

Конституционное право избирать и быть избранным, гарантии реализации и защиты избирательных прав граждан занимают центральное место в системе публичного политического права Российской Федерации. Организационное и процедурное обеспечение избирательных прав граждан, равно как и гарантии их процессуальной защиты, - одна из основных целей совершенствования избирательной системы. Решения судов общей юрисдикции в этой области политико-правовых отношений составляют важный юридический элемент развития и совершенствования избирательного права и процесса.

В Конституции РФ содержатся основные положения, на которых зиждется все избирательное право и строится избирательная система Российской Федерации (ст. 3, 12, 18, 32, 46, 71, 72, 130, 133 и др.).

Вопрос об обеспечении и защите избирательных прав - это вопрос защиты прав и свобод человека и гражданина, следовательно, он относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и подлежит регулированию федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ).

Основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации их конституционного права на участие в выборах как в федеральные органы государственной власти, так и в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ (с изменениями и дополнениями) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" <1> (далее - Закон об основных гарантиях избирательных прав граждан), который устанавливает основы избирательного права.

-----

<1> СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

В ст. 1 данного Закона содержится важное положение о том, что законами субъектов Российской Федерации избирательные права и гарантии не могут быть изменены, ограничены, а могут быть только дополнены новыми гарантиями. То есть могут быть установлены новые средства обеспечения и защиты избирательных прав, однако при этом они не должны заменять норму федерального закона, а лишь дополнять ее, способствуя реализации избирательных прав.

Если при рассмотрении дела суд установит, что норма закона субъекта Российской Федерации не дополняет норму федерального закона, а затрудняет ее применение, противоречит ей, он должен применить норму федерального закона, который имеет прямое действие.

Детально процедура выборов регулируется специальными Федеральными законами: от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ (с изменениями и дополнениями) "О выборах Президента Российской Федерации" <1>; от 20 декабря 2002 г. N 175-ФЗ (с изменениями и дополнениями) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" <2>; от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ (с изменениями и дополнениями) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" <3>.

-----

<1> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 171.

<2> СЗ РФ. 2002. N 51. Ст. 4982.

<3> СЗ РФ. 1996. N 49. Ст. 5497.

Ряд норм, касающихся проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, помимо законов субъектов Российской Федерации, содержится в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <1>.

-----

<1> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

Регулирование порядка проведения муниципальных выборов осуществляется с учетом положений, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (с изменениями и дополнениями) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <1> и в уставах муниципальных образований.

-----

<1> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Скоротечность избирательных кампаний, сокращенные сроки рассмотрения избирательных дел ограничивают возможности суда общей юрисдикции на обращение с запросом в Конституционный Суд РФ в случае сомнения в конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле о защите избирательных прав. В таком случае, придя к выводу о несоответствии Конституции закона, подлежащего применению в деле, суд может напрямую применить нормы международного права, в частности положения ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят Резолюцией 2200 А XXI Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.), согласно которой каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Учитывая изложенное, не рекомендуется в ходе избирательных кампаний направлять обращения в Конституционный Суд РФ для проверки соответствия конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, и приостанавливать в связи с этим производство по делам.

В случае принятия в период избирательной кампании закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, указанные закон и изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу (п. 3 ст. 11 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан).

Это положение Закона не препятствует судам в ходе избирательных кампаний признавать по заявлениям заинтересованных лиц недействующими и не подлежащими применению нормативные акты, противоречащие законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Является также допустимым внесение в законодательство в период избирательной

кампании таких дополнений, которые восполняют пробелы в правовом регулировании, в случае если отсутствие соответствующих норм влечет нарушение прав всех участников избирательного процесса.

Способы защиты избирательных прав граждан многообразны: признание законов субъектов Российской Федерации о выборах недействующими и не подлежащими применению; признание недействительными актов государственных органов и органов местного самоуправления в случае их противоречия федеральному законодательству; обращение заинтересованных лиц в суд с заявлением о защите избирательных прав граждан, нарушенных решениями или действиями (бездействием) избирательных комиссий, их должностных лиц, и др.

Нормы, содержащиеся в главах 3 и 26 ГПК, в основном корреспондируют с процессуальными нормами специальных федеральных избирательных законов. Однако имеются и коллизии норм, в частности по вопросу родовой подсудности дел.

При разрешении коллизий необходимо исходить из того, что ГПК введен в действие с 1 февраля 2003 г., т.е. позднее, чем перечисленные специальные избирательные законы, следовательно, подлежат применению его нормы. В случае принятия в последующем федерального закона, по-иному регулирующего те или иные отношения, должны применяться нормы этого закона, как более позднего.

Согласно подразделу III ГПК избирательные дела рассматриваются в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Данный порядок определяется общими правилами искового производства с особенностями (изъятиями и дополнениями), установленными главами 23, 26 ГПК и другими федеральными законами (ст. 246 ГПК).

Дела этой категории рассматриваются и разрешаются судьей единолично, кроме дел о расформировании избирательных комиссий, которые рассматриваются судом в коллегиальном составе трех профессиональных судей (ч. 1 ст. 246 и ч. 2 ст. 260.1 ГПК).

Ранее действовавшим ГПК граждане по заявлениям о защите своих избирательных прав освобождались от уплаты госпошлины при обращении в суд. В настоящее время в

соответствии со ст. 333.36 НК РФ граждане (за исключением лиц, имеющих льготы при обращении в суд общей юрисдикции) по делам данной категории от уплаты госпошлины не освобождаются. Не освобождаются и другие субъекты, которые в силу ст. 259 ГПК вправе обратиться в суд с заявлением в связи с нарушениями избирательного законодательства (кроме прокурора и избирательных комиссий в перечисленных в ст. 333.36 НК РФ случаях).

Заявление, поступившее в суд в день голосования (которое назначено на воскресенье), должно быть рассмотрено немедленно. Участники избирательных кампаний, не освобожденные от уплаты государственной пошлины, лишены, как правило, в таких случаях возможности уплатить ее в связи с тем, что кредитные учреждения (банки) в воскресный день обычно не работают.

В подобных ситуациях судам рекомендуется не оставлять заявление без движения по мотиву неуплаты государственной пошлины, а по ходатайству заявителей в соответствии с положениями ст. 90 ГПК и ст. 333.41 НК РФ предоставлять отсрочку ее уплаты.

В ст. 259 ГПК и специальных избирательных законах определен круг лиц, правомочных обратиться в суд с заявлением. Это избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, наблюдатели и т.д.

Все эти лица непосредственно связаны с избирательным процессом. Однако это не означает, что они вправе обращаться в суд с заявлением по поводу любых нарушений избирательного законодательства в защиту прав других лиц. Каждый из них имеет свой круг прав и обязанностей, установленный избирательным законодательством, и они могут обращаться лишь за защитой непосредственно своих избирательных прав, если считают их нарушенными. Обращение в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц допускается только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом. Если заявление подано в защиту интересов другого лица не уполномоченным на это лицом, то в принятии такого заявления должно быть отказано на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК, поскольку в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акт, действие (бездействие), не затрагивающие права, свободы и законные интересы заявителя.

Так, суд должен отказать избирателю в принятии заявления об отмене решения избирательной комиссии, которым кандидату в депутаты отказано в регистрации. Такое решение избирательной комиссии вправе оспорить в суде только сам кандидат.

Иногда суды принимают заявления граждан, касающиеся нарушений избирательных прав, ошибочно ссылаясь на п. 1 ст. 78 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан, согласно которому суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации. Однако положения данной статьи подлежат применению в совокупности с нормами, содержащимися в ст. 3, 4, 259 ГПК.

Решение избирательной комиссии о регистрации кандидата вправе оспорить в суде избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, либо кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу. Действующим законодательством в отличие от прежнего избирателям не предоставлено право обжаловать решения избирательных комиссий по вопросам регистрации кандидатов (списков кандидатов).

Из ч. 3 ст. 259 ГПК и п. 5 ст. 76 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан следует, что регистрация кандидата (списка кандидатов) теперь может быть отменена только судом и только по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявлению кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, заявлению избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу.

Судебная практика показывает, что имеют место обращения в суд с заявлением в защиту интересов другого лица с целью воспрепятствовать ему в своевременной реализации имеющегося права. В качестве примера можно привести следующее дело.

Одному из кандидатов избирательной комиссией было отказано в регистрации. Воспользовавшись альтернативой обжалования, он обратился с жалобой об отмене решения избирательной комиссии не в суд, а в вышестоящую избирательную комиссию. Другой кандидат, опасаясь, что его "соперник", имеющий реальные шансы на победу в выборах, добьется в таком порядке отмены решения комиссии об отказе в регистрации, обратился в суд с заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии об

отