательного процесса, возникающие при назначении, подготовке, проведении выборов, установлении их результатов, а также в период между выборами в органы государственной власти и местного самоуправления, связанные с толкованием норм избирательного права в ходе их реализации и разрешаемые в административном и судебном порядке¹²⁶.

По мнению Е.П. Ищенко, воспринятому многими отечественными учеными, избирательные споры – это разногласия, возникающие в связи с нарушениями избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме при проведении избирательных кампаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов, которые разрешаются в административном или судебном порядке¹²⁷. Таким образом ученый рассматривает избирательный спор как результат правонарушения.

Мы склонны согласиться с позицией С.Д. Князева и Р.А. Охотникова, что далеко не каждый избирательный спор в действительности обусловлен нарушением избирательных прав субъектов избирательного процесса¹²⁸. Иначе бы все жалобы и заявления субъектов избирательного процесса

¹²⁶ Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. – С. 8.

¹²⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. / Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: Издательство «НОРМА», 1999. – С. 408.

¹²⁸ Князев С.Д., Охотников Р.А. Указ. соч. – С.18-24.

подлежали бы полному удовлетворению, что по объективным причинам невозможно.

Возможны ситуации, когда на практике правонарушения и не совершалось, либо заявитель ошибочно (или специально) предполагает что обжалуемые им действия (бездействия) являются правонарушениями. Причем факт правонарушения по общему правилу предполагается одной из сторон избирательного спора, вместе с тем окончательный факт его наличия установят суд или избирательная комиссия. Более того, может сложиться и такая ситуация, когда факт совершения правонарушения не будет процессуально подтвержден и доказан.

Субъект, реализующий право на защиту, самостоятельно осуществляет толкование материальных норм, регламентирующих содержание соответствующего права, и процессуальных норм, определяющих порядок и условия обращения за защитой нарушенного права. Окончательное определение содержания избирательного спора, наличие или отсутствие нарушений осуществляется уполномоченным органом, чья деятельности в конечном итоге ориентирована на раскрытие действительного содержания норм избирательного права, установление выраженной в них воли законодателя. По этой причине далеко не каждый спор связан с реальным нарушением избирательных прав участников избирательного процесса¹²⁹.

Основываясь на результатах проведенного исследования, мы считаем возможным определить избирательные споры как конституционное охранительное правоотношение процессуального характера, в рамках которого в административном или судебном порядке разрешаются разногласия, возникающие между субъектами избирательных правоотношений в связи с реальными или предполагаемыми нарушениями

¹²⁹ Галушко И.В., Минаева М.И. Избирательные споры природа, судебная практика, влияние на развитие избирательного законодательства // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – № 2-3 (50-51). – 2003. – С. 22-24.

избирательных прав в ходе референдума либо избирательных кампаний различного уровня.

Как правоотношение избирательный спор состоит из определенных элементов. Субъектами избирательного спора выступают соответственно участники избирательного или референдумного процессов. Особым субъектом в данных отношениях является орган, уполномоченный рассматривать данный спор: избирательная комиссия или суд. Объектом избирательного спора выступают противоположные интересы лиц, выраженные в их субъективном праве, а содержанием – является осуществление права требования уполномоченным лицом и неисполнение должного поведения обязанным лицом¹³⁰.

В подавляющем большинстве случаев избирательные споры возникают не по вопросам применения избирательного законодательства, а касаются нарушений избирательного законодательства, в результате допущения которых ущемляются избирательные права заявителя.

Для определения особенностей рассмотрения избирательных споров, выявления закономерностей и тенденций принятия уполномоченными органами решений по итогам рассмотрения избирательных споров большое значение имеет классификация избирательных споров.

В зависимости от предусмотренного порядка разрешения избирательные споры имеют отличия по кругу субъектов, наделенных правом обращения с соответствующей жалобой, по предмету обжалования (содержанию избирательного спора), по особенностям применяемых при рассмотрении жалоб процессуальных действий и процедур, по юридическим последствиям принятых по итогам рассмотрения спора решений.

1. Основываясь на содержании предлагаемой дефиниции избирательных споров, можно провести основное деление по критерию порядка их разрешения на избирательные споры, разрешаемые в

¹³⁰ Пошивайлова А.В. Понятие и особенности избирательного спора // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 124-133.

административном досудебном порядке и в административном судебном порядке. Причем как замечают исследователи, судебные и досудебные процедуры разрешения избирательных споров являются взаимодополняющими, а в ряде случаев – альтернативными¹³¹.

Предметом обжалования могут стать как решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, так и решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц.

Важно отметить, что во всех случаях рассмотрения уполномоченными органами избирательных споров в качестве предмета защиты выступают политические, в том числе избирательные, права граждан Российской Федерации.

Правом подачи жалобы в соответствии с действующим законодательством наделяются избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии различных уровней (пункт 10 статьи 75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав»).

2. По критерию вида защищаемых избирательных прав граждан Российской Федерации избирательные споры традиционно подразделяются на две группы: споры в защиту активного либо пассивного избирательного права.

3. По критерию содержания избирательных споров различают споры, возникшие в связи с:

- порядком назначения выборов;
- образованием избирательных округов и избирательных участков;

¹³¹ Девицкий Э.И. Особенность судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан // Избирательное право. Научно-практический юридический журнал. – № 1. – 2006. – С. 30.

- процедурой составления списка избирателей;
- порядком формирования избирательных комиссий различных уровней;
- процедурами выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов (в том числе сбора подписей);
- порядком и условиями осуществления предвыборной агитации и взаимодействия кандидатов со СМИ;
- финансированием выборов и избирательных кампаний кандидатов;
- организацией непосредственно процедур голосования, подсчета голосов избирателей; определением результатов выборов¹³².

4. По субъектному составу участников избирательных споров их можно разделить на споры между:

- органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и гражданами;
- органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и избирательными комиссиями;
- избирательными комиссиями и гражданами;
- избирательными комиссиями разных уровней.

5. По критерию количества заинтересованных в разрешении спора лиц можно выделить споры о защите избирательных прав:

- конкретного субъекта (кандидата, общественного объединения и т.п.).
- неопределенного круга лиц (совокупности избирателей, всего электорат).

6. М.К. Треушников предлагает также классификацию избирательных споров в зависимости от стадии избирательного процесса, с которой они связаны. По данному критерию автор выделяет споры: о формировании избирательных округов; о правильности списков избирателей; о выдвижении и регистрации кандидатов в депутаты; по проведению предвыборной

¹³² Тактаров Н.М. Практика рассмотрения избирательных споров и обращений граждан в судебном порядке // Журнал о выборах. – № 5. – 2006. – С. 7.

агитации; по вопросам проведения голосования и подсчета голосов; по закреплению результатов голосования¹³³.

7. В отечественной юридической литературе также распространены критерии для проведения классификации избирательных споров являются: основание возникновения спора, предмет спора, субъект оспаривания, порядок разрешения спора, уровень рассмотрения спора в зависимости от его значимости.

Рассмотренная типология избирательных споров не может считаться исчерпывающей в связи со значительным разнообразием избирательных споров и, как следствие, многообразием критериев классификации.

Представляется, что для целей судопроизводства по избирательным спорам имеют значение лишь некоторые критерии классификации (например, предмет спора). Остальные критерии могут служить основанием для ведения статистического наблюдения в сфере разрешения споров, возникающих при проведении выборов или референдума.

Таким образом, избирательные споры можно рассматривать как конституционное охранительное правоотношение процессуального характера, в рамках которого в административном или судебном порядке разрешаются разногласия, возникающие между субъектами избирательных правоотношений в связи с реальными или предполагаемыми нарушениями избирательных прав в ходе референдума либо избирательных кампаний различного уровня.

Основываясь на содержании предлагаемой дефиниции избирательных споров, можно провести основное их деление по критерию порядка их разрешения: на избирательные споры, разрешаемые: в административном досудебном порядке, в административном судебном порядке, в конституционном судебном порядке. Предметом обжалования могут стать как решения и действия (бездействие) органов государственной власти,

¹³³ Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав // Журнал российского права. – № 3. – 2000. – С. 12-22.

органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, так и решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц.

Исследование показало, что урегулирование избирательных споров в силу их особой юридической природы требует использования особых процессуальных процедур, отличных от обычного гражданского судопроизводства. В ходе рассмотрения избирательных споров судебные органы не могут в полной мере использовать весь арсенал процессуальных средств гражданского искового производства, поскольку избирательные споры проистекают из сферы публично-правовых отношений. В связи с этим вполне обоснованно и своевременно был принят новый специальный процессуальный закон – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, в числе основных задач которого законодатель выделил защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, а также укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Принятие КАС РФ законодательно окончательно оформило тенденцию развития судопроизводства в сфере публичных правоотношений как самостоятельной подотрасли процессуального права. Создание отдельного административно-процессуального закона, регламентирующего рассмотрение дел, вытекающих из публично-правовых отношений, свидетельствует об усложнении публично-правовых отношений, содержание и расширение которых в гражданско-процессуальном законодательстве вызвало бы процессуальные противоречия и конфликты.

2.2. Административный порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации

Как уже неоднократно отмечалось, действующее российское законодательство предусматривает два основных способа разрешения избирательных споров. В частности, заявитель вправе подать жалобу о нарушении избирательных прав в избирательную комиссию либо в суд.

Не следует забывать, что граждане также могут обратиться с соответствующими жалобами и заявлениями в органы внутренних дел и прокуратуру. Однако подобное обращение будет рассматриваться довольно долго, а восстановление нарушенных избирательных прав зачастую возможно только в весьма ограниченные сроки.

Очень важное положение содержится в пункте 8 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»: предварительное обращение в избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Иначе говоря, заявитель имеет полное право выбрать, какой порядок защиты наилучшим образом обеспечит защиту нарушенных избирательных прав.

Сравнительный анализ положений действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком. Как указывается в юридической литературе, именно по этой причине рассмотрение наиболее важных, значимых и резонансных избирательных споров, как правило, происходит с участием судьи¹³⁴.

Упомянутая приоритетность судебного порядка разрешения избирательного спора обусловлена несколькими обстоятельствами.

¹³⁴ Демидов М.В., Кудрявцева И.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в процессе применения избирательного законодательства // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. – 2015. – № 2. – С. 103.

Во-первых, решение избирательной комиссии, принятое по итогам рассмотрения поступившей жалобы, может быть обжаловано заинтересованным лицом в судебном порядке.

Во-вторых, в соответствии с положениями пункта 9 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу, а в случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

Однако это не означает, что административный порядок разрешения избирательного спора не востребован и лишен смысла. В отдельных случаях заявитель может счесть целесообразным обратиться за защитой нарушенных избирательных прав в первую очередь в избирательную комиссию. Причем в юридической литературе специально делается акцент на одну из основных задач избирательных комиссий, закрепленных в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав» – обеспечение реализации и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации¹³⁵. М.К. Треушников обращает внимание, что досудебный порядок защиты избирательных прав имеет профилактическое и предупредительное воздействие по отношению к правосудию¹³⁶.

Обратим внимание, что в науке конституционного права нет единства мнений относительно правовой природы казалось бы наиболее простого для уяснения административного порядка защиты прав граждан. Например, по мнению Е.Ю. Родионовой административно-правовая защита избирательных прав граждан Российской Федерации представляет собой не только деятельность избирательных комиссий, но органов исполнительной, а также

¹³⁵ Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 11.

¹³⁶ Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав // Журнал российского права. – № 3. – 2000. – С. 12-22.

судебной власти, которая направлена на обеспечение реализации избирательных прав граждан и осуществляемая с использованием административно-правовых средств¹³⁷. Включением судов в данную систему объясняется автором рассмотрением судами дел об административных правонарушениях, т.е. с позиций привлечения судом правонарушителей к административной ответственности. Однако, как показывает исследование, данной категорией дел вопросы судебной защиты избирательных прав граждан не исчерпываются. Вместе с тем представляется, что вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации опосредует оживление научного интереса к предложенной Е.Ю. Родионовой классификации, которая может найти своих как сторонников, так и противников.

Таким образом, остается актуальным исследование особенностей административного порядка разрешения избирательного спора. Для целей настоящей научной работы подобное исследование представляет интерес в связи с тем, что нередко судебным органам приходится давать оценку законности и правомерности действий избирательных комиссии разных уровней, в том числе действий связанных с правильным и своевременным рассмотрением жалоб граждан.

Положения пункта 1 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» закрепляют систему и виды избирательных комиссий, функционирующих на территории Российской Федерации. Анализ практики работы данных избирательных комиссий свидетельствует о том, что наибольшее количество заявлений и жалоб субъектов избирательных правоотношений рассматривается в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

В юридической литературе отмечено, что избирательные комиссии рассматривают по общему правилу две категории дел:

¹³⁷ Родионова Е.Ю. Административно-правовая защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

1. По обращениям субъектов избирательного процесса о нарушении их прав иными субъектами (в том числе по жалобам на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий).

2. По обращениям, содержащим информацию о несоблюдении норм избирательного законодательства, напрямую не нарушающем прав конкретного субъекта¹³⁸.

Общие положения об особенностях административного порядка рассмотрения заявлений и жалоб на нарушения избирательных прав содержатся в статье 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав». Вместе с тем отдельные аспекты деятельности избирательных комиссий, имеющие значение для рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав, раскрываются положениями, содержащимися в статье 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», посвященной вопросам организации деятельности избирательных комиссий.

Причем исследователями отмечается о таком правовом дефекте Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» как отсутствие единства терминологии и несогласованности процедурных норм относительно средств защиты субъектов избирательного процесса – жалоб, заявлений и обращений. Для разрешения данных вопросов предлагается употреблять термин «жалоба» для обжалования решений и действия (бездействия) комиссий, «заявление» – для обращений в суд в защиту избирательных прав, а во всех иных случаях использовать термин «обращение о нарушении закона», а также сформулировать данные определения в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав». На наш взгляд, для целей устранения данного правового пробела и унификации (а не усложнения, как это предложено) законодательства в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав»

¹³⁸ Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 15-19.

необходимо использовать понятийный аппарат Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³⁹.

Пункт 6 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливает, что решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

- а) оставить жалобу без удовлетворения;
- б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Обратим внимание на правовой пробел в последнем пункте. Вместе с возложением обязанности повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу, закон не указывает сроки пересмотра, и если в решении вышестоящей избирательной комиссии не будет указано срока, то на практике это может породить затягивание рассмотрения «нужного» вопроса.

Пункт 12 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливает, что при рассмотрении комиссией жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан и права граждан на

¹³⁹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 08.05.2006. – № 19. – ст. 2060.

участие в референдуме, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения. Как неоднократно отмечалось, избирательные комиссии в рамках предоставленных им полномочий независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления¹⁴⁰.

Решения, принимаемые избирательными комиссиями, носят обязательный для исполнения характер для органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты избирательных комиссий не требуют государственной регистрации или иной особой процедуры для придания им юридической силы. Более того, решения избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, подлежат опубликованию в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом.

Одной из особенностей рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями является менее формальный подход к процедурным вопросам, нежели при судебном порядке. Так, например, действующее законодательство не содержит подробного перечня прав и обязанностей лиц, участвующих на заседании комиссии, не регламентирована процедура извещения заинтересованных лиц о дате, времени и месте заседания комиссии. Как справедливо отмечается в юридической литературе, в законодательстве даже не предусмотрено право приглашенных на заседание избирательной комиссии заинтересованных лиц

¹⁴⁰ Судакова С.В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 3.

давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса¹⁴¹. Тем не менее, данные вопросы могут быть предусмотрены в регламентах деятельности избирательных комиссий. Однако на практике множество процедурных вопросов остаются неурегулированными, что в конечном итоге приводит к определенным сложностям и нарушению прав заинтересованных лиц. В связи с этим вполне обоснованной является позиция А.О. Казанцева о необходимости установления единой процедуры рассмотрения обращений и порядок принятия решений избирательной комиссией¹⁴².

Несмотря на это, обобщение практики рассмотрения избирательными комиссиями жалоб на нарушения избирательных прав позволяет сделать вывод о том, что в деятельности комиссий используются довольно удачные механизмы и процедуры разрешения избирательных споров:

- создание специальных рабочих групп;
- наделение отдельных членов комиссии правом решающего голоса;
- рассмотрение доводов жалобы с участием заявителя и иных заинтересованных лиц;
- привлечение к изучению и проверке доводов заявителя специалистов и экспертов;
- проведение выездных заседаний (в случае необходимости);
- оперативное взаимодействие с правоохранительными органами;
- обеспечение соблюдения принципа гласности и открытости при рассмотрении избирательных споров.

Предварительное изучение содержания поступающих жалоб на нарушения избирательных прав осуществляется специальными рабочими группами, создаваемыми в составе избирательных комиссий. Порядок функционирования данных рабочих групп определяется соответствующими

¹⁴¹ Гражданам об их политических правах / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – С. 23.

¹⁴² Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. – С. 9-10.

положениями, утверждаемыми избирательными комиссиями. Решения, принимаемые рабочими группами, как правило, носят предварительный, рекомендательный характер и не обязательны для избирательной комиссии.

Проведение выездных заседаний избирательной комиссии практикуется, как правило, в случае возникновения необходимости осуществить повторный подсчет (либо пересчет) голосов избирателей, отданных за кандидатов. Особенно актуальна данная процедура, когда отрыв победившего на выборах кандидата от ближайшего к нему по числу голосов кандидата весьма незначителен и составляет всего несколько голосов¹⁴³. В ходе выездных заседаний избирательной комиссии осуществляются мероприятия по выявлению причин допущенных нарушений избирательных прав граждан в ходе различных избирательных процессов, таких как: сбор подписей в поддержку кандидатов, предвыборная агитация, голосование избирателей вне помещений участковых избирательных комиссий.

Обращения, поступающие в избирательную комиссию, могут рассматриваться следующим образом:

- единолично членом избирательной комиссии, обладающим правом решающего голоса;
- единолично заместителем председателя единолично избирательной комиссии;
- председателем избирательной комиссии;
- соответствующей компетентной рабочей группой, состоящей из членов избирательной комиссии;
- коллегиально избирательной комиссией в полном составе.

Участковые избирательные комиссии незамедлительно принимают необходимые меры по разрешению избирательных споров, возникших непосредственно в день проведения голосования. Сообщения о нарушениях избирательных прав могут поступать от граждан-избирателей, кандидатов,

¹⁴³ Макарецев А.А. Политико-правовые аспекты реализации избирательными комиссиями управленческих функций // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2014. – № 4 (11). – С. 82.

наблюдателей, членов самой избирательной комиссии, сотрудников средств массовой информации, а также от иных субъектов избирательных правоотношений. В случае подтверждения в ходе рассмотрения соответствующего сообщения информации о допущенных нарушениях избирательных прав, избирательная комиссия обязана сделать все от нее зависящее для их устранения. Если какое-либо принятое избирательной комиссией решение не соответствует действующему избирательному законодательству Российской Федерации и нарушает активное или пассивное избирательное право граждан, комиссия обязана незамедлительно отменить его. Причем избирательная комиссия в случае обнаружения нарушений избирательного права вправе вынести в отношении соответствующего субъекта избирательных правоотношений предупреждение, которое должно быть доведено до сведения граждан-избирателей посредством СМИ либо другим образом¹⁴⁴.

Если в поступившем в комиссию сообщении указываются факты нарушения избирательного законодательства со стороны кандидата, избирательного объединения или инициативной группы по проведению референдума, такие лица или их надлежащим образом уполномоченные представители должны быть сразу поставлены в известность.

Законом на избирательные комиссии возлагается обязанность в пределах предоставленных полномочий рассматривать поступающие заявления и жалобы по фактам нарушения избирательного законодательства, осуществлять проверочные мероприятия по таким заявлениям и жалобам направлять заявителям соответствующие ответы в письменной форме и в течение пяти дней, но в любом случае не позднее чем за один день до даты голосования. На заявления и жалобы, полученные непосредственно в день голосования или на следующий за ним день, ответы даются в этот же день.

¹⁴⁴ Верзилина И.Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9. – С. 1856.

Необходимо отметить, что официальный ответ на поступившую в избирательную комиссию жалобу о нарушениях избирательных прав, дается именно избирательной комиссией как коллегиальным органом, но ни в коем случае не ее членами, председателем или иными должностными лицами.

Как ранее отмечалось, нередко участники избирательного процесса злоупотребляют представленными им правами, имея целью не реальную защиту нарушенных избирательных прав, а создание излишней необоснованной нагрузки на членов избирательных комиссий, в результате чего могут быть оставлены без внимания действительно серьезные нарушения избирательного законодательства. Так, например, в ходе избирательной кампании на пост губернатора Рязанской области в областную избирательную комиссию от имени одного и того же заявителя поступило около 60 обращений с требованием о привлечении к административной ответственности различных лиц¹⁴⁵. Безусловно, данные действия были умышленно совершены с целью дезорганизовать работу соответствующей избирательной комиссии.

В случаях, когда поступившие в комиссию сведения требуют проведения дополнительных проверочных мероприятий, решения по ним должны быть приняты в течение десяти суток. В ходе рассмотрения избирательной комиссией заявления или жалобы может потребоваться проведение особых проверочных мероприятий. В связи с этим немаловажную роль в оказании содействия избирательной комиссии при рассмотрении избирательных споров играют правоохранительные органы Российской Федерации.

Например, сотрудники правоохранительных органов могут быть задействованы в установлении подлинности данных конкретного гражданина, содержащихся в паспорте или ином заменяющем его документе. Ресурсы и возможности системы правоохранительных органов практически

¹⁴⁵ Выборы в Российской Федерации. 2005. Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 2006. – С. 174.

незаменимы в ходе проверки содержания подписных листов, при уточнении списков избирателей, определении постоянного или временного места проживания граждан, наличии российского гражданства и т.д.

Так, в соответствии с положениями пункта 31 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» органы полиции обязаны:

Во-первых, принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а также информировать избирательные комиссии (комиссии референдума) о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах.

Во-вторых, предоставлять по запросам избирательных комиссий сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами:

- на должность Президента Российской Федерации;
- в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти;
- на выборные должности местного самоуправления.

В-третьих, осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах.

В-четвертых, участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них.

В-пятых, оказывать по запросам избирательных комиссий иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления ими своих полномочий¹⁴⁶.

Помимо органов полиции избирательным комиссиям всех уровней приходится тесно взаимодействовать с органами прокуратуры, функционирующими как в соответствии с процессуальным

¹⁴⁶ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – № 7. – ст. 900.

законодательством, так и на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁴⁷. При этом объем полномочий, предоставляемый законодательством сотрудникам прокуратуры гораздо шире, чем у сотрудников полиции¹⁴⁸.

Прокурор или его заместитель вправе принести протест на правовой акт, который, по их мнению, противоречит действующему избирательному законодательству. Такой протест адресуется в орган или должностному лицу, которые издали данный акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обратиться непосредственно в суд в порядке, предусмотренном КАС РФ. Прокурор вправе внести представление об устранении выявленных нарушений избирательного законодательства в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит устранение таких нарушений. Помимо этого в зависимости от характера и степени тяжести допущенного должностным лицом нарушения избирательного законодательства, прокурор вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. В случае наличия достоверной информации о готовящихся противоправных деяниях в сфере избирательного права прокурор или его заместитель в целях предупреждения правонарушений направляют в адрес соответствующих должностных лиц предостережение о недопустимости подобного нарушения закона. Отметим, что на практике подобная превентивная мера прокурорского реагирования применяется достаточно редко, но с учетом специфики избирательных правоотношений и их значимости может стать важным и удобным инструментом защиты избирательных прав граждан.

Итак, проведенное исследование показало, что в практическом аспекте судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком. Именно по этой

¹⁴⁷ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 39. – 18.02.1992.

¹⁴⁸ Кашкина Е.В., Воробьева Т.И. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации // Полицейская деятельность. – 2012. – № 1. – С. 46.

причине разрешение наиболее важных, значимых и резонансных избирательных споров осуществляется в судебном порядке. Вместе с тем, в силу меньшей степени регламентированности административного порядка защиты избирательных прав, заинтересованному лицу в отдельных случаях проще и удобнее обратиться именно в избирательную комиссию, а не в суд. В то же время, как верно замечено А.П. Фоковым, хотя избирательные комиссии и суды обеспечивают два независимых механизма защиты избирательных прав (административный и судебный), их деятельность, во-первых, имеет много точек соприкосновения и, во-вторых, должна служить одной базовой цели – защите и обеспечению реализации избирательных прав граждан¹⁴⁹. Таким образом, как деятельность избирательных комиссий, так и осуществление правосудия по избирательным спорам, являются составным элементом конституционных гарантий избирательных прав граждан.

Особенности и эффективность взаимодействия избирательных комиссий с государственными и правоохранительными органами во многом зависят от сложившихся в конкретном субъекте Российской Федерации порядка и правил рассмотрения заявлений и жалоб. Нередко в соседствующих субъектах РФ в сфере избирательного права формируется совершенно разная правоприменительная практика. Подобные ситуации, на наш взгляд, недопустимы, поскольку не соответствуют конституционным принципам равенства правового положения граждан, принципу единого правового пространства и единообразию правоприменения.

Представляется, что устранение подобных негативных явлений является одной из первоочередных задач совместной деятельности избирательных комиссий, иных субъектов избирательного права, органов полиции и прокуратуры, различных институтов гражданского общества. В случае успешного решения данной задачи существенно увеличится эффективность и востребованность административного порядка разрешения

¹⁴⁹ Фоков А.П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российский судья. – 2011. – № 7. – С. 2-10.

споров, снизится нагрузка на судебные инстанции, что в конечном итоге будет способствовать совершенствованию механизмов защиты избирательных прав граждан и реальному обеспечению конституционных гарантий прав граждан.

2.3. Судебный порядок разрешения избирательных споров

Альтернативным административному порядку защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации является судебный порядок, т.е. обращение заявителя в органы судебной системы. Общеизвестно, что судебная система как механизм государственной защиты имеет основополагающее значение в любом правовом государстве¹⁵⁰. Исполняя роль общественного арбитра, она защищает одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом¹⁵¹.

Законодатель отвел судам общей юрисдикции чрезвычайно важную роль в системе гарантий защиты избирательных прав. Именно на суды общей юрисдикции возложена обязанность по исправлению допускаемых в ходе выборов ошибок либо подтверждению законности действий субъектов избирательного процесса и результатов выборов¹⁵². Причем доступность судебного обжалования со стороны избирателей, в том числе процессуальных нарушений, допущенных при проведении выборов и при подсчете голосов, является гарантией того, чтобы избирательный процесс пользовался доверием¹⁵³. Более того, гарантия судебной защиты нужна для

¹⁵⁰ Чепурной А.Г. Конституционные основы социальной политики государства: Современные концепции // Вестник московского университета МВД России. – 2013. – № 11. – С. 44.

¹⁵¹ Рассолов М.М. Горбунов М.А. Римское право: учебник. 2-е изд. – М.: Юнити, 2015; Ерофеева Д.В. Источники права в римской правовой традиции // Ученые труды РААН. – 2014. – № 3 (34). – С. 23.

¹⁵² Коваленко А.Г.. Гражданский процесс. 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2010.

¹⁵³ Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 791-796.

того, чтобы исключить любые подозрения общества в манипулировании избирательным процессом и результатом выборов.

Как отмечает Г.Н. Банников, в арсенале государственно-правовых средств, призванных реально защитить права и свободы человека, главенствующая роль принадлежит судам. Правосудие является наиболее эффективным из всех выработанных мировой практикой способов охраны прав и свобод человека и гражданина¹⁵⁴. Преимущество судебной защиты, по мнению Н.В. Черединой, состоит в самостоятельности и независимости судов, в особой процессуальной форме реализации защиты, обязательной юридической силе судебных постановлений, формализованном механизме исполнения судебных решений¹⁵⁵.

Проблема повышения эффективности судебной защиты избирательных прав должна быть разрешена с позиции совершенствования ее процедурной формы. Можно согласиться с А.Р. Акчуриным, что важность этой задачи обусловлена тем, что действенные механизмы судебной защиты, обеспечивающие эффективное и своевременное восстановление нарушенных избирательных прав, позволят повысить уровень доверия населения к институту выборов¹⁵⁶.

Представляется, что одной из важнейших задач судебной системы Российской Федерации является соблюдение баланса интересов всех участников избирательного процесса с учетом положений международных правовых актов, национального законодательства и собственного

¹⁵⁴ Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации (Общетеоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 2.

¹⁵⁵ Черединая Н.В. Защита политических прав граждан федеральными судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

¹⁵⁶ Акчурин А.Р. Порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 2.

накопленного опыта разрешения в судебном порядке избирательных споров¹⁵⁷.

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Как уже отмечалось, обращение избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в судебные инстанции.

Исключение соответствующих глав из ГПК РФ и принятие специального процессуального закона – КАС РФ – законодательно оформило тенденцию выделения и обособления судопроизводства в сфере публичных правоотношений. Самостоятельное в нормативном плане административное судопроизводство свидетельствует о восприятии законодателем назревшей необходимости специальной процедуры разрешения публично-правовых конфликтов с определением основных групп таких споров, их процессуальными особенностями и участниками.

Как замечают А. Гладкий и Д. Абрамов, административная юстиция обычно связывается с наличием самостоятельной системы судов либо специализации судей внутри общих судов с установлением определенных особенностей судебного производства (подведомственность споров, сроки обращения в суд и разрешения дел, предмет доказывания, обязанности по доказыванию)¹⁵⁸. Поступательная ликвидация системы арбитражных судов и принятие КАС РФ без специального законодательства о системе административных судов свидетельствует о векторе политики публичной

¹⁵⁷ Маслова Л.И. Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан РФ, имеющих конституционно-правовые основания // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 1 (36). – С. 10.

¹⁵⁸ Гладкий А., Абрамов Д. Административная юстиция и разрешение судами избирательных споров // Законность. – 2003. – № 7. – С. 39-42.

власти Российской Федерации, направленного на создание и функционирование единой судебной системы со специализацией судебного состава.

В науке конституционного и процессуального права существуют различные точки зрения по данному вопросу. Например, О.Н. Доронина и А.Р. Акчурин одним из направлений совершенствования судебной защиты избирательных прав видят в специализации судов в сфере разрешения публично-правовых споров, в том числе формирование подсистемы специализированных административных судов¹⁵⁹. За создание системы административных судов со своим специальным процессуальным законодательством выступает и Н.В. Череди́на¹⁶⁰. Аналогичной позиции придерживается и А.Р. Акчурин¹⁶¹.

А.О. Казанцев считает, что создание административных судов как дополнительных структур не является само по себе гарантией их эффективного функционирования – поэтому наиболее приемлемым является рассмотрение дел данной категории дел именно судами общей юрисдикции, но со специализацией судей¹⁶². Об эффективности именно специализации судей в судах общей юрисдикции пишет и Р.А. Охотников¹⁶³.

Напротив, М.С. Матейкович считает, что защита избирательных прав вполне вписывается в цели гражданского судопроизводства, обосновывая это, помимо ссылкой на общие начала отправления гражданского судопроизводства, тем, что избирательные споры тесно связаны с гражданскими правоотношениями – например, в ходе их рассмотрения

¹⁵⁹ Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 15-19.

¹⁶⁰ Череди́на Н.В. Защита политических прав граждан федеральными судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

¹⁶¹ Акчурин А.Р. Порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007

¹⁶² Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. – С. 11.

¹⁶³ Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. – С. 12.

может проверяться законность гражданско-правовых сделок, связанных с ведением предвыборной агитации, финансированием выборов, сбором подписей. Еще более необоснованной представляется позиция автора относительно установления особенностей рассмотрения избирательных споров в суде: соответствующие дела нужно рассматривать по правилам искового производства с изъятиями и дополнениями, предусмотренными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав». Таким образом, по мнению исследователя, будет решено сразу несколько задач: устранена постоянно возникающая проблема унификации конституционного и процессуального законодательства; будет обеспечено системное единство процессуального закона; исключено бессмысленное дублирование норм различных отраслей права¹⁶⁴.

Представляется, что данные предложения не вполне целесообразны даже исходя из двух причин. Во-первых, как показывает практика, избирательное законодательство гораздо динамичнее развивается и изменяется (что будет в свою очередь обуславливать и постоянное изменение процессуальных правил и процедур). Во-вторых, каждая отрасль российского права не должна «вторгаться» в компетенцию другой отрасли: соответственно материальные динамичные правоотношения должны остаться в сфере правового регулирования избирательного права, а стабильные процессуальные охранительные отношения должны регулироваться процессуальным законодательством.

Итак, порядок и условия судебного рассмотрения избирательных споров регламентируются как нормами избирательного законодательства, так и положениями нового административного процессуального права Российской Федерации.

В состав Кодекса административного судопроизводства включена специальная глава 24, регламентирующая особенности рассмотрения дел о

¹⁶⁴ Матейкович М.С. Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан // Российская юстиция. – № 3. – 2003. – С. 20-22.

защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды.

Как видно из анализа данной нормы, в компетенцию мировых судей рассмотрение избирательных споров не входит. В то же время, как указал Верховный Суд РФ в пункте 4 Постановления Пленума от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в компетенцию мировых судей входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также процедуры проведения выборов и референдумов¹⁶⁵.

Вместе с тем, анализируемая правовая норма Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» вызывает еще немало вопросов у исследователей и правоприменителей.

Во-первых, п. 2 ст. 75 закона фактически устанавливает правила подсудности по делам о защите избирательных прав, что должно относиться

¹⁶⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – № 75. – 08.04.2011.

к предмету правового регулирования процессуального законодательства, и в частности – административно-процессуального.

Во-вторых, данная норма не согласуется с соответствующими нормами КАС РФ. Например, п. 7 ст. 20 КАС РФ предусматривает, что к подсудности верховных судов субъектов Российской Федерации относятся дела «об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума». Аналогичная норма, но уже в отношении спаривания решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума) установлена в п. 7 ст. 21 КАС РФ, определяющая подсудность Верховного Суда РФ.

О.Н. Доронина и А.Р. Акчурин специально делают акцент, что норма п. 2 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» предусматривает и возможность обжалования в суд соответствующего уровня также действий и бездействий соответствующих избирательных комиссий. Причем данное правовое противоречие обуславливает неприменение на практике судами указанных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав».

Таким образом, нормами п. 4 ч. 1 ст. 26 ГПК РФ (тогда еще действующими в ГПК РФ) были предусмотрены правила подсудности, согласно которым дела об обжаловании действий (бездействия) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий, не выраженных в форме решений (уклонения от принятия решения), должны относиться к подсудности районного суда.

Соответственно – к подсудности районного суда следует относить также дела об обжаловании действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии России.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 31.03.2011 № 5 подтвердил данные правовые позиции, основываясь на положениях ст. 24 ГПК РФ, что районными судами в том числе рассматриваются и разрешаются дела об оспаривании действий или бездействия (за исключением бездействия в форме уклонения от принятия решения) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 5).

Причем далее Верховный Суд РФ проводит градацию между решениями, уклонением от принятия решения, действиями, бездействиями (пункт 11 Постановления):

- решениями избирательной комиссии являются облеченные в установленную форму (постановление, решение) или закрепленные в соответствующих протоколах окончательные решения по рассматриваемым вопросам, принятые комиссией коллегиально.

- под действиями избирательной комиссии рассматриваются волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе, а также распоряжение или иное волеизъявление уполномоченных (в силу закона или специального поручения) членов соответствующей комиссии, совершенное ими в целях реализации полномочий комиссии по подготовке и проведению выборов, референдума и других возложенных на комиссию полномочий. Обратим внимание, что формулировка «волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе» фактически означает устное волеизъявление. Таким образом, Верховный суд РФ при рассмотрении избирательных споров

ориентирует учитывать как юридический факт так называемое «бездокументарное» волеизъявление избирательной комиссии.

- под бездействием избирательной комиссии следует понимать неисполнение комиссией обязанности, возложенной на нее нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия комиссии.

- уклонение от принятия решения – это одна из форм бездействия избирательной комиссии в заключающаяся в неисполнении законной обязанности избирательной комиссией по рассмотрению вопроса на своем заседании в коллегиальном составе и принятию по нему решения, облеченного в соответствующую форму или закрепленное в соответствующем протоколе.

Тем самым, Верховный Суд РФ установил новые избирательно-процессуальные термины. В данном случае фактически мы видим процессуальное судебное нормотворчество, конкретизирующее и заполняющее пробелы избирательного законодательства.

Можно согласиться с мнением исследователей, что такое толкование норм процессуального законодательства является не совсем уместным, поскольку как действия, так и решения избирательных комиссий различного уровня должны проверяться и судом соответствующего ей уровня – данная необходимость обусловлена в том числе общественной значимостью разрешаемого избирательного спора. Неоправданным представляется и строгое процессуальное деление решений и действий избирательных комиссий, поскольку в ряде случаев оформление определенного действия как решения зависит от усмотрения самой избирательной комиссии. Вместе с тем, как от решения, так и от действия могут равные правовые последствия¹⁶⁶.

В связи с этим представляется необходимым и целесообразным внести соответствующие изменения в КАС РФ и исключить вышеуказанные

¹⁶⁶ Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 15-19.

процессуальные положения из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» в целях установления единого порядка обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий и установления равного доступа граждан к правосудию.

Обратим также внимание, что нормы п. 7 ст. 20 и п. 7 21 КАС РФ фактически повторяют нормы ст. 26 и 27 ГПК РФ¹⁶⁷. Несмотря на утрату юридической силы соответствующих норм главы 26 ГПК РФ, Постановление Пленума ВС РФ от 31.03.2011 № 5 к настоящему времени изменений не претерпело. Представляется, что данный вопрос должен быть решен в приоритетном порядке, в целях устранения возможных правовых и процессуальных противоречий до выборов в депутаты Государственной Думы ФС РФ в 2016 году.

Эта необходимость объясняется и тем, что, по справедливому замечанию Г.В. Синцова, несмотря на то, что в России формально отсутствует прецедентное право, позиция Верховного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права учитывается при принятии решений и ЦИК РФ, и нижестоящими избирательными комиссиями, и судами – при вынесении решений по делам о защите избирательных прав. Более того, избирательные споры по своему общественному значению и широкому кругу участников и заинтересованных лиц зачастую бывают весьма острыми и оказывают существенное влияние на формирование отношения граждан не только к правосудию, но и к публичной власти в целом. Именно поэтому единообразие судебной практики приобретает особое значение¹⁶⁸.

Решения суда по избирательному спору является обязательным для исполнения соответствующей избирательной комиссией. В предусмотренных

¹⁶⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с послед. изм.) // Российская газета. – № 220. – 20.11.2002.

¹⁶⁸ Синцов Г.В. О роли Верховного Суда Российской Федерации в рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский судья. – 2014. – № 5. – С. 17-19.

законодательством случаях судебная инстанция вправе отменить любое решение избирательной комиссии, в том числе:

- о регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов);
- об отказе в регистрации конкретного кандидата (списка кандидатов);
- об итогах голосования;
- о результатах выборов, референдума и др.

В случае отмены судом решения избирательной комиссии она должна принять новое решение по существу подлежащего разрешению вопроса, если это возможно с учетом конкретных обстоятельств дела.

В законе регламентируется ситуация, когда жалоба заявителя одновременно подана и принята к рассмотрению одновременно избирательной комиссией и судом. При таких обстоятельствах избирательной комиссии предписывается приостановить рассмотрение жалобы вплоть до вступления решения суда в законную силу. В случае вынесения судебной инстанцией решения по существу заявленной жалобы избирательной комиссии необходимо прекратить ее рассмотрение.

В целях обеспечения избирательными комиссиями возможности своевременно выполнять данные законодательные предписания в пункте 9.1 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» регламентирован порядок обмена соответствующей информацией между судебными органами и избирательными комиссиями. В частности, закон обязывает суды, отвечая на запросы избирательных комиссий сообщать не только о фактах принятия к рассмотрению жалоб по фактам нарушения избирательных прав, но и о результатах рассмотрения таких жалоб, т.е. о принятых судебных решениях.

Круг субъектов права на подачу жалоб по факту нарушения избирательных прав и права на участие в референдуме установлен в пункте 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав».

По отдельным категориям дел перечень лиц, обладающих правом обращаться в суд, ограничен. Так, например, подать в суд заявление об отмене регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов) может лишь избирательная комиссия, зарегистрировавшая данного кандидата (или список кандидатов), а также кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу. Перечень субъектов, наделенных правом подать в суд заявление о расформировании избирательной комиссии, строго очерчен положениями пунктов 2, 3 и 4 статьи 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав».

Следует особо отметить важность для обеспечения гарантий защиты избирательных прав положений пункта 1 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», устанавливающих, что суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Как уже ранее отмечалось, одним из главных отличий судебного порядка защиты избирательных прав от административного порядка является значительная формализованность и подробная регламентация судебных процедур. На правоотношения, возникающие в ходе судебного урегулирования избирательных споров, в полной мере распространяют свое действие общие нормы административного процессуального законодательства и в первую очередь принципы административного процессуального права.

Стороны избирательных споров наделяются равными по объему процессуальными правами, а, следовательно, в одинаковой мере имеют возможность распоряжаться всем арсеналом предусмотренных законом средств и методов для защиты своих прав и отстаивания занимаемой позиции.

В частности, лица, участвующие в судебном процессе по урегулированию избирательного спора, имеют право знакомиться с

материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства, участвовать в исследовании доказательств, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам, заявлять ходатайства, давать устные и письменные объяснения суду, представлять свои доводы и соображения по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать против ходатайств, доводов и соображений других лиц, участвующих в деле, обжаловать решения и определения суда и пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными им административным процессуальным законодательством.

Важно правильно понимать распределение процессуальных обязанностей по доказыванию обстоятельств рассматриваемого судом избирательного спора.

Так, например, в случае обжалования действия избирательной комиссии, на нее законом возлагается процессуальная обязанность обосновать с предоставлением надлежащих доказательств законность и правомерность обжалуемых решений или действий (бездействия). Заявитель освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых им решений или действий (бездействия), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод соответствующим решением или действием (бездействием) избирательной комиссии.

В качестве доказательств при разрешении судом избирательного спора могут использоваться фактические данные, способствующие установлению наличия или отсутствия обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела¹⁶⁹. Представляется, что по делам связанным с защитой избирательных прав могут предоставляться любые предусмотренные процессуальным законодательством доказательства: устные объяснения сторон спора, а также третьих лиц; показания свидетелей; самые

¹⁶⁹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007

разнообразные письменные доказательства; вещественные доказательства, видеозаписи и аудиозаписи, заключения экспертов и др.

С учетом предусмотренных законодательством особенностей рассмотрения судебных дел по защите избирательных прав добросовестные участники судебного процесса должны в кратчайшие сроки заблаговременно представлять суду полные, подробные письменные пояснения по существу спора, позволяющие суду при подготовке к судебному заседанию правильно уяснить предмет спора, определить подлежащие применению нормы материального и процессуального права. Поскольку в подавляющем большинстве избирательных споров в качестве ответчика выступают избирательные комиссии разных уровней, а заявитель самостоятельно определяет степень своей готовности к отстаиванию своих интересов в судебном порядке, именно на членов комиссий в первую очередь ложится обязанность в кратчайшие сроки сформулировать свою позицию по делу и собрать необходимые доказательства¹⁷⁰.

Безусловной особенностью судебных дел по разрешению избирательных споров является участие в деле прокурора как самостоятельного и независимого участника судебного процесса. Таким образом законодатель подчеркивает особую важность данной категории судебных дел. Основной целью участия прокурора является защита государственных и общественных интересов, прав и охраняемых законом интересов граждан.

Разбирательство по делу о защите избирательных прав редко завершается в течение одного судебного заседания. Как замечают исследователи, зачастую суду приходится откладывать рассмотрение дела по

¹⁷⁰ Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2. – С. 117-118.

причине неявки одной из сторон, либо в случае необходимости получения дополнительных доказательств¹⁷¹.

Законодательством предусмотрены ограниченные сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений по избирательным спорам в судебном порядке. В соответствии с положениями части 1 статьи 240 КАС РФ общий срок для обращения за судебной защитой избирательных прав составляет три месяца со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении законодательства о выборах, его избирательных прав. Представляется, что данный срок распространяется и на случаи оспаривания решений и действий (бездействия) избирательных комиссий.

Для некоторых решений избирательных комиссий законодательством установлены специальные сроки для их обжалования в судебном порядке.

Так, например, административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, о заверении, об отказе в заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам может быть подано в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Административное исковое заявление об отмене решения комиссии об итогах голосования также может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования. Указанные сроки восстановлению не подлежат.

После официального оглашения избирательной комиссией результатов выборов, референдума административное исковое заявление об отмене решения комиссии о результатах выборов, референдума может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования

¹⁷¹ Макарецев А.А. Баланс интересов при разрешении избирательных споров: проблемы теории и практики // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 143.

соответствующих сведений. Данный процессуальный срок так же не подлежит восстановлению.

Необходимо отметить, что ранее еще в гражданско-процессуальном законодательстве срок обращения с жалобой в суд по данной разновидности избирательных споров составлял один год, но был сокращен до трех месяцев после принятия Федерального закона от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷². Данное решение представляется вполне оправданным, поскольку учеными и практиками неоднократно отмечалось ничем не обоснованное и нелогичное несоответствие рассматриваемого специального срока и общих сроков для обращения в суд за разрешением избирательных споров (три месяца).

Решения по жалобам, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы (пункт 4 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Аналогичные процессуальные сроки предусмотрены частью 1 статьи 241 КАС РФ. При этом истечение указанных сроков не влечет за собой прекращение производства по делу, возбужденному по заявлению, поступившему в соответствии с требованиями настоящей статьи, и не препятствует судам, включая суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, разрешить данное дело по существу (часть 8 статьи 241 КАС РФ).

¹⁷² Федеральный закон от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – № 77. – 04.04.2014.

В соответствии с положениями пункта 5 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда по данной категории дел должно быть принято не позднее, чем за пять дней до дня голосования. Указанные процессуальные сроки практически полностью воспроизводятся нормами административного процессуального законодательства (часть 5 статьи 240 и часть 4 статьи 241 КАС РФ).

Отметим, что еще задолго до принятия КАС РФ, вопрос о последствиях нарушения указанных сроков на подачу заявителем и рассмотрение судом заявления об отмене регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов) долгое время не имел однозначного решения в судебной практике и был урегулирован лишь после принятия Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В частности Пленум Верховного Суда РФ указал, что наступление даты, до которой допускается принятие судом решения об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, само по себе не является основанием для прекращения производства по делу. Истечение предусмотренных сроков исключает возможность отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Поэтому суд, установив фактические обстоятельства дела, отказывает в удовлетворении заявления и в том случае, когда имеются основания для отмены регистрации.

В соответствии с положениями части 5 статьи 243 КАС РФ при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в

референдуме в период избирательной кампании, кампании референдума суд ограничен в использовании отдельных мер предварительной защиты вплоть до дня опубликования результатов выборов, референдума. Причем нормы КАС РФ расширяют перечень, ранее установленный ГПК РФ, такой мерой предварительной защиты как приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума.

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, связанных с многочисленными особенностями разрешения судами избирательных споров.

Во-первых, процессуальные особенности рассмотрения избирательных споров в подавляющем большинстве случаев обусловлены ограниченными сроками их рассмотрения, связанными с объективной невозможностью приостановления избирательного процесса.

Во-вторых, правила осуществления судебной защиты нарушенных избирательных прав как конституционной гарантии защиты прав граждан скорректированы с учетом приоритета и особой значимости избирательных процедур.

В-третьих, исследование показало противоречие между избирательным и административным процессуальным законодательством, а также необоснованное расширение в предметах правового регулирования данных отраслей. Так, избирательное законодательство устанавливает правила подсудности по делам о защите избирательных прав (пункт 2 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»), что должно относиться к предмету правового регулирования административно-процессуального законодательства. С другой стороны, Верховный Суд РФ дал официальное процессуальное определение отдельным понятиям избирательного права: решение избирательной комиссии, уклонение от принятия решения, действие избирательной комиссии, бездействие комиссии (пункт 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5). Вместе с тем определение соответствующих терминов и понятий должно

устанавливаться избирательным законодательством.

В-четвертых, несмотря на утрату юридической силы соответствующих норм главы 26 ГПК РФ, Постановление Пленума ВС РФ от 31.03.2011 № 5 к настоящему времени изменений не претерпело. Вместе с тем судам Российской Федерации необходимо разъяснить порядок рассмотрения избирательных споров в рамках административного процессуального производства. Данный вопрос должен быть решен в приоритетном порядке, в целях устранения возможных правовых и процессуальных противоречий до выборов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2016 году.

ГЛАВА III. СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

3.1. Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации

Как отмечалось в ходе исследования, система судов общей юрисдикции является основным звеном судебной системы Российской Федерации, рассматривающим подавляющее большинство всех избирательных споров. Суды общей юрисдикции непосредственно задействованы в нескольких процедурах, оказывающих существенное влияние на избирательные права граждан¹⁷³.

Так, общие ограничения избирательных прав граждан (лишение дееспособности, помещение в места лишения свободы) непосредственно возникают с даты вступления в силу соответствующего судебного решения. В этом контексте справедливая деятельность органов судебной власти направлена не только и не столько на защиту избирательных прав граждан, сколько на защиту прав и законных интересов граждан и общества в целом. Влияние же вступившего в силу приговора суда на объем избирательных прав конкретного гражданина является своего рода сопутствующим фактором.

Еще одним аспектом деятельности судов общей юрисдикции в сфере обеспечения избирательных прав граждан является участие в процедуре назначения выборов в случае, когда в установленный срок дата проведения

¹⁷³ Евсева О.Ю. К вопросу о подсудности споров, связанных со сроками в избирательном праве // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – № 1-2 (61). – С. 240.

выборов не определена ни уполномоченным на то органом государственной или муниципальной власти, ни соответствующей избирательной комиссией.

Первое, на что стоит обратить научно-практическое внимание, необходимо учитывать правила подсудности для рассмотрения соответствующей категории дел.

Например, Определением от 3 мая 2011 года по делу № 33-10215 Московский областной суд отменил решение Мытищинского городского суда Московской области в той части, которой городской суд обязал представительный орган муниципальной власти назначить дополнительные выборы депутата. Со ссылкой на совокупность правовых норм, содержащихся в процессуальном законодательстве, пункте 7 статьи 3 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» судебная коллегия по гражданским делам определила, что рассмотрение дела о назначении выборов относится к подсудности Московского областного суда¹⁷⁴.

Во-вторых, в соответствии с разъяснениями, данными Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если обращение заявителя было обусловлено бездействием соответствующих органов или должностных лиц, то суд для обеспечения условий реализации избирательных прав и права на участие в референдуме своим решением обязывает их совершить определенные действия.

Например, в решении об определении срока назначения даты выборов суд указывает: основания для определения срока назначения даты выборов; избирательную комиссию, которая должна ее назначить; срок, в течение которого должна быть назначена дата выборов; нормативный правовой акт,

¹⁷⁴ Определение Московского областного суда от 03.05.2011 по делу № 33-10215 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

на основании которого будут проводиться выборы; срок полномочий и число депутатов представительного органа местного самоуправления; наименование выборной должности местного самоуправления и срок полномочий этого лица.

Примером подобной деятельности суда общей юрисдикции, направленной на восстановление нарушенных прав заявителя избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, является Решение Московского областного суда от 27 июня 2013 года по делу № 3-82/13. В рассматриваемом случае суд установил, что в установленный законом срок Советом депутатов городского поселения Мытищи дополнительные выборы назначены не были, а избирательная комиссия городского поселения Мытищи на день рассмотрения судебного дела не была сформирована. При таких обстоятельствах суд решил:

1) признать незаконным бездействие представительного органа муниципальной власти, выразившееся в непроведении досрочных выборов депутатов;

2) возложить на представительный орган муниципальной власти обязанность назначить дополнительные выборы депутатов в определенный срок;

3) возложить на избирательную комиссию Московской области обязанность в течение 10 дней со дня вступления в силу решения суда сформировать временную избирательную комиссию с соблюдением предъявляемых законом требований к ее составу, для проведения дополнительных выборов депутатов;

4) исполнение решения в части обеспечения выборов, в том числе финансового) возложить на соответствующее муниципальное образование¹⁷⁵.

Аналогичные решения судов субъектов Российской Федерации с похожей резолютивной частью были постановлены Калининградским

¹⁷⁵ Решение Московского областного суда от 27.06.2013 по делу № 3-82/13 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

областным судом от 02.09.2008 № 3-38/08¹⁷⁶, Нижегородским областным судом от 11.07.2007 по делу № 3-126/07¹⁷⁷, Пензенским областным судом от 09.10.2002 и от 09.01.2003¹⁷⁸.

Нередко судебные процессы, связанные с рассмотрением избирательных споров, получают довольно широкую огласку в средствах массовой информации. Объясняется это зачастую тем, что лица недовольные итогами выборов, предпринимают попытку оспорить невыгодные для себя решения избирательных комиссий. А поскольку в роли «проигравших» во многих случаях оказываются оппозиционно настроенные к действующей власти кандидаты, избирательный спор обречен стать информационным поводом для политической борьбы вне рамок избирательного процесса.

Ярчайшим примером являются выборы мэра г. Астрахани в 2012 году и последовавшие за ними многочисленные судебные споры, инициированные проигравшим выборы оппозиционером О.В. Шеиным. Однако подобные судебные процессы представляют интерес не только политиков и журналистов. Многие отечественные правоведы предпринимают попытки проанализировать проблемные вопросы действующего избирательного законодательства в контексте подобных политизированных судебных процессов.

Н.В. Гришин, давая оценку судебным процессам по обжалованию результатов выборов в Астрахани в 2012 году, делает вывод о том, что «данные судебные решения ярко высветили «проблемные зоны» в законодательном обеспечении избирательных прав россиян, выявили конкретные пути возможного оздоровления системы защиты выборов». По мнению исследователя, уникальность судебных процессов по обжалованию

¹⁷⁶ Решение Калининградского областного суда от 02.09.2008 № 3-38/08 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

¹⁷⁷ Решение Нижегородского областного суда от 11.07.2007 по делу № 3-126/07 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

¹⁷⁸ Решение Пензенского областного суда от 09.10.2002 // Губернская газета «Пензенская правда». – № 41. – 10.10.2002; решение Пензенского областного суда от 09.01.2003 // Губернская газета «Пензенская правда». – № 2. – 14.01.2003.

результатов выборов в Астрахани в 2012 г. заключается в том, появился опыт разрешения избирательного спора при условиях доказанности в судебном порядке фактов допущения многочисленных нарушений. Несмотря на это, решение суда, которым было отказано заявителю в отмене результатов выборов, основывалось на том, что выявленные нарушения «не повлияли на результаты голосования»¹⁷⁹.

Б.С. Райкес отмечает, что качество рассмотрения избирательных споров хотя и имеет стабильную тенденцию к улучшению, по-прежнему не достигло желаемого уровня, что обуславливает необходимость постоянного изучения судьями и иными правоприменителями избирательного законодательства, более тщательного подхода при определении обстоятельств, имеющих значение для дел данной категории, а также правильного применения материального и процессуального закона¹⁸⁰.

В отдельных случаях в ходе рассмотрения избирательного спора суд может прийти к довольно неожиданным с точки зрения логики и сложившихся стереотипов выводам. Например, В. обратился в суд с заявлением об оспаривании постановления Территориальной избирательной комиссии Зубцовского района Тверской области № 73/378-3 от 05 августа 2013 г. «Об отказе в регистрации кандидата на должность Главы муниципального образования «Городское поселение – город Зубцов», ссылаясь то, что в Территориальную избирательную комиссию им было представлено 17 подписных листов с количеством подписей избирателей 34, из которых 15 подписных листов с 30 подписями избирателей имеют на лицевой стороне подписного листа удостоверительную подпись кандидата, а на обратной стороне удостоверены нотариусом. По мнению заявителя, удостоверение подписных листов нотариусом не свидетельствует об их

¹⁷⁹ Гришин Н. В. Правовая защита института выборов в России: рекомендации по итогам астраханских судебных процессов 2012 г. // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – № 1. – С. 62.

¹⁸⁰ Райкес Б.С. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам о защите избирательных прав (по материалам обобщения судебной практики судов Тверской области) // Вестник ТвГУ. Серия: Право. – 2014. – № 3. – С. 258.

недействительности, поскольку нотариус не оказывал ни избирателей никакого давления. Однако суд отказал в удовлетворении заявленных требований. Суд первой инстанции исходил из положений пункта 12 статьи 37 подпунктов «и», «к» пункта 6.4 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», пунктов 1, 2 статьи 33, пункта 9 статьи 35 Избирательного кодекса Тверской области¹⁸¹. Судом был сделан весьма неоднозначный вывод, что наличие на подписном листе удостоверительной надписи нотариуса влечет его недействительность, поскольку форма, содержание и порядок оформления подписного листа установлены законом, и в нем отсутствуют предписывающие или разрешительные нормы об удостоверении подписных листов нотариусом. Оснований не согласиться с вышеизложенными выводами по доводам апелляционной жалобы и представления суд второй инстанции не усмотрел¹⁸².

Таким образом, хотя избирательное законодательство не содержит прямого запрета на нотариальное удостоверение подписных листов избирателей, тем не менее, наличие такого удостоверения влечет недействительность подписных листов в силу установленной законом формы подписных листов.

Немало вопросов в юридической литературе и судебной практике вызывали правила соблюдения сроков подачи жалоб на решение комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов). Как было указано в предыдущем параграфе исследования, в соответствии с положениями действующего законодательства такая жалоба может быть подана в суд в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Причем указанный срок восстановлению не подлежит.

¹⁸¹ Избирательный кодекс Тверской области от 07.04.2003 № 20-ЗО: принят Законодательным Собранием Тверской области 25.03.2003 // Тверские ведомости. – № 30 – 12.04.2003.

¹⁸² Апелляционное определение Тверского областного суда от 28.08.2013 по делу № 33-3437/2013 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

Так, в окружной суд Корякского автономного округа обратился уполномоченный представитель одного из кандидатов в губернаторы с заявлением о защите его избирательных прав и отмене решения избирательной комиссии округа о регистрации другого лица в качестве кандидата. Суд установил, что оспариваемое решение было принято 04 февраля 2004 года, а заявление об отмене этого решения было подано спустя три недели, не стал исследовать обстоятельства, на которые ссылался заявитель, и предоставленные доказательства и суд отказал в удовлетворении заявления по причине пропуска установленного законом срока на обращение в суд¹⁸³. Напротив, Мурманский областной суд в подобной ситуации все же дал оценку обстоятельствам, имеющим значение для правильного разрешения дела, но отказал в удовлетворении заявления, сославшись на то, что пропуск срока для обжалования является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления¹⁸⁴.

Э.И. Девицкий в своей работе поставил вопрос, как же следует поступать суду, в случае, когда установлена и доказана незаконность решения избирательной комиссии о регистрации кандидата. Вправе ли суд ограничиться только ссылкой на пропуск пресекающего срока на обращение в суд или же судья, сначала установив незаконность оспариваемого решения, а потом, сославшись на пропуск заявителем срока, должен оставить его в силе¹⁸⁵. Последнее положение подвергалось серьезной критике в правовой литературе. Представляется, что такое ограничение права нельзя признать соответствующим конституционным целям, особенно в случаях, когда процессуальный срок для обжалования был пропущен по независящем от заявителя причинам.

¹⁸³ Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Ч. 1. – М, 2005. – С. 701.

¹⁸⁴ Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Ч. 1. – М, 2005. – С. 705.

¹⁸⁵ Девицкий Э.И. Особенность судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан // Избирательное право. Научно-практический юридический журнал. – № 1. – 2006. – С. 33.

Тем не менее, Пленум Верховного Суда РФ указал в Постановлении от 31.03.2011 № 5, что при установлении факта пропуска сокращенных сроков обращения в суд, которые не подлежат восстановлению, судам, руководствуясь положениями процессуального законодательства, следует отказывать в удовлетворении заявления в предварительном судебном заседании или в судебном заседании, указав в мотивировочной части решения только на установление данного обстоятельства.

При разрешении указанных дел судебные инстанции опираются не только на положения национального законодательства, но и учитывают общепризнанные принципы и нормы международного права, содержащиеся в международных договорах Российской Федерации. Среди таких международно-правовых актов: Всеобщая декларация прав человека¹⁸⁶, Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах»¹⁸⁷, Европейская хартия местного самоуправления¹⁸⁸, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств и др. Разрешая вопрос о необходимости применения в конкретном судебном деле норм международного права, судам предписывается учитывать разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в Постановлении от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – № 67. – 05.04.1995.

¹⁸⁷ Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 12. – 1994.

¹⁸⁸ Европейская хартия местного самоуправления. Совершено в Страсбурге 15.10.1985 // Бюллетень международных договоров. – № 11. – 1998.

¹⁸⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета, – № 244. – 02.12.2003.

Можно согласиться с мнением И.В. Галушко, что многолетний опыт функционирования судебной системы в Российской Федерации свидетельствует, что прецедентная и руководящая судебная практика Верховного Суда Российской Федерации фактически имеет значение дополнительного источника избирательного права¹⁹⁰. Действительно, в соответствии с действующим законодательством Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и вырабатывает разъяснения по спорным вопросам судебной практики.

Прецедентная практика Верховного Суда Российской Федерации представляет собой опыт применения правовых норм, изложенный в решениях по конкретным делам, носящим принципиально важный характер для судебной практики. Руководящая практика Верховного Суда Российской Федерации – это содержащиеся, как правило, в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации рекомендации по применению законодательства, основанные на результатах обобщения судебной практики¹⁹¹.

Как верно отмечает В.Н. Белоновский, процессуальные особенности рассмотрения избирательных споров, разъяснения, категории дел по подсудности каждого обращения граждан или объединений, решения вопроса о применении конкретных норм, законодательства о выборах и референдумах могут быть уделом только самого Пленума Верховного суда¹⁹².

¹⁹⁰ Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

¹⁹¹ Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 197.

¹⁹² Белоновский В.Н. Пленум Верховного суда Российской Федерации по вопросам практики рассмотрения судами дел о защите избирательных прав // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2012. – № 03 (83). – С. 53.

Помимо уже названных в данной работе, Верховный Суд РФ сформулировал еще ряд важных правовых позиций, имеющих существенное значение для избирательного права и процесса.

Так, высшая судебная инстанция Российской Федерации сформулировала свою позицию и по проблеме требований, предъявляемых к подписным листам и информации в них, поскольку они не раз становились объектом избирательного спора: требования законодательства вносить в подписные листы все «необходимые реквизиты» (наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, улицы и т.д.) не должны действовать «без учета фактических особенностей места жительства». Например, соответствующие сведения не указываются «при отсутствии наименований улиц» или «при отсутствии наименования населенного пункта, в случае проживания в межселенной территории».

Таким образом, в процессе осуществления правосудия по делам, связанным с избирательными спорами, суды общей юрисдикции нарабатываемой судебной практикой органично дополняют нормы действующего избирательного законодательства, выявляют и исправляют ошибки законодателя и избирательных комиссий¹⁹³.

В контексте особенностей судебной защиты избирательных прав довольно остро стоит проблема доказывания обстоятельств, на которые ссылаются стороны избирательного спора. Данная проблема, свойственная подавляющему большинству судебных процессов, особенно актуальна для избирательных споров по нескольким причинам.

Во-первых, это связано с сокращенными сроками их рассмотрения, что делает проблематичным своевременное истребование доказательств у третьих лиц на стадии рассмотрения спора в суде первой инстанции, проведение полноценной судебной экспертизы, опрос специалистов и экспертов.

¹⁹³ Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004

Во-вторых, зачастую надлежащее доказывание тех или иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения спора, объективно затруднено либо невозможно в принципе.

В-третьих, в случае действительного наличия обстоятельств, которые могут послужить основанием для удовлетворения требований заявителя, лица, заинтересованные в итогах разрешения избирательного спора, как правило, имеют заготовленные, нередко сфальсифицированные, документы, доказывающие правомерность тех или иных решений и действий.

В качестве иллюстрации наличия подобных проблем доказывания можно привести избирательный спор по заявлению В. об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственного Совета Республики Татарстан пятого созыва по Комсомольскому одномандатному избирательному округу Ю., осуществленной решением территориальной избирательной комиссии.

Спор дошел до Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, которая Определением от 03 октября 2014 г. № 11-АПГ14-25 оставила без изменения решение Верховного суда Республики Татарстан, апелляционную жалобу В. – без удовлетворения¹⁹⁴.

В основу решения положено то, что судом не получено бесспорных доказательств в подтверждение факта нарушения кандидатом норм избирательного законодательства при регистрации кандидата, а также в ходе его избирательной кампании.

Суть рассматриваемого спора заключалась в том, что, по мнению заявителя, кандидат в депутаты Ю. использовал преимущества служебного положения при проведении избирательной кампании, а также осуществил совместно с доверенными лицами и подотчетными организациями подкуп избирателей округа.

¹⁹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 03.10.2014 № 11-АПГ14-25 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

В качестве фактов нарушения Ю. норм избирательного законодательства были названы следующие обстоятельства:

1. Во дворах домов, расположенных на территории избирательного округа, проведены детские праздники, при этом велась агитация за кандидата Ю. с использованием рекламного баннера, а также работала общественная приемная данного кандидата в депутаты, где доверенные лица кандидата проводили прием избирателей.

2. При открытии на территории избирательного округа магазина ЗАО «Челны-хлеб», директором которого является Ю., им лично были оплачены покупки избирателей (продуктовые наборы), при этом велась агитация за указанного кандидата в депутаты.

3. Кандидат Ю., злоупотребляя своим служебным положением, безвозмездно использовал в период агитации автомобиль, принадлежащий ЗАО «Челны-хлеб», в помещении магазина указанной организации организовал общественную приемную кандидата в депутаты, в которой установил телефон и оргтехнику.

4. На фасадах магазинов ЗАО «Челны-хлеб» размещены агитационные плакаты кандидата в депутаты Ю.

При рассмотрении дела Верховный суд Республики Татарстан установил, что при проведении своей избирательной кампании кандидат Ю., являющийся при этом руководителем ЗАО «Челны хлеб», не совершал действий, которые могут расцениваться как использование преимуществ должностного или служебного положения (пункт 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

При этом судом на основе имеющихся в материалах дела доказательств дана оценка всем обстоятельствам, на которые ссылался заявитель.

Во-первых, было установлено, что детские праздники были организованы и проведены благотворительным фондом в соответствии с планом мероприятий указанного фонда.

Суд признал необоснованными доводы заявителя об осуществлении подкупа избирателей кандидатом Ю., его доверенным лицом, а также действующим по их поручению иным лицом или организацией. Само по себе участие на указанных праздниках граждан, одетых в одежду с символикой закрытого акционерного общества «Челны-хлеб», которые раздавали сладкие подарки и призы, являющиеся продукцией данной организации, не означает осуществление агитации за данного кандидата, работающего руководителем названного предприятия.

Представляется, что в качестве надлежащих доказательств в данном случае заявителю следовало бы представить фотографии, видео- или аудиозаписи соответствующих детских праздников, на которых были бы зафиксированы нарушения, на совершении которых настаивал заявитель. Отметим, что если отсутствие в момент проведения соответствующих мероприятий технических средств для фиксации нарушений избирательного права еще можно как-то объяснить, то совершенно невозможно понять, почему заявитель не вызвал в суд в качестве свидетелей лиц, непосредственно присутствующих на данных детских праздниках.

Во-вторых, суд установил, что открытие магазина, которые по мнению В. было осуществлено ЗАО «Челны-хлеб», на самом деле осуществлялось иным юридическим лицом – ООО «Торговый дом «Челны-хлеб». Руководитель ЗАО «Челны-хлеб» Ю. присутствовал на данном мероприятии в качестве приглашенного гостя. Покупки двух первых покупателей были оплачены ООО «Торговый дом «Челны-хлеб», что подтвердил в судебном заседании свидетель.

В отношении рассматриваемого обстоятельства для подтверждения собственных утверждений заявителю также следовало применять весь допустимый процессуальным законодательством спектр доказательств. Возможно, на позицию судебного органа повлияло бы установление аффилированности ООО «Торговый дом «Челны-хлеб» и руководителя ЗАО «Челны-хлеб».

В-третьих, ссылки заявителя на злоупотребления кандидатом Ю. своим служебным положением были опровергнуты представленными суду:

- договорами об аренде помещений с телефоном и оргтехникой;
- договорами об оказании услуг по изготовлению агитационных материалов и на размещение наглядной агитации;
- платежными документами об оплате указанных услуг за счет средств избирательного фонда данного кандидата.

Представляется, что в отношении рассматриваемых обстоятельств заявителю следовало бы настаивать на проведении экспертных исследований в части установления давности изготовления представленных суду договоров и подлинности подписей лиц, указанных в качестве подписантов. Кроме того, следовало бы проверить объем и сроки действия полномочий подписантов, соблюдение предусмотренных законом процедур по согласованию сделок, заключаемых акционерным обществом в случае наличия в них признаков аффилированности и заинтересованности.

Еще одним способом скомпрометировать в глазах суда представленные доказательства могло бы стать установление неоправданно заниженной цены договоров, подтверждаемой посредством предоставления в суд для обозрения аналогичных договоров, заключаемых при сходных обстоятельствах. Также возможно было бы использовать заключение квалифицированного оценщика о рыночной стоимости объектов, ставших предметом данных договоров.

В-четвертых, судом также установлено, что Глава администрации Комсомольского района г. Набережные Челны обратился в ЗАО «Челны-хлеб» с просьбой оказать содействие в проведении мероприятий по благоустройству, озеленению и наведению порядка у береговой зоны реки Кама, проводимых в соответствии планом мероприятий по благоустройству, озеленению и санитарной очистке территории района. Распоряжением заместителя генерального директора ЗАО «Челны-хлеб» обращение главы

администрации удовлетворено, для проведения указанных мероприятий администрации района предоставлен автомобиль.

Как видно из проведенного анализа конкретного избирательного спора, установление обстоятельств, имеющих значение для его правильного разрешения, во многом зависит от активности, юридической грамотности и опыта заявителя по судебному спору. Нередко суды общей юрисдикции ставят ребром перед законодателем актуальные вопросы, требующие скорейшего правового регулирования. В отдельных случаях судебные решения содержат готовые правовые конструкции, которые в результате соответствующей юридико-технической корректировки могут стать положениями избирательного законодательства.

Судебная практика может указывать на неверное толкование правовой нормы избирательной комиссией или иным участником избирательных правоотношений. Таким образом, практика деятельности судов общей юрисдикции объективно оказывает влияние на все аспекты избирательного процесса, стимулируя развитие одних его элементов и отвергая порой иные.

Представляется необходимым силами избирательных комиссий соответствующего уровня проводить обобщение судебной практики по итогам рассмотрения избирательных споров после избирательной кампании.

Как верно замечено в научной среде, отсутствие единства судебной практики по избирательным спорам обосновывается в первую очередь постоянно изменяющимся избирательным законодательством¹⁹⁵. Фактически, в настоящее время, мы имеем новый избирательный закон, «приуроченный» к проведению очередных выборов в высшие органы публичной власти. Так, к очередным выборам в депутаты Государственной Думы седьмого созыва принят и новый Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской

¹⁹⁵ Абрамов Д. Проблемы разрешения судами избирательных споров // Законность. – 1999. – № 6.

Федерации»¹⁹⁶. Соответственно, по новому федеральному закону будет формироваться и новая судебная практика. Однако актуальность данная практика будет иметь только в течение последующих пяти лет, если, например, к выборам в депутаты Госдумы восьмого созыва, будет принят и новый федеральный закон о них.

В связи с этим обоснованно и правильно звучат предложения о принятии Избирательного кодекса Российской Федерации, который бы содержал основополагающие принципы избирательного права, включал бы как общие положения, содержащиеся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав», так и специальные процедуры по выборам высших органов публичной власти, содержащихся в федеральных законах о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ¹⁹⁷.

Анализ также показал, что необходимо предпринимать меры, направленные на повышение правовой грамотности избирателей и кандидатов, доступно и оперативно информировать общественность о выявленных нарушениях в ходе избирательного процесса, указывать на признаки незаконных схем и механизмов, наиболее часто применяемых в ходе предвыборной агитации.

3.2. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе конституционных гарантий избирательных прав граждан

Конституция Российской Федерации возлагает функцию защиты прав и свобод человека и гражданина на все без исключения органы

¹⁹⁶ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – № 45. – 26.02.2014.

¹⁹⁷ Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004; Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012. – С. 22; Биктагиров Р.Т. Субъекты избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – С. 18.

государственной власти, в том числе на правоохранительные и судебные. Но лишь Конституционный Суд Российской Федерации стоит на страже конституционной законности и выступает в роли гаранта соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Как верно отмечено Л.Г. Берлявским и Н.А. Тарабаном, несмотря на то, что Конституционный Суд Российской Федерации формально не является непосредственно юрисдикционным органом по разрешению избирательных споров, однако он оказывает существенное влияние на избирательный процесс путем корректировки «правил игры», конституционной оценки существующих норм избирательного права. Причем деятельность Конституционного Суда Российской Федерации оказывает влияние как на федеральный, так и на региональный законотворческий процесс в области избирательного права¹⁹⁸.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации оказала значительное влияние на развитие избирательного законодательства Российской Федерации и науки избирательного права. В судебных актах высшего органа конституционной юстиции сформулированы правовые позиции, способствующие наполнению правовым содержанием принципов избирательного права, выявлены пробелы и коллизии правового регулирования избирательных правоотношений, даны рекомендации о порядке применения судами признанных неконституционными норм права и указания о необходимости пересмотра судебных решений, вынесенных на основе таких неконституционных положений законодательства¹⁹⁹.

Защита избирательных прав граждан в рамках конституционного судопроизводства осуществляется посредством проверки на соответствие Конституции Российской Федерации отдельных правовых норм или их

¹⁹⁸ Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Нормы и институты избирательного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 8. – С. 21.

¹⁹⁹ Жеребцова Е.Е. Конституционный Суд Российской Федерации в механизме защиты избирательных прав граждан и права на участие в референдуме // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Том. 27 – 2014. – № 1. – С. 15

совокупности, затрагивающих конституционные права и свободы граждан и примененных либо подлежащих применению в конкретном судебном деле.

А.А. Пятак выделила следующие наиболее эффективные способы защиты политических (в том числе избирательных) прав граждан со стороны конституционной юстиции:

- лишение юридической силы нормативных актов, которые противоречат Конституции;
- осуществление толкования положений Конституции в целях расширения сферы ее применения;
- осуществление толкования положений обжалуемых нормативных актов, посредством которого выясняется их конституционно-правовой смысл, минимизируются «неявные» противоречия Конституции либо применяется новая трактовка содержания правовой нормы²⁰⁰.

В соответствии с положениями статьи 3 Федерального конституционного закона «О конституционном суде Российской Федерации» Конституционный суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле, а по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле²⁰¹.

В юридической литературе уже существует ряд классификаций правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам избирательного права. Например, М.Б. Долматова предлагает классифицировать их на два

²⁰⁰ Пятак А.А. Защита политических прав и свобод граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки (Сравнительный анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002.

²⁰¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 138-139. – 23.07.1994.

вида: по вопросам защиты избирательных прав граждан и по вопросам избирательного процесса²⁰².

Исследование показало, что подавляющее большинство правовых позиций Конституционного Суда РФ касается вопросов правовой природы избирательных прав граждан, их защиты, а также обеспечения принципов избирательной системы. В связи с этим, проведем анализ правовых позиций органа конституционной юстиции через призму данных правовых категорий.

1. Вопросы правовой природы активного и пассивного избирательного права.

Конституционным Судом РФ была сформирована правовая позиция, обозначающая ключевые конституционные особенности реализации активного и пассивного избирательного права:

- при осуществлении пассивного избирательного права кандидат преследует цель быть избранным в состав соответствующего органа публичной власти, что обуславливает необходимые для проведения избирательной кампании финансовые вложения;

- реализация же активного избирательного права направлена в первую очередь на выявление воли граждан-избирателей, легитимирующей персональный состав выборных органов народного представительства и свободной от неправомерного давления, в том числе с использованием финансовых средств²⁰³.

В Постановлении от 14.11.2005 № 10-П Конституционный Суд рассмотрел вопросы соотношения активного избирательного права с иными правами, закрепленными в тексте Конституции Российской Федерации. Суд указал, что осуществляя законодательное регулирование, ориентированное

²⁰² Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Казань, 2005.

²⁰³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Российская газета. – № 131. – 21.06.2006.

на урегулирование возможных коллизий между правом на свободные выборы и свободой слова и выражения мнений, федеральный законодатель обязан учитывать необходимость обеспечения конституционных прав граждан как избирателей²⁰⁴.

Важное значение для дальнейшего развития избирательного законодательства Российской Федерации и науки избирательного права имеет сформулированное Конституционным Судом Российской Федерации положение о том, что граждане Российской Федерации, являясь носителями активного избирательного права и в то же время, будучи субъектами права, свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, не могут расцениваться в ходе правоприменения и правосудия только в качестве объектов информационного воздействия в ходе предвыборной кампании.

В ходе избирательного процесса граждане вправе заниматься деятельностью, направленной на активное отстаивание своей предвыборной позиции и соответственно склонение других граждан-избирателей к поддержке конкретных кандидатов либо к выражению негативного отношения ко всем участвующим в выборах кандидатам. Ограничение для граждан возможности заниматься предвыборной агитацией, а также отсутствие соответствующих законодательных гарантий ее реализации означало бы, по сути, отказ гражданам в праве фактически оказывать влияние на течение избирательного процесса, а сам процесс выборов сводился бы только к процедуре голосования.

2. Вопросы защиты избирательных прав граждан.

²⁰⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 21.11.2005. – № 47. – ст. 4968.

Высший орган конституционной юстиции обозначил и ряд правовых позиций относительно форм защиты избирательных прав граждан.

Так, суд указал, что закон, регламентируя способы и формы судебной защиты нарушенного права, должен обеспечивать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия, препятствующие реализации таких прав. Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права не должно восприниматься только как сопутствующее нарушение активного избирательного права граждан-избирателей. Наоборот, подобное решение направлено на защиту прав избирателей.

Защита пассивного избирательного права не должна зависеть от того, выявлены ли соответствующие нарушения права до начала голосования. Таким образом, в качестве способа восстановления нарушенного пассивного избирательного права вполне может выступать отмена итогов голосования, результатов выборов.

Аналогично, решение об отмене регистрации кандидата на выборах служит не только охране пассивного избирательного права иных кандидатов, но и защищает интересы всех граждан-избирателей²⁰⁵.

Отдельно выделены вопросы, связанные с регистрацией кандидата и ее отменой.

Так, предусматривая основания и порядок отмены регистрации кандидата, законодатель в целях обеспечения подлинно свободных и равных выборов обязан гарантировать гражданам эффективную защиту от нарушений избирательных прав независимо от того, выявляются ли такие нарушения до начала голосования или после него²⁰⁶.

²⁰⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова» // Российская газета. – № 12. – 22.01.2002.

²⁰⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов

Широкое использование в российском избирательном праве пропорциональной избирательной системы актуализировало необходимость защиты активного избирательного права в ходе процедуры регистрации списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Применение при выборах депутатов в законодательные органы власти пропорциональной избирательной системы ориентировано на обеспечение предусмотренных в статье 13 Конституции Российской Федерации принципов политического многообразия и многопартийности.

Отказ в регистрации списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, или отмена такой регистрации по причине выбытия даже одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка, необоснованно ограничивает активное избирательное право граждан, поскольку влечет для них лишение возможности проголосовать в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком.

Руководствуясь вышеизложенными соображениями, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 25.04.2000 № 7-П признал необоснованным ограничением активного избирательного права граждан и нарушением принципов свободных выборов и равного избирательного права положение законодательства, допускающее отказ в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмену в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка²⁰⁷.

Таким образом, одной из гарантий реализации активного избирательного права является законодательное закрепление допустимого

8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // Российская газета. – № 107. – 18.06.2002.

²⁰⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – № 89. – 11.05.2000.

процента выбытия кандидатов из списка кандидатов, выдвинутого политическими партиями²⁰⁸. Действительно, иначе даже выбытие из партийного списка одного кандидата означало бы лишение всей политической партии возможности принимать участие в выборах, что является безусловным нарушением прав как кандидатов, так и граждан-избирателей.

Одна из наиболее ранних правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации ориентирована на защиту активного избирательного права граждан, имеющих статус вынужденных переселенцев, и изложена в Постановлении от 24.11.1995 № 14-П²⁰⁹. Суд отметил, что временное пребывание за пределами постоянного места жительства не является причиной для снятия с регистрационного учета по месту постоянного или преимущественного проживания. Само наличие регистрации служит основанием для включения гражданина в список избирателей по месту жительства. Это правило в полной мере распространяется и на вынужденных переселенцев.

3. Вопросы правовой природы и регулирования принципов избирательной системы

Правовое регулирование и обеспечение принципов избирательной системы красной нитью проходят практически во всех актах Конституционного Суда РФ, посвященных избирательному законодательству.

²⁰⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Российская газета. – № 58. – 19.03.2008.

²⁰⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.11.1995 № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания» // Российская газета. – № 235. – 05.12.1995.

Так, в уже упомянутом Постановлении от 16.06.2006 № 7-П Конституционный Суд определил условия реализации принципа свободных выборов как основ конституционного строя:

1. Идеологическое и политическое многообразие.
2. Многопартийность.
3. Соблюдение гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина.

4. Наличие избирательной системы, обеспечивающей гражданам равные возможности в реализации активного и пассивного избирательного права, включающей в том числе:

- адекватное определение статуса кандидатов;
- правовое регулирование предвыборной агитации и финансирования выборов, основывающееся на конституционном принципе равенства и учитывающее различие способов и условий реализации данных прав, а также ее социально-политические и юридические последствия.

На наш взгляд, наиболее важная правовая позиция Конституционного Суда РФ, касающаяся основных принципов избирательной системы Российской Федерации сформулирована в Постановлении от 22 января 2002 г. № 2-П. Анализируя часть 1 статьи 81 Конституции РФ относительно проведения выборов Президента Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, суд установил следующее: в этой специальной норме о порядке выборов Президента РФ в то же время по смыслу ст. 1, 2, 3, 17, 19, 60 и 81 Конституции РФ выражены общие принципы, лежащие в основе реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным на подлинных свободных выборах. Таким образом, и образуемые в Российской Федерации путем свободных выборов органы народного представительства должны формироваться на основе всеобщего равного и

прямого избирательного права при тайном голосовании²¹⁰. Причем соответствующей позиции о принципах формирования представительных органов придерживаются и ученые-конституционалисты²¹¹.

Правовая природа принципа равного избирательного права разъяснена в других актах органа конституционного правосудия. Причем следует обратить внимание на двойственную правовую природу рассматриваемого принципа, данного ему конституционной судебной практикой.

Во-первых, равное избирательное право заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Данное равенство должно обеспечено следующими правовыми условиями:

- включение избирателя не более чем в один список избирателей;
- образование равных по числу избирателей избирательных округов;
- соблюдение установленных норм представительства;
- предоставление равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании для кандидатов
- иные способы и средства, гарантирующее действительное представительство народа в выборных органах публичной власти²¹².

Во-вторых, равенство избирательных прав граждан (а также избирательных объединений и блоков) является по своей природе равенством перед законом, а также правом на равную и эффективную защиту без всякой

²¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М. М.Салямова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2002. – № 3.

²¹¹ Нудненко Л.А. Принципы пассивного избирательного права: система и взаимодействие с конституционными правами и свободами личности в России // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 48-54.

²¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Собрание законодательства РФ. – 27.03.2000. – № 13. – ст. 1429.

дискриминации. Вместе с тем, равенство не может означать равенство результатов, поскольку выборы – это возможность для избирателей определить свои предпочтения и голосовать за соответствующего кандидата (список кандидатов)²¹³. На стадии регистрации и выдвижения списка кандидатов данный принцип раскрывается в юридическом равенстве, равном правовом статусе кандидатов, включенных в соответствующий список²¹⁴. Из анализа приведенных конституционных актов можно сделать, что принцип равенства избирательных прав должен обеспечиваться на всех стадиях избирательного процесса.

В юридической литературе справедливо замечается, что на современном этапе российской государственности, для избирательной системы России недостаточно иметь даже идеально проработанное избирательное законодательство: нужны правовые ориентиры, принципы избирательной системы в ранге конституционных норм. Очевидно, что принимать новую Конституцию в целях установления данных ориентиров государственная власть не станет, тем более включение соответствующих норм в текст новой конституции можно было бы рассматривать как самоограничение государственной власти. В связи с этим соответствующие конституционные принципы избирательного права могли бы быть выработаны и вырабатываются Конституционным Судом РФ, решения которого имеют неизменный и общеобязательный характер. Как видно из приведенного Постановления от 22 января 2002 г. № 2-П, Конституционный Суд РФ осуществил расширительное толкование Конституции РФ, распространив принципы избрания Президента РФ на всю избирательную

²¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1999. – № 1.

²¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2000. – № 4.

систему Российской Федерации. Такой подход представляется нам более чем оправданным. Причем такой подход мы находим и в юридической литературе. А.А. Джагарян пишет, что посредством конституционного закрепления правовые принципы приобретают конституционный характер, они становятся конституционными принципами. При этом «конституционализация» правовых принципов может производиться различными способами: во-первых, путем прямого закрепления принципа в тексте Конституции; во-вторых, через установление в Конституции принципно-содержательных норм-дефиниций, норм-целей, норм-задач, норм-функций; в-третьих, посредством достоверного определения принципно-содержания отдельных или находящихся во взаимосвязи конституционных положений в конституционной практике (и в первую очередь в практике конституционного правосудия)²¹⁵.

Отдельно следует выделить акты Конституционного Суда РФ, обеспечивающие принцип конституционной законности при реализации пассивного избирательного права. Как указывалось в первом параграфе диссертационного исследования, цензы оседлости могут устанавливаться только в отношении кандидатов в Президенты РФ. Положения федеральных и региональных законов, определяющих такие ограничения, не соответствуют Конституции РФ.

Например, в Постановлении от 24 июня 1997 г. № 9-П признаны не соответствующими Конституции РФ положения ст. 74 и 90 Конституции Республики Хакасия, устанавливающие требования о сроке постоянного проживания:

- не менее пяти лет как условия избрания гражданина Республики Хакасия депутатом Верховного Совета Республики Хакасия;

²¹⁵ Джагарян А.А. О природе конституционных принципов в национальной правовой системе // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 2-4.

- не менее семи лет до выборов как условия избрания гражданина Республики Хакасия Председателем Правительства Республики Хакасия²¹⁶.

Аналогичным образом признаны не соответствующими Конституции РФ положения региональных нормативных актов Республики Башкортостан: Конституции и Закона «О Президенте Республики Башкортостан», устанавливающие требование о сроке постоянного проживания не менее десяти лет как условие избрания гражданина Президентом Республики Башкортостан²¹⁷.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал целый ряд основополагающих принципов, которыми должны руководствоваться суды общей юрисдикции при рассмотрении избирательных споров

Во-первых, активное избирательное право входит в перечень основных (конституционных) прав граждан, является равным и может быть ограничено лишь федеральным законом исключительно в конституционных целях и соразмерно этим целям.

Во-вторых, активное избирательное право направлено на выявление волеизъявления избирателей, легитимирующего персональный состав выборных органов народного представительства. Такое волеизъявление должно ограждать от любого неправомерного давления, в том числе с использованием финансовых средств.

В-третьих, активное избирательное право предусматривает возможность для граждан активно защищать собственную позицию, в частности посредством средств массовой информации.

²¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1997. – № 5.

²¹⁷ Постановление Конституционного суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1998. – № 4.

В-четвертых, защита пассивного избирательного права в равной мере подразумевает и защиту активного избирательного права.

В-пятых, реализация активного избирательного права зависит от места жительства гражданина, поскольку регистрация гражданина служит основанием для внесения его в список избирателей.

В-шестых, раскрыта двойная правовая природа принципа равенства избирательного права.

В-седьмых, конкретизирован круг субъектов избирательного права и процесса, имеющих право на судебную защиту, о чем свидетельствует следующий пример.

Как уже отмечалось, круг субъектов права на подачу жалоб по факту нарушения избирательных прав и права на участие в референдуме установлен в пункте 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав». Федеральным законом от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» данный пункт был дополнен предложением следующего содержания: «Избиратели, участники референдума вправе обратиться с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором они принимали участие в выборах, референдуме».

Представляется, что основанием для такого дополнения послужило Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2013 № 8-П²¹⁸. В данном акте суд изложил результаты проверки

²¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»

конституционности отдельных положений ГПК РФ, Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²¹⁹. Предметом рассмотрения стали нормативные положения, обеспечивающие возможность судебной защиты избирательных прав по заявлениям избирателей, наблюдателей от политических партий, а также региональных отделений политических партий, направленным в суд в связи с предполагаемыми нарушениями избирательного законодательства, допущенными при установлении итогов голосования или определении результатов выборов.

Решением Конституционного Суда Российской Федерации рассматриваемые положения были признаны неконституционными, поскольку они исключали для граждан-избирателей возможность обжаловать нарушения, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что суды общей юрисдикции не имеют права отказывать в принятии к рассмотрению от граждан-избирателей заявлений о нарушениях, допущенных при установлении итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах. Таким образом, Конституционный Суд РФ расширил сферу действия права на судебную защиту граждан-избирателей со стороны судов общей юрисдикции. В.В. Невинский охарактеризовал данное постановление Конституционного Суда РФ как «точечное» решение, которым, с одной стороны официально признано право граждан на судебное обжалование решений, действий (бездействия) избирательных комиссий, «связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане

Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области» // Российская газета. – № 94. – 30.04.2013.

²¹⁹ Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 108. – 24.05.2005.

принимали участие в выборах» в качестве избирателей, с другой стороны «за кадром» остался и вопрос о форме и содержании удовлетворения иска (жалобы) гражданина-заявителя²²⁰.

Сформировавшаяся в последние годы практика оперативной имплементации в нормы действующего избирательного законодательства правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, положенных в основу для принятия решений о признании неконституционными отдельных положений избирательного законодательства, свидетельствует об уважительном отношении законодателя к мнению конституционного правосудия о необходимости внесения в законодательные акты необходимых поправок.

Таким образом, можно утверждать о том, что в последние годы утратила актуальность проблема, связанная с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающих вопросы защиты избирательных прав граждан.

Как справедливо отмечает И.В. Галушко, в качестве общей закономерности развития российского избирательного права возрастает роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и судебной практики конституционных (уставных) судов субъектов Федерации²²¹.

На современном этапе развития российской правовой системы и государственности, для избирательной системы России необходимы правовые ориентиры-принципы в ранге конституционных норм. Необходимость обеспечения стабильной политической обстановки в стране обуславливает в том числе тот факт, что принимать новую Конституцию в целях установления данных ориентиров публичная власть не станет. В связи с этим соответствующие конституционные принципы избирательного права

²²⁰ Невинский В.В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах // Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 2-4.

²²¹ Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

вырабатываются Конституционным Судом РФ, решения которого имеют неизменный и общеобязательный характер.

Проведенный в ходе исследования анализ судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о его большом вкладе в работу по выявлению и наполнению правовым содержанием принципов избирательного права, положенных в основу избирательного процесса. В юридической литературе справедливо высказывается мнение, что такая активная деятельность Конституционного Суда РФ в сфере защиты избирательных прав обусловлена в том числе пробельностью самой Конституции РФ (на что мы неоднократно обращали внимание) и нестабильностью избирательного законодательства²²².

Таким образом, эволюция российской избирательной и политической системы показывает, что деятельность Конституционного Суда Российской Федерации занимает одно из ключевых мест в системе конституционных гарантий защиты избирательных прав граждан Российской Федерации.

3.3. Тенденции и перспективы развития судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации.

На основе сделанных в ходе исследования выводов, предложений и рекомендаций можно определить современные тенденции и ближайшие перспективы развития механизма судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации.

По большей части они связаны с правотворческой и правоприменительной деятельностью по устранению коллизий, пробелов и недостатков соответствующего правового регулирования.

²²² Жеребцова Е.Е. Конституционный Суд Российской Федерации в механизме защиты избирательных прав граждан и права на участие в референдуме // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 27 (66). – 2014. – № 1. – С. 20.

1. В юридической литературе верно замечено, что в целях повышения эффективности предусмотренных гарантий защиты избирательных прав граждан, а также в целях реализации принципа экономии в судах общей юрисдикции процессуального времени необходимо предоставить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации право на обращение в Конституционный суд Российской Федерации с заявлениями о проверке конституционности конкретных положений избирательного законодательства²²³.

Выполняя функции специализированного органа в области контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации может компенсировать недостаток активности специальных субъектов права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации. Представляется, что подобная мера со временем обеспечит сокращение количества отказных определений Конституционного Суда Российской Федерации и позволит органу конституционной юстиции сосредоточиться на рассмотрении действительно важных заявлений.

2. В целях реализации конституционных гарантий избирательных прав граждан представляется необходимым внести поправки в соответствующие положения КАС РФ, установив срок для составления мотивированного решения суда по делам о защите избирательных прав: не более одного календарного дня с даты оглашения судом резолютивной части решения. Это будет способствовать обеспечению права заинтересованной стороны избирательного спора на скорейшее обжалование решения, с которым она по тем или иным обстоятельствам не согласна.

Установление более коротких сроков, предлагаемое некоторыми исследователями, представляется нам нецелесообразным и трудновыполнимым в организационном плане, поскольку может повлечь

²²³ Артемова О.Е. Нормотворческие полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Российская юстиция. – 2015. – № 3. – С. 41.

чрезмерную нагрузку на судебную систему в дни выборов и возможную дезорганизацию аппарата суда. Например, Д.Н. Вдовин предлагает ввести новое правило в процессуальное законодательство, согласно которому решения, выносимые судом по заявлениям о защите избирательных прав граждан до дня голосования, в этот день или на следующий день, должны быть изготовлены не позднее одного часа после их оглашения в судебном заседании, а если до окончания времени голосования остается не более трех часов – не позднее 30 минут после оглашения решения²²⁴.

3. Как уже отмечалось, в целях обеспечения избирательным комиссиям возможности своевременно выполнять данные законодательные предписания в статье 9.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» регламентирован порядок обмена соответствующей информацией между судебными органами и избирательными комиссиями. В частности, закон обязывает суды, отвечая на запросы избирательных комиссий сообщать не только о фактах принятия к рассмотрению жалоб по фактам нарушения избирательных прав, но и о результатах рассмотрения таких жалоб, т.е. о принятых судебных решениях.

Однако на законодательном уровне не установлены сроки и порядок направления соответствующей информации, что на практике может привести к затруднению деятельности избирательных комиссий и даже повлечь нарушение избирательных прав граждан в части соблюдения установленных избирательным законодательством процессуальных сроков. В целях обеспечения конституционных гарантий избирательных прав граждан представляется необходимым устранить данный пробел и предусмотреть разумный максимальный срок для направления судом в избирательную комиссию соответствующих сведений.

4. Судебное разбирательство по избирательному спору является охранительным процессуальным избирательным правоотношением. Причем

²²⁴ Вдовин Д.Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // Юридический мир. – 2006. – № 6. – С. 36-43.

как избирательные, так и судебные процессуальные правоотношения, обладают свойством гласности и открытости, что в свою очередь делает их составными элементами принципа гласности избирательной системы.

В целях расширения сферы действия конституционно-правового принципа гласности и обеспечения его гарантированности со стороны судебной системы, а также в целях повышения уровня доверия к судам и повышения уровня правовой избирательной культуры общества, необходимо внести законодательные изменения в КАС РФ и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» о том, что вступившие в законную силу судебные решения по избирательным спорам подлежат обязательному официальному опубликованию.

Отметим, что правовая платформа для данного правила фактически заложена процессуальным законодательством. Согласно ч. 11 ст. 11 КАС РФ, в случаях, предусмотренных данным кодексом, решения судов по административным делам подлежат обязательному опубликованию. Для реализации данного правила достаточно дополнить ст. 244 КАС РФ частью 6, в которой и прописать соответствующие положения.

Другим направлением усиления гарантии принципа гласности может быть установление правила, согласно которому в судебных заседаниях вправе помимо лиц, участвующих в деле, присутствовать наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели, представители средств массовой информации. Указанные лица должны допускаться в судебные заседания при условии предъявления соответствующих документов, подтверждающих их статус.

5. Научно-практический интерес вызывают предложения по обеспечению доступности судебной защиты как гарантии избирательных прав граждан.

Например, Д.Н. Вдовин предлагает учредить институт судебного присутствия по делам о защите избирательных прав граждан, который должен функционировать следующим образом. В день голосования, а также

в предыдущий и последующий дни территория избирательного участка (либо избирательного округа) должна разделяться на специальные судебные округа, в которых действуют выездные судебные присутствия в составе одного или нескольких судей и необходимого количества работников аппаратов суда. Для оказания судебному присутствию необходимой помощи возможно направлять представителей правоохранительных органов, в том числе прокурорских работников. Данные учреждения должны быть организованы таким образом, чтобы избиратели, голосующие в удаленной от районного центра местности, могли беспрепятственно прибыть к месту расположения судебного присутствия.

Разрешить организационную и кадровую проблему деятельности судебных присутствий автор предлагает привлечь кадровых ресурсов судов других уровней, мировых судей, а также народных заседателей²²⁵.

В целом разделяя предложенную идею, обратим внимание на ее нереализуемость в предложенном формате. Так, привлечение дополнительного кадрового состава из судов других уровней и мировых судей будет в первую очередь противоречить правилам подсудности, в соответствии с которыми, например, мировые судьи вообще не рассматривают избирательные споры. Суды же других уровней рассматривают соответствующие избирательные споры согласно процессуальным особенностям рассмотрения дела в вышестоящих инстанциях. Привлечение же народных заседателей и народных судей, не имеющей соответствующей квалификации, для разрешения настолько важных с точки зрения государства и демократии споров, представляется неоправданным. В рамках организационных возможностей действующей судебной системы представляется целесообразным проведение выездных судебных заседаний либо учреждение судебного присутствия в наиболее отдаленных местностях.

²²⁵ Вдовин Д.Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // Юридический мир. – 2006. – № 6.

б. В науке конституционного права высказывается критическое отношение к целесообразности установления ограничения избирательных прав для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. В частности, П.А. Дуксин указывает, что подобное ограничение является по своей правовой природе дополнительным уголовным наказанием, применение которого является абсолютным и основывается на прямом действии нормы ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Причем ограничение избирательных прав в существующем «несформированном виде», «не отвечает самим целям уголовного наказания, а именно восстановлению социальной справедливости, исправлению осужденного и предотвращению новых преступлений». Исследователь пишет о необходимости дифференциации в ограничении активного и пассивного избирательного права гражданина в контексте не достижения целей уголовного наказания и десоциализации лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы: активное избирательное право должно быть оставлено за заключенным, ограничение пассивного избирательного права должно быть основано только на приговоре суда, а само наказание может быть как основным так и дополнительным²²⁶. С данной позицией нельзя согласиться в полной мере, поскольку принятие новой Конституции Российской Федерации в целях обеспечения избирательных прав заключенных (т.е. лиц, совершивших наиболее общественно опасные преступные деяния, и изолированных от общества в силу своей общественной опасности) не является в настоящее время актуальным и оправданным. Более того, установление лишения пассивного избирательного права как основного уголовного наказания может повлечь в том числе череду политических расправ с оппонентами и оппозиционерами, что не будет отвечать принципам конституционной защиты прав личности и может иметь обратный эффект – ограничение конституционных гарантий избирательных прав граждан.

²²⁶ Дуксин П.А. Конституционные ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 8.

