

УДК 342.8

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ О ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.А. Туманов

Тверской государственный университет

В данной статье автор анализирует понятие, причины возникновения и особенности избирательных споров, приводит различные классификации избирательных споров. Автор рассматривает особенности подведомственности и подсудности избирательных споров, порядок подачи заявления и специфику рассмотрения этих споров в суде.

Ключевые слова: гражданский процесс, избирательный спор, публичные правоотношения.

Избирательное право является важнейшим политическим правом граждан. Именно поэтому Протоколом №1 к Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» в ст.3 было закреплено право на свободные выборы. Это право, как и любое другое, было бы невозможно без его обеспечения средствами судебной защиты. Длительное время точно в соответствии с процессуальным законом защите подлежало только активное избирательное право. Впервые защита не только активных, но и пассивных избирательных прав граждан, т.е. права избирать и быть избранными, была предусмотрена Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» от 26 октября 1994г.¹

«Избирательная система есть сложная конституционно-правовая конструкция, представленная совокупностью целостных, логически оформленных, относительно самостоятельных, но вместе с тем взаимосвязанных и взаимообусловленных подсистем, обеспечивающих, во-первых, реализацию избирательных прав граждан; во-вторых, организацию, проведение и подведение итогов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; в-третьих, легитимную трансформацию политической власти в государственную. Избирательная система, обладая свойствами стабильности, универсальности, нормативности, воздействует на состояние политической практики и, в свою очередь, подвергается ее влиянию»².

¹ Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 3.

² Елистратова В.С. Избирательная система России: конституционно-правовые основы и политическая практика. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11-12.

Изменение избирательной системы вызвало необходимость первоочередной защиты пассивного избирательного права. Само избирательное законодательство стремительно развивалось и менялось, что требовало постоянного совершенствования судебной процедуры защиты избирательных прав.

«Развитие института судебной защиты избирательных прав в российском законодательстве имеет сравнительно недолгую историю. На сегодняшний день избирательные споры рассматриваются российскими судами общей юрисдикции по правилам, установленным гражданским процессуальным законодательством, наравне с иными делами публично-правового характера. Необходимость совершенствования порядка рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, в целом, потребность приведения российского законодательства и практики правоприменения в соответствие с европейскими стандартами, а также отдельные существующие недостатки регулирования порядка рассмотрения этих дел привели в настоящее время к проблеме поиска путей дальнейшего развития этого института»³.

«В условиях формирующейся демократической модели избирательной системы вопрос защиты прав граждан приобретает особое значение. Это в особенности актуально для сферы действия избирательного права, связанной с разрешением возникающих на различных стадиях избирательного процесса юридических споров и конфликтов. Изучение проблемы, основанное на материалах официальной статистики, показывает, что уровень конфликтности в данной сфере достаточно высок и не имеет устойчивой тенденции к снижению. При этом действие таких факторов, как недостаточный уровень политической и правовой культуры организаторов выборов и других участников избирательного процесса», отсутствие у них необходимых юридических знаний и навыков применения законодательства, противоречивость и незавершенность правового регулирования избирательных отношений, наличие в нем многочисленных пробелов и неточностей, политические и связанные с ними эгоистические интересы участников избирательного процесса, в том числе стремление использовать электоральные конфликты в качестве средства привлечения повышенного внимания общественности к конкретным субъектам избирательной кампании, усиливают остроты данной проблемы. Особое место в ряду причин, обуславливающих рост числа избирательных конфликтов, занимают попытки использовать

³ Кончева В.А. Судебное рассмотрение дел, возникающих из отношений, связанных с осуществлением избирательных прав в России и Германии. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3.

юридические процедуры не по из прямому предназначению, а с целью манипулирования общественным сознанием. Эти и другие обстоятельства как специально-юридического, так и метаюридического характера порождают многочисленные конфликтные ситуации в сфере реализации избирательных прав граждан. Их разрешение средствами конституционного права приобретает важное практическое и обусловленное этим актуальное научное значение. С этой точки зрения снятие напряженности и существенное ослабление конфликтности в сфере действия избирательного права является одной из важнейших гарантий свободных выборов и одновременно обеспечивает избирателям реальную, осознанную и ответственную свободу волеизъявления, а также охрану, защиту их прав и законных интересов»⁴.

Производству по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ посвящена гл. 26 ГПК РФ.

Избирательные права граждан относятся к числу важнейших политических прав. Между тем в теории гражданского процесса не сложилось единства относительно процедуры защиты соответствующих прав. Так, Г. Л. Осокина, считая иск универсальным средством любых нарушенных прав, утверждает, что по делам о защите избирательных прав граждан следует говорить о государственно-правовом иске⁵. М.К. Треушников полагает, что эти дела по своей природе являются исками публично-правового вида⁶. Есть мнение и о том, что избирательные споры по своей природе требуют особого процессуального регулирования, не совпадающего ни с исковым производством, ни с производством по делам, возникающим из публичных правоотношений⁷.

Не отрицая наличия спора о праве в делах о защите избирательных прав, следует учитывать, что основным является наличие публичного интереса в предмете судебной защиты.

«В социально-правовом контексте избирательный спор – это конфликт (разногласия) по поводу применения избирательного законодательства между участниками избирательного процесса, возникающий при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и органы

⁴ Волкова Н.В. Конституционно-правовые основы разрешения избирательных споров на стадии выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 3.

⁵ См.: Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Томск, 1990. С. 15.

⁶ См.: Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав в России // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2000. № 1. С. 13.

⁷ См.: Избирательное право и избирательный процесс в РФ. М., 1999. С. 435.

местного самоуправления, а также в межвыборный период; в формально-юридическом смысле избирательный спор может рассматриваться как возникающая вследствие нарушения избирательных прав граждан юридическая связь, стороны которой при помощи конституционно-правовых средств и в установленной законом сфере стремятся разрешить возникшие разногласия в своем интересе. Избирательный спор не тождественен правонарушению в сфере действия избирательного законодательства, может иметь место и при отсутствии такового как следствие некачественной нормы или в случае проблема в правовом регулировании.

Типичными причинами возникновения избирательных споров, в том числе на стадии выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов), являются: противоречивость и незавершенность правового регулирования избирательных отношений, недостаточный уровень политической и правовой культуры организаторов выборов и других участников избирательного процесса, отсутствие у них необходимых юридических знаний и навыков толкования и применения законодательства; неразвитость демократических традиций в сфере электорального поведения, несовпадением и даже резкое размежевание интересов участников избирательного процесса, стремление использовать электоральные конфликты в качестве средства привлечения повышенного внимания общественности к конкретным субъектам избирательной кампании; неправомерное поведение избирательных комиссий, стимулируемое некачественным избирательным законодательством, наличием в нем одновременно обилия неоправданно детализирующих поведение кандидатов (списков кандидатов) предписаний и в то же время предоставляющих избирательным комиссиям значительные дискреционные полномочия⁸.

Все споры, возникающие в связи с защитой избирательных прав, можно классифицировать по различным основаниям:

1) в зависимости от характера подлежащего защите избирательного права:

- споры о защите активного права;
- споры о защите пассивного права;

2) в зависимости от субъектного состава:

- споры о защите субъективных прав конкретных участников избирательного процесса - конкретного гражданина, избирательного объединения, блока, наблюдателя и т.д.;

⁸ Волкова Н.В. Конституционно-правовые основы разрешения избирательных споров на стадии выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8-9.

- споры о защите неопределенного круга участников избирательного процесса;

3) в зависимости от стадии развития избирательного процесса:

- споры, возникающие на стадии формирования избирательных округов;

- споры, возникающие на стадии составления списков избирателей;

- споры, возникающие на стадии выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты;

- споры, возникающие на стадии проведения предвыборной агитации;

- споры, возникающие на стадии проведения голосования и подсчета голосов;

- споры, возникающие на стадии закрепления результатов голосования⁹.

Особое место среди дел о защите избирательных прав занимают дела о расформировании избирательных комиссий. Кроме того широкое распространение в последнее время получили дела, связанные с назначением даты выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Классификация по предмету споров очень разнообразна: неназначение выборов; ненадлежащее формирование избирательных округов и участков; неправомерное включение (невключение) в списки избирателей; неправомерное использование служебного положения; нарушение порядка сбора подписей; отказ в регистрации кандидата; нарушение правил ведения предвыборной агитации; нарушение порядка финансирования выборов; нарушение правил подсчета голосов и др.¹⁰

«О значимости рассматриваемой проблемы свидетельствует стабильно значительное число рассматриваемых судами избирательных споров. Так, согласно судебной статистике, обобщенной Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, только за 2008 год в судах общей юрисдикции по первой инстанции было рассмотрено 3167 дел по жалобам на неправомерные действия (бездействие), связанные с нарушениями избирательного законодательства.

⁹ См.: Гражданский процесс РФ / Под ред. В.А. Мусина, М.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М., 2000. С. 365 – 366.

¹⁰ См.: Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в РФ: социологические и политико-правовые аспекты. М., 2004. С. 385.

В кассационном порядке в судах общей юрисдикции за 2008 год всего обжаловано 1327 решений, касающихся избирательных прав граждан»¹¹.

Что касается оспаривающей стороны, то здесь существует следующая классификация: все лица и органы, которые могут инициировать избирательный спор по тому или иному основанию, подразделяются на пять больших групп, которые, в свою очередь, подразделяются на более мелкие подгруппы:

1) нормоучредительные участники избирательного процесса: органы исполнительной государственной власти, органы представительной государственной власти, избирательные комиссии;

2) инициаторы избирательного процесса: органы государственной власти, органы местного самоуправления, инициативные группы избирателей;

3) организаторы избирательного процесса: избирательные комиссии, органы и должностные лица государственной и местной власти, общественные объединения;

4) иные участники избирательного процесса: избиратели, кандидаты, наблюдатели (в том числе международные), члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса;

5) партии, общественные объединения и др.: инициативная группа, избирательное объединение, политические партии и их местные отделения¹².

Приведенные классификации показывают разнообразие споров о защите избирательных прав, что, в свою очередь, требует установления специальных, дополнительных процессуальных правил.

Подведомственность судам дел о защите избирательных прав определена ст. 259 ГПК РФ. Согласно данной статье избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, избирательные блоки, их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и наблюдатели, прокурор, считающие, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд по подсудности. Одновременно у этих

¹¹ Кликушин А.А. Конституционные основы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. С.3.

¹² См.: Избирательное право и избирательный процесс в РФ. М., 2002. С. 412.

лиц есть право на обращение в соответствующие избирательные комиссии, что не препятствует рассмотрению дела в суде.

Следует отметить, что подсудность дел зависит от того, решения избирательной комиссии какого уровня обжалуются. В частности, решения Центральной избирательной комиссии РФ, обжалуются в Верховный Суд РФ. Решения избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума обжалуются в суд субъектов Федерации. Решения остальных избирательных комиссий (территориальных, участковых) обжалуются в районные суды.

Право ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, соответствующих комиссий референдума обратиться с заявлением в суд в связи с нарушением избирательного законодательства, законодательства о референдуме органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами, кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, политической партией, ее региональным объединением, а также иным общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, избирательной комиссией, комиссией по проведению референдума также предусмотрено в ст. 259 ГПК РФ.

Статья 259 ГПК РФ определяет участников избирательного процесса, имеющих право на обращение в суд. Большинство дел о защите избирательных прав может быть возбуждено любым заинтересованным участником избирательного процесса. Но по трём категориям дел этот перечень возможных заявителей ограничен.

Так, согласно ч.3 ст. 259 ГПК РФ с заявлением в суд об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) вправе обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата (список кандидатов), кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, а также в случаях, установленных федеральным законом, прокурор. В соответствии с ч.5 ст. 259 ГПК РФ с заявлением в суд об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума вправе обратиться: при проведении референдума Российской Федерации - Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; при проведении референдума субъекта Российской Федерации - избирательная комиссия субъекта

Российской Федерации; при проведении местного референдума - избирательная комиссия муниципального образования.

С заявлением о расформировании избирательной комиссии субъекта РФ вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы РФ, а также группа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного собрания субъекта РФ, и Центральная избирательная комиссия РФ. С заявлением о расформировании окружной, территориальной, участковой избирательной комиссии в суд вправе обратиться группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного органа субъекта РФ, либо группа депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа. А также Центральная избирательная комиссия РФ и избирательная комиссия РФ¹³.

Заявление рассматривается судом с участием заявителя, представителя соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, прокурора. Неявка в суд указанных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела. В то же время на основании ч. 4 ст. 246 ГПК суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

В случае, если дело о защите избирательных прав возбуждается в чужих интересах, то лицо, в интересах которого начато дело по заявлению другого лица, должно быть извещено судом о времени и месте рассмотрения дела и участвовать в нем в качестве заявителя.

Заявитель самостоятельно выбирает способ защиты нарушенного права и может обратиться как в суд, так и в вышестоящую избирательную комиссию.

Статья 260 ГПК РФ устанавливает сроки для обращения за защитой нарушенных избирательных прав. По общему правилу, заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении избирательного законодательства, законодательства о референдуме

¹³ Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе. М., 2010. С. 106-107.

либо избирательных прав или права на участие в референдуме заявителя.

В то же время заявление, касающееся решения избирательной комиссии, комиссии референдума о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), может быть подано в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией, комиссией референдума соответствующего решения. Заявление избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявление кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, списки которых зарегистрированы по тому же избирательному округу, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования. После опубликования результатов выборов, референдума заявление, касающееся нарушения избирательных прав или права на участие в референдуме, имевшего место в период избирательной кампании, подготовки и проведения референдума, может быть подано в суд в течение года со дня опубликования результатов соответствующих выборов, референдума. Заявление о неправильности в списках избирателей, участников референдума должно быть рассмотрено в течение трех дней со дня их подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования - немедленно.

Заявление, поданное в суд в ходе избирательной кампании или подготовки референдума, должно быть рассмотрено в течение пяти дней со дня его подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, решение относительно заявления принимается не позднее чем через десять дней со дня подачи заявления.

Решение относительно заявления избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявления кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, списки которых зарегистрированы по тому же избирательному округу, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Заявление относительно решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума должно быть рассмотрено в течение двух месяцев со дня его подачи.

Дела о расформировании избирательных комиссий, комиссий по проведению референдума рассматриваются судом в составе трех профессиональных судей, и решение принимается не позднее чем через 14 дней, а в ходе избирательной кампании, проведения референдума — не позднее чем через три дня со дня его подачи.

«В предмет доказывания входят предмет и основания требования, предъявленного в суд по спору о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Предметом доказывания по делам о защите избирательных прав во всех случаях должны быть юридически значимые обстоятельства, от установления которых зависит разрешение дела по существу. Такими юридически значимыми фактами будут достоверно установленные судом существенные факты и обстоятельства, которые повлияли или могли повлиять на свободу волеизъявления избирателей»¹⁴.

По результатам рассмотрения дела суд либо удовлетворяет заявление и признает оспариваемые решение или действия (бездействие) незаконными, либо отказывает в удовлетворении заявления. При разрешении данной категории дел суд наделен следующими полномочиями: суд имеет право аннулировать, отменить регистрацию кандидата, списка кандидатов, отменить регистрацию инициативной группы по проведению референдума, а также решения об итогах голосования, о результатах выборов референдума, либо иным путем восстановить нарушенное избирательное право заявителя.

Решение суда, вступившее в законную силу, направляется руководителю соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, председателю избирательной комиссии, комиссии референдума, должностному лицу и подлежит реализации в указанные судом сроки.

Кассационная жалоба на решение суда по делу о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в ходе избирательной кампании или подготовки и проведения референдума может быть подана в течение пяти дней со дня принятия судом решения.

Многие положения главы 26 ГПК РФ носят отсылочный характер, поэтому необходимо знать основные федеральные законы: ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», ФЗ «О выборах депутатов Государственной

¹⁴ Попова Ю.А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар, 2001.

Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», а также законодательство о выборах субъектов РФ.

Список литературы

1. Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе. М., 2010.
2. Волкова Н.В. Конституционно-правовые основы разрешения избирательных споров на стадии выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
3. Гражданский процесс РФ / Под ред. В.А. Мусина, М.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М., 2000.
4. Елистратова В.С. Избирательная система России: конституционно-правовые основы и политическая практика. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
5. Избирательное право и избирательный процесс в РФ. М., 1999.
6. Избирательное право и избирательный процесс в РФ. М., 2002.
7. Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. Кликушин А.А. Конституционные основы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009.
8. Кончева В.А. Судебное рассмотрение дел, возникающих из отношений, связанных с осуществлением избирательных прав в России и Германии. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
9. Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Томск, 1990.
10. Попова Ю.А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар, 2001.
11. Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав в России // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2000. № 1.
12. Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в РФ: социологические и политико-правовые аспекты. М., 2004.

PROCEEDING TO ENFORCE THE RIGHT TO VOTE

M.A. Tumanov

Tver State University

In this article the author analyses a definition, reasons and peculiarities of electoral dispute, researches different classifications of it. The author researches its jurisdiction, suing and peculiarities of its proceeding.

Keywords: *civil process, reasonable time, electoral dispute, public legal relations.*

Об авторе:

ТУМАНОВ Максим Александрович – кандидат философских наук.