Причем указанные нормы не подлежат проверки на их конституционность, законность и правомерность. Еще 27 мая 2004 года Конституционный Суд РФ вынес Определение № 177-О по жалобе В.М. Гладкова на нарушение его конституционных прав ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, в котором указал, что Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» не наделяет его полномочиями проверять соответствие одних норм Конституции РФ другим ее нормам²²⁷.

Вместе с тем, в условиях глобализации и усиления роли межгосударственных институтов избирательные права в странах Европы происходит законодательное закрепление правомочий иностранцев избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, развиваются процедуры демократического формирования межгосударственных представительных органов²²⁸. В то же время можно констатировать, что в Российской Федерации существующее избирательное законодательство и правоприменительная практика в отдельных аспектах существенно опережают теорию избирательного права. Чрезмерная детализация и конкретизация отдельных процедур избирательного процесса обусловлена объективными особенностями российской действительности и национального менталитета, но в то же препятствует системной и непротиворечивой регламентации способов защиты избирательных прав граждан.

Довольно резонансным в контексте обсуждения правомерности и целесообразности установления ограничений активного избирательного права для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, оказалось Постановление Европейского суда по правам человека от 04

²²⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2004 г. № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.М. Гладкова на нарушение его конституционных прав ст. 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации» [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

²²⁸ Исраелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 2.

июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации»²²⁹. Причем в деле Анчугова-Гладкова ЕСПЧ признал противоречащим Конвенции по правам человека положение самой российской Конституции.

В частности, судебная инстанция констатировала, что Российская Федерация, ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, тем самым приняла на себя обязательство обеспечить каждому индивиду, находящемуся под ее юрисдикцией, соответствующие права и свободы. В Постановлении прямо указывается, что в рассматриваемом деле речь идет не об абстрактном несоответствии положений Конституции Российской Федерации и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а о прямом нарушении основным законом государства-участника предусмотренных международным документом прав заявителей. Тем не менее, спустя полтора года с даты принятия названного Постановления спорные положения Конституции Российской Федерации и развивающие их положения федерального законодательства не претерпели каких-либо изменений.

А.А. Макарец пытается найти рациональное объяснение такому Постановлению, и фактически соглашается с П.А. Дуксиным: на практике происходит лишение избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы за совершение уголовного преступления, однако такой санкции в Уголовном Кодексе РФ не предусмотрено²³⁰.

Как справедливо отмечает С. Будылин, «Европейский суд по правам человека признал не соответствующим требованиям Конвенции не просто российское судебное решение или закон, а положение самой Конституции

²²⁹ Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 «Дело «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2014. – № 2.

²³⁰ Макарец А.А. Принцип пропорциональности в судебных решениях по избирательным спорам как адекватная форма защиты активного и пассивного избирательного права // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1077-1083.

РФ, притом из той ее части, которую вообще нельзя изменить без принятия новой Конституции. ... Сценарий с принятием новой Конституции ради исполнения решения Суда по далеко не самому важному вопросу в области прав человека представляется совершенно фантастическим. Реальной альтернативой исполнению решения ЕСПЧ является лишь выход из Европейской Конвенции по правам человека, а значит, видимо, и из Совета Европы. По балансу выгод и издержек для России такой исход дела представляется крайне нежелательным»²³¹.

Нельзя не привести по этому поводу мнение В.В. Красинского, что указанное Постановление Европейского суда ставит под сомнение принцип верховенства Конституции РФ и тем самым нарушает суверенитет нашего государства, «мнение нескольких десятков судей Европейского суда перечеркивает юридическое волеизъявление миллионов российских граждан по вопросам государственной и общественной жизни, выраженное в Конституции РФ»²³².

Отметим, что правовая позиция Европейского суда по правам человека (по другому делу, но по аналогичному же вопросу) была воспринята Конституционным Судом РФ в Постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П²³³. В данном акте Конституционный Суд дал оценку конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» и Уголовного кодекса Российской Федерации. Нормы данных

²³¹ Будылин С. Дело Анчугова-Гладкова: Страсбург замахнулся на святое. 29.11.2013 // http://zakon.ru/Blogs/delo_anchugovagladkova_espch_zamahnulsya_na_svyatoe/9326 Дата доступа: 11.02.2016.

²³² Красинский В.В. О правовых позициях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости // Современное право. – 2014. – № 2. – С. 34-41.

²³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Российская газета. – № 238. – 23.10.2013.

нормативных актов в своем совокупном толковании без ограничения во времени лишали возможности реализовать пассивное избирательное право российских граждан, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Указанное ограничение сохраняло свое действие даже в том случае, когда судимость в установленном законом порядке считалась снятой или погашенной. Кроме того, законодательством не регламентировался порядок и процедуры восстановления избирательного права указанной категории граждан в случае внесения в уголовное законодательство изменений, снижающих степень тяжести совершенных гражданами преступлений.

Следует отметить, что Конституционный Суд выявил двоякую правовую природу данных норм.

Во-первых, суд признал соответствующей Конституции Российской Федерации предусмотренную законом возможность лишения пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, указав, что такое изъятие из правового статуса гражданина, по сути своей не являющееся основным уголовным наказанием, применяется без специального указания в приговоре. Конституционный Суд установил правовую природу подобного лишения граждан избирательных прав как «конституционно-правовое дисквалифицирующее препятствие для занятия такими лицами выборных публичных должностей после отбытия ими наказания».

Во-вторых, с другой стороны, указанные нормы были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в которой предусматривали ограничение пассивного избирательного права, лиц совершивших преступления, на неограниченное время и вне зависимости от степени тяжести совершенного преступления.

В-третьих, рассматриваемые положения были также признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в том смысле, в котором не предусматривали возможности восстановления пассивного

избирательного права для граждан, судимость которых считается снятой или погашенной в случае принятия нового уголовного закона, снижающего степень тяжести совершенных преступлений.

Таким образом, из содержания сформированной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции следует, что правовое демократическое государство обязано обеспечить защиту публичной власти от потенциальных злоупотреблений и криминализации. Следовательно, установление ограничений пассивного избирательного права для граждан, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, отвечает конституционно значимым целям. Однако данное ограничение должно иметь как временной, так и правовой характер.

Обратим внимание, что с учетом высказанных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций и разъяснений в кратчайшие сроки был разработан и принят Федеральный закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²³⁴. В пояснительной записке авторов законопроекта прямо указывалось, что он разработан в целях реализации рекомендаций Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, как верно пишет В.В. Красинский, с одной стороны, правовые позиции Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда РФ свидетельствуют о дальнейшей унификации подходов европейских и российских органов конституционной юстиции в отношении отдельных аспектов реализации избирательных прав, что в свою очередь обуславливает необходимость внесения изменений в избирательное законодательство Российской Федерации. С другой стороны, в целях недопущения дальнейших попыток в ограничении суверенитета России, нарушения принципа верховенства Конституции РФ и вмешательства субъектов международного права в систему публичной власти Российской

²³⁴ Федеральный закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 24.02.2014. – № 8. – ст. 739.

Федерации, необходимо привести ратифицированные Российской Федерацией международные договоры в соответствие интересам защиты конституционного строя²³⁵.

Определенную точку в данном споре поставил непосредственно Конституционный Суд в Постановлении от 14.07.2015 № 21-П, признав верховенство Конституции РФ при исполнении соответствующих решений Европейского суда по правам человека. Более того, Конституционный Суд предоставил судам судебной системы Российской Федерации правомочие, согласно которому, если суд при пересмотре дела в связи с принятием Европейским судом постановления, в котором указывается на нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона, придет к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции РФ, обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности этого закона.

Причем, по мнению Конституционного Суда, федеральный законодатель вправе предусмотреть специальный правовой механизм разрешения Конституционным Судом вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского суда по правам человека²³⁶.

²³⁵ Красинский В.В. О правовых позициях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости // Современное право. – 2014. – № 2. – С. 34-41.

²³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. – 27.07.2015. – № 30. – ст. 4658.

7. С учетом рассмотренных в ходе исследования конституционно-правовых принципов избирательной системы с позиций теории и судебной, в том числе конституционной, практики, положения российского законодательства требуют совершенствования по следующим направлениям:

- подробная правовая регламентация порядка рассмотрения обращений граждан избирательными комиссиями разных уровней. Требуется установить сроки подачи и рассмотрения обращений, круг участников заседания избирательной комиссии по рассмотрению обращений, обозначить процессуальные права и обязанности участников избирательного спора.

- регламентация сроков исполнения нижестоящими избирательными комиссиями решений вышестоящих, принятых по итогам рассмотрения жалоб субъектов избирательного процесса.

- установление юридических последствий допущенных процедурных нарушений на выборах (например, при подсчете голосов). Действующее законодательство устанавливает административную и даже уголовную ответственность для должностных лиц за совершение процедурных нарушений при подсчете голосов на выборах. Но при этом отсутствуют реальные действенные механизмы для отмены результатов голосования.

- установление предельно допустимого уровня нарушений избирательных прав, допущенных в ходе выборов. В отсутствие соответствующей правовой регламентации неясно, слишком высока доля судебского усмотрения в вопросе признания результатов подсчета голосов недействительными. Некоторые нарушения в случае их установления в обязательном порядке должны повлечь безусловную отмену официальных результатов голосования на конкретном избирательном участке (например, факт несоответствия официальных итогов голосования и содержания заверенных копий итоговых протоколов).

- полный перенос положений, регламентирующих судебный порядок защиты избирательных прав граждан, из избирательного законодательства в процессуальное (КАС РФ).

- установление простых и понятных правил подсудности избирательных споров, исключающих вероятные ошибки заявителей при определении органа, уполномоченного рассматривать конкретный избирательный спор.

Разрешение перечисленных вопросов опосредует повышение уровня защиты избирательных прав граждан Российской Федерации со стороны судебных органов, что обеспечит в свою очередь более стабильные конституционные гарантии избирательных прав граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В содержание избирательного права граждан на современном этапе входит два самостоятельных и органично связанных между собой конституционных права: избирать в органы государственной власти и местного самоуправления и быть избранным в названные органы. Помимо признания и гарантирования данных конституционных прав, законодатель предусмотрел ряд ограничений для их реализации, связанных с обеспечением безопасности общества, личности и государства.

Нормы избирательного права, как и нормы подавляющего большинства отраслей российского права, имеют свою классификацию, в том числе деление на материальные и процессуальные. В науке конституционного и избирательного права признано, что наличие в избирательном законодательстве значительного количества процессуальных норм свидетельствует о так называемой институционализации данных норм, которая позволяет в системе избирательного права выделить самостоятельный институт избирательного процесса, нормы которого регулируют деятельность носителей избирательного права и других уполномоченных субъектов по подготовке и проведению выборов, которая включает в себя ряд стадии назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, агитации, голосования, установления результатов. Вместе с тем, процессуальные нормы избирательного права формируют и другой правовой институт, не менее важный чем институт избирательного процесса – институт процессуальной защиты избирательных прав, или институт избирательных споров.

Как показало исследование, судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком. Именно по этой причине разрешение наиболее важных, значимых и резонансных избирательных споров осуществляется в судебном порядке. Вместе с тем, в силу меньшей степени

регламентированности административного порядка защиты избирательных прав, заинтересованному лицу в отдельных случаях проще и удобнее обратиться именно в избирательную комиссию, а не в суд.

В то же время, хотя избирательные комиссии и суды обеспечивают два независимых механизма защиты избирательных прав (административный и судебный), их деятельность, во-первых, имеет много точек соприкосновения и, во-вторых, должна служить одной базовой цели – защите и обеспечению реализации избирательных прав граждан. Таким образом, как деятельность избирательных комиссий, так и осуществление правосудия по избирательным спорам, являются составным элементом конституционных гарантий избирательных прав граждан.

Проведенный анализ конституционно-правовых гарантий избирательных прав граждан показал, что действующее избирательное законодательство уже на стадии установления понятийного аппарата не в полной мере обеспечивает избирательные права граждан, а также иных субъектов избирательного права (избирательные объединения, инициативные группы референдума, избирательные комиссии, комиссии референдума, иностранные граждане). Представляется неверным и неоправданным использование в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» формулировки «условия, правила и процедуры» как непосредственно определяющих понятие «гарантий избирательных прав». С точки зрения теории права «гарантии» это в первую очередь особый вид правовой нормы – «нормы-гарантии», существующие наравне с нормами-принципами, нормами-дефинициями и нормами-декларациями.

В науке конституционного и избирательного права разработана система гарантий, в состав которой по общему правилу входят общие и специальные гарантии, к числу последних в свою очередь относится судебная защита избирательных прав. Следует обратить внимание на особое значение института судебной защиты избирательных прав, поскольку он в равной мере относится как к конституционным, так и избирательным

гарантиям – поскольку право на судебной защите и гарантия судебной защиты избирательных прав содержится как в непосредственно Конституции РФ, так в иных источниках конституционного, избирательного и процессуального права.

Помимо традиционной функции по защите и восстановлению на нарушенных прав граждан и иных субъектов, роль судебных органов заключается в том числе в функционировании в качестве определенного «страховочного механизма». Например, если выборы не назначены в установленный законом срок уполномоченным на то государственным органом или органом местного самоуправления, выборы проводятся избирательной комиссией соответствующего уровня. В случае если и данный правовой механизм не сработает, то в соответствии с действующим законодательством по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора выборы назначаются судом общей юрисдикции.

В связи со сложностью, неоднозначностью и неоднородностью норм избирательного законодательства, органы судебной власти осуществляют правоприменительное толкование этих норм, в целях разрешения спорных вопросов, устранения и нивелирования возможных нарушений, и таким образом, реализации гражданами своих избирательных прав. Это еще один признак функционирования судебной системы как конституционной гарантии избирательных прав граждан.

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, связанных с многочисленными особенностями разрешения судами различных избирательных споров:

- процессуальные особенности рассмотрения избирательных споров в подавляющем большинстве случаев обусловлены ограниченными сроками их рассмотрения, связанными с объективной невозможностью приостановления избирательного процесса;

- правила осуществления судебной защиты нарушенных избирательных прав как конституционной гарантии защиты прав граждан скорректированы с учетом приоритета и особой значимости избирательных процедур;

- несмотря на утрату юридической силы соответствующих норм главы 26 ГПК РФ, Постановление Пленума ВС РФ от 31.03.2011 № 5 к настоящему времени изменений не претерпело. Вместе с тем судам Российской Федерации необходимо разъяснить порядок рассмотрения избирательных споров в рамках административного процессуального производства. Данный вопрос должен быть решен в приоритетном порядке, в целях устранения возникших и возможных правовых и процессуальных противоречий до выборов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2016 году.

Отсутствие единства судебной практики по избирательным спорам обосновывается в первую очередь постоянно изменяющимся избирательным законодательством. К настоящему времени российским законодателем принят новый избирательный закон, «приуроченный» к проведению очередных выборов в высшие органы публичной власти. Так, к очередным выборам в депутаты Государственной Думы седьмого созыва принят и новый Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Соответственно, по новому федеральному закону будет формироваться и своя судебная практика. Однако какой правовой и практический смысл она будет иметь в дальнейшем, если к новым очередным выборам в депутаты Госдумы в 2020-х годах будет принят, например, и новый федеральный закон о них. В связи с этим обоснованно и правильно звучат предложения о принятии Избирательного кодекса Российской Федерации, который бы содержал основополагающие принципы избирательного права, включал бы как общие положения, содержащиеся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав», так и специальные процедуры по выборам

высших органов публичной власти, содержащихся в федеральных законах о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ.

Таким образом, на современном этапе развития избирательного и административного процессуального законодательства существует ряд проблем, связанных как с недостатками правового регулирования, так и с особенностями правоприменения. В судебной практике по избирательным спорам нередко возникают сложности с определением субъектов права на защиту, вопросов подведомственности и подсудности. Широкое распространение получила проблема неоднозначного толкования положений о сроках обращения за защитой нарушенных избирательных прав в судебные органы. Эти и другие проблемные вопросы нуждаются также в дальнейшем научном изучении и практическом разрешении.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Международно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – № 67. – 05.04.1995.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950. Вместе с Протоколом № 1. Подписан в г. Париже 20.03.1952 // Собрание законодательства РФ. – 08.01.2001. – № 2. – ст. 163.
3. Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 12. – 1994.
4. Европейская хартия местного самоуправления. Совершено в Страсбурге 15.10.1985 // Бюллетень международных договоров. – № 11. – 1998.
5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Заключена в г. Кишиневе 07.10.2002 // Собрание законодательства РФ. – 28.11.2005. – № 48. – ст. 4971.
6. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Принят 29 июня 1990 г. 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

2. Нормативно-правовые акты Российской Федерации

7. 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) // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2014. – № 9. – ст. 851.

8. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2004. – № 27. – ст. 2710.

9. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 138-139. – 23.07.1994.

10. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 22.12.1997. – № 51. – Ст. 5712.

11. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 03.03.1997. – № 9. – Ст. 1011.

12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 17.06.1996. – № 25. – ст. 2954.

13. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301.

14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.

15. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 09.03.2015. – № 10. – ст. 1391.

16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с послед. изм.) // Российская газета. – № 220. – 20.11.2002.

17. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 39. – 18.02.1992.
18. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ.– 14.02.2011. – № 7. – ст. 900.
19. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 6. – 16.01.2003.
20. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 106. – 15.06.2002.
21. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 206. – 19.10.1999.
22. Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 13.01.2003. – № 2. – ст. 172.
23. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 08.05.2006. – № 19. – ст. 2060.
24. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. – 29.07.1992.
25. Федеральный закон от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – № 77. – 04.04.2014.
26. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета. – № 108. – 24.05.2005.

27. Федеральный закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 24.02.2014. – № 8. – ст. 739.

28. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – № 45. – 26.02.2014.

29. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с послед. изм.) // Собрание законодательства РФ. – 02.12.1996. – № 49. – ст. 5497.

30. Избирательный кодекс Тверской области от 07.04.2003 № 20-ЗО: принят Законодательным Собранием Тверской области 25.03.2003 // Тверские ведомости. – № 30 – 12.04.2003.

31. Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 22.09.1997. – № 38. – ст. 4339.

32. Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утратил силу) // Российская газета. – № 241. – 10.12.1994.

33. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 (утратила силу) // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – ст. 582.

3. Материалы судебной практики

34. Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 «Дело «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2014. – № 2.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. – 27.07.2015. – № 30. – ст. 4658.

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Российская газета. – № 238. – 23.10.2013.

37. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»

Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 21.11.2005. – № 47. – ст. 4968.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова» // Российская газета. – № 12. – 22.01.2002.

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // Российская газета. – № 107. – 18.06.2002.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Российская газета. – № 131. – 21.06.2006.

41. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области» // Российская газета. – № 94. – 30.04.2013.

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.11.1995 № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания» // Российская газета. – № 235. – 05.12.1995.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – № 89. – 11.05.2000.

44. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Российская газета. – № 58. – 19.03.2008.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Собрание законодательства РФ. – 08.07.2013. – № 27. – ст. 3647.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М. М.Салямова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2002. – № 3.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Собрание законодательства РФ. – 27.03.2000. – № 13. – ст. 1429.

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1999. – № 1.

49. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2000. – № 4.

50. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1997. – № 5.

51. Постановление Конституционного суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части

первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1998. – № 4.

52. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2004 г. № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.М. Гладкова на нарушение его конституционных прав ст. 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации» [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

53. Определение Конституционного Суда РФ от 04.11.1996 № 91-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Читинской областной Думы как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

54. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – № 75. – 08.04.2011.

55. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (с послед. изм.) // Российская газета, – № 244. – 02.12.2003.

56. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.03.2007 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – № 6 – 2007 (ч. II).

57. Определение Верховного Суда РФ от 03.10.2014 № 11-АПГ14-25 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

58. Определение Московского областного суда от 03.05.2011 по делу № 33-10215 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

59. Решение Московского областного суда от 27.06.2013 по делу № 3-82/13 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

60. Решение Калининградского областного суда от 02.09.2008 № 3-38/08 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

61. Решение Нижегородского областного суда от 11.07.2007 по делу № 3-126/07 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

62. Решение Пензенского областного суда от 09.10.2002 // Губернская газета «Пензенская правда». – № 41. – 10.10.2002

63. Решение Пензенского областного суда от 09.01.2003 // Губернская газета «Пензенская правда». – № 2. – 14.01.2003.

64. Апелляционное определение Тверского областного суда от 28.08.2013 по делу № 33-3437/2013 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.

4. Научная, учебная, справочная литература.

65. Абрамов Д. Проблемы разрешения судами избирательных споров // Законность. – 1999. – № 6.

66. Авакьян С.А., Прохоров М.В. Избирательный процесс и общественные объединения: к выборам депутатов Государственной Думы. – М., 1999.

67. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 2-е изд, перераб. и доп. Т. 1. – М., 2007.

68. Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. 3-е изд. – М.: Норма, 2005. – 496 с.
69. Анишина В.И. Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 27-31.
70. Артемова О.Е. Нормотворческие полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Российская юстиция. – 2015. – № 3. – С. 41-45.
71. Астафичев П.А. Право граждан на представительство в органах публичной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С. 8-14.
72. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. 6-е изд, изм. и доп. – М. Норма, 2007. – 784 с.
73. Банников Г.Н. Теоретические аспекты государственно-правовой охраны прав и свобод граждан в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2005. – № 2 (43).
74. Банников Г.Н., Терехин В.А. Право граждан на судебную защиту и проблемы его реализации // Право и жизнь. – 2004. – № 68 (4).
75. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. – 2005. – № 2.
76. Белоновский В.Н. Пленум Верховного суда Российской Федерации по вопросам практики рассмотрения судами дел о защите избирательных прав // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2012. – № 03 (83). – С. 51-56.
77. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Нормы и институты избирательного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 8. – С. 18-21.

78. Биктагиров Р.Т., Кинзкупов Б.И. Курс современного избирательного права России: теория, законодательство, практика: Общая часть. Т. 1 – Уфа: ГУП РБ «Уфимский полиграфкомбинат», 2007. – 387 с.
79. Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 62-66.
80. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.
81. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: Формула права. 2005.
82. Будылин С. Дело Анчугова-Гладкова: Страсбург замахнулся на святое. 29.11.2013 // http://zakon.ru/Blogs/delo_anchugovagladkova_espch_zamahnulsya_na_svyatoe/9326 Дата доступа: 11.02.2016.
83. Бычкова Е.И. Анализ объективных признаков нарушения тайны голосования // Юридический мир. – 2014. – № 5. – С. 30-32.
84. Варламова Н.В. Российская Конституция: опыт трехмерной интерпретации // Становление конституционного государства в посттоталитарной России: сборник статей. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. – Вып. 1. – С. 31-44.
85. Вдовин Д.Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // Юридический мир. – 2006. – № 6. – С. 36-43.
86. Веденеев Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 47-57.
87. Верзилина И.Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9. – С. 1856-1859.

88. Вешняков А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 8. – С. 2-9.

89. Вискулова В.В. О некоторых вопросах теории гарантий избирательных прав граждан // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 4. – С. 411-423.

90. Воеводин Л.Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов власти в социалистическом государстве // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – С. 93-160.

91. Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. – М.: РЦОИТ: Крона, 2009. – 262 с.

92. Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005.

93. Выборы в Российской Федерации. 2005. Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 2006.

94. Гагиев А.К. Право на судебную защиту как конституционная гарантия // Российская юстиция. 2013. – № 12. – С. 5-7.

95. Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – № 1.

96. Галушко И.В., Минаева М.И. Избирательные споры природа, судебная практика, влияние на развитие избирательного законодательства // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – № 2-3 (50-51). – 2003. – С. 22-24.

97. Гладкий А., Абрамов Д. Административная юстиция и разрешение судами избирательных споров // Законность. – 2003. – № 7. – С. 39-42.
98. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека. – М.: Эксмо, 2006.
99. Голубкова Н.И. Избирательные споры: причины возникновения и роль институтов гражданского общества в их урегулировании и предотвращении (на основе анализа российской и зарубежной практики) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 6. – С. 18-21.
100. Гошуляк В.В. Расширение компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2001-2004 гг. // Право и политика. – 2004. – № 11. – С. 19-27.
101. Гражданам об их политических правах / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006.
102. Гришин Н.В. Правовая защита института выборов в России: рекомендации по итогам астраханских судебных процессов 2012 г. // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – № 1.
103. Гук П.А. Судебная практика Верховного суда: актуальность применения // Арбитражный и гражданский процесс. – 2004. – № 2. – С. 22-26.
104. Девицкий Э.И. Особенность судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан // Избирательное право. Научно-практический юридический журнал. – № 1. – 2006.
105. Демидов М.В., Кудрявцева И.А. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации в процессе применения избирательного законодательства // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2015. – № 2.
106. Джагарян А.А. О природе конституционных принципов в национальной правовой системе // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 2-4.

107. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.
108. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Гарант, 2016.
109. Додонов В.Н., Ермаков В.Д., Крылова М.А. и др. Большой юридический словарь. – М.: Инфра-М, 2001. – 623 с.
110. Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 15-19.
111. Евсеева О.Ю. К вопросу о подсудности споров, связанных со сроками в избирательном праве // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – № 1-2 (61).
112. Елистратова В.С. Еще раз о понятии избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 9. – С. 19-22.
113. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. – М.: Норма, 2010.
114. Ерофеева Д.В. Источники права в римской правовой традиции // Ученые труды РААН. – 2014. – № 3 (34). – С. 23-29.
115. Ершов В.А. Основы избирательного права Российской Федерации: Учебное пособие для студентов вузов. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. – 192 с. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2016.
116. Желтов М.В. Субъективное избирательное право: к определению понятия // Право и образование. – 2005. – № 4. – С. 148-156.
117. Жеребцова Е.Е. Конституционный Суд Российской Федерации в механизме защиты избирательных прав граждан и права на участие в референдуме // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Том. 27 – 2014. – № 1. – С. 15-22.

118. Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. – 2001 – № 1. – С. 24-35.
119. Иванченков Ю.В. Принципы избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 30-36.
120. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. / Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: Норма, 1999.
121. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: Норма, 2003.
122. Институт прав человека в России / Под ред. Г.Н.Комковой. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1998. – 216 с.
123. Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 11-15.
124. Ищенко Е.П., Ищенко А.Е.: Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. – М.: РЦОИТ, 2002.
125. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10.
126. Кивель В.Н. Понятие и общая характеристика гарантий как структурного элемента конституционно-правового статуса личности // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 19-23.
127. Коваль С.П., Цветков М.Ю. Особенности гарантий избирательных прав граждан. // Научный поиск. – 2015. – № 1.5 – С. 21-25.
128. Кашкина Е.В., Воробьева Т.И. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации // Полицейская деятельность. – 2012. – № 1.

129. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 1999. – 416 с.
130. Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 20-31.
131. Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: понятие природа, значение // Избирательное право. Научно-практический юридический журнал. – № 1. – 2006. – С. 16-22.
132. Князев С.Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С. 36-45.
133. Коваленко А.Г.. Гражданский процесс. 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2010.
134. Коваль С.П., Цветков М.Ю. Особенности гарантий избирательных прав граждан // Научный поиск. – 2015. – № 1.5.
135. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – 608 с.
136. Колосова Н.М. О конституционном праве каждого на международную судебную защиту в России // Журнал российского права. – 2012. – № 4. – С. 72-77.
137. Коровин Е.М. Порядок и сроки оспаривания итогов голосования и результатов выборов в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7.
138. Красинский В.В. О правовых позициях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости // Современное право. – 2014. – № 2. – С. 34-41.
139. Кузнецова О.В. Содержание конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3.

140. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с.
141. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. – М.: Городец, Формула права, 2003. – 528 с.
142. Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. – 2005. – № 1. – С. 11-17.
143. Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. – М.: Российская академия правосудия, 2000. – 368 с.
144. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 687 с.
145. Макарецев А.А. Баланс интересов при разрешении избирательных споров: проблемы теории и практики // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 143-151.
146. Макарецев А.А. Политико-правовые аспекты реализации избирательными комиссиями управленческих функций // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2014. – № 4 (11).
147. Макарецев А.А. Принцип пропорциональности в судебных решениях по избирательным спорам как адекватная форма защиты активного и пассивного избирательного права // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1077-1083.
148. Малько А.В., Суменков С.Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения: монография. – Пенза: Информационно-издательский центр ПГУ, 2005. – 180 с.
149. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2004. – 640 с.
150. Маслова Л.И. Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан РФ, имеющих конституционно-

правовые основания // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 1 (36).

151. Матейкович М.С. Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 33-40.

152. Матейкович М.С. Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан // Российская юстиция. – № 3. – 2003. – С. 20-22.

153. Матейкович М.С. Субъективные избирательные права граждан в системе прав и свобод личности // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 31-39.

154. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2001.

155. Морщакова Т. Конституционная защита прав и свобод граждан судами Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 4. – С. 124-128.

156. Невинский В.В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах // Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 2-4.

157. Нудненко П.В. К вопросу об определении понятия избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 23-27.

158. Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 11. – С. 27-31.

159. Нудненко Л.А. Принципы пассивного избирательного права: система и взаимодействие с конституционными правами и свободами личности в России // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 48-54.

160. Овчинников В.А., Таровик С.С. Современное регулирование принципа равенства в российском избирательном праве // Управленческое консультирование. – 2008. – № 1 (29).
161. Озиев Т.Т. Конституционное право: Учеб. пособие. – М.: Юнити-Дана, 2009.
162. Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 6. – С. 20-23.
163. Плюснина О.В., Ковяшова И.Н. Место и роль принципа свободы выборов в системе принципов избирательного законодательства // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики. – 2014. – № 1 (4). – С. 15-19.
164. Постников А. Об ограничении доступа лиц, совершивших преступление, к выборным должностям. 07.02.1999. // http://www.democracy.ru/library/articles/rus_1999-4.html Дата доступа: 11.02.2016.
165. Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Проспект, 2008.
166. Пошивайлова А.В. Особенности административно-юстиционного спора // Закон и право. – 2004. – № 1. – С. 36-40.
167. Пошивайлова А.В. Понятие и особенности избирательного спора // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 124-133.
168. Пошивайлова А.В. Понятие избирательного спора: теория вопроса // История государства и права. – 2008. – № 2. – С. 3-5.
169. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 2003. – 573 с.
170. Протасов В.Н. Лекции по общей теории права и теории государства. – М.: Городец, 2010. – 752 с.
171. Райкес Б.С. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам о защите избирательных прав (по материалам обобщения

судебной практики судов Тверской области) // Вестник ТвГУ. Серия: Право. – 2014. – № 3.

172. Рассолов М.М. Горбунов М.А. Римское право: учебник. 2-е изд. – М.: Юнити-Дана, 2015

173. Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Ч. 1. – М, 2005.

174. Синцов Г.В. О роли Верховного Суда Российской Федерации в рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский судья. – 2014. – № 5. – С. 17-19.

175. Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за конституционным судом // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 791-796.

176. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Норма-Инфра-М, 2001.

177. Судакова С.В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 3-6.

178. Тактаров Н.М. Практика рассмотрения избирательных споров и обращений граждан в судебном порядке // Журнал о выборах. – № 5. – 2006.

179. Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав // Журнал российского права. – № 3. – 2000. – С. 12-22.

180. Туманова Л.В. Некоторые вопросы совершенствования судебной защиты избирательных прав // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2.

181. Филиппова Э.М. К вопросу о юридических гарантиях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2010. – № 38 (214). – С. 104-108.

182. Фоков А.П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российский судья. – 2011. – № 7. – С. 2-10.

183. Хилинский В.Д. К вопросу о понимании конституционных гарантий прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 5-8.

184. Худолей Д.М. О принципе равного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 21-25.

185. Чепурной А.Г. Конституционные основы социальной политики государства: современные концепции // Вестник московского университета МВД России. – 2013. – № 11. – С. 44-52.

186. Чиркин В.Е. Современное государство. – М.: Международные отношения, 2001. – 416 с.

187. Шин А.Г. Принципы обязательности и периодичности проведения выборов: идеальная модель и соотношение с практикой отмены (переноса) положения: некоторые проблемы законодательного регулирования // Академический юридический журнал. – 2011. – № 4.

188. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 1272 с.

5. Диссертации и авторефераты диссертаций

189. Акчурин А.Р. Порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 24 с.

190. Астафичев П.А. Проблемы совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. – 235 с.

191. Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации (Общетеоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – 230 с.

192. Биктагиров Р.Т. Субъекты избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – 50 с.
193. Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
194. Быков В.Е. Конституционное право граждан на судебную защиту и его реализация в деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 24 с.
195. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – 50 с.
196. Гадельшин Р.И. Избирательные споры, способы их разрешения (по материалам Сибирского Федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2010. – 22 с.
197. Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 162 с.
198. Дуксин П.А. Конституционные ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. – 25 с.
199. Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Казань, 2005. – 31 с.
200. Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012. – 51 с.
201. Ибрагимова М.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.

202. Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 240 с.

203. Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005.

204. Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 22 с.

205. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: (проблемы теории и практики): Автореф. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1999. – 42 с.

206. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 48 с.

207. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2012. – 58 с.

208. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2003. – 58 с.

209. Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. – 30 с.

210. Пятак А.А. Защита политических прав и свобод граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки (Сравнительный анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002.

211. Родионова Е.Ю. Административно-правовая защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

212. Садовникова Г.Д, Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – 57 с.

213. Самсонов В.А. Конституционные средства защиты избирательных прав граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – 20 с.

214. Умиев А.И. Гарантии прав личности в конституционном праве Российской Федерации и международном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. – 22 с.

215. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 64 с.

216. Череди́на Н.В. Защита политических прав граждан федеральными судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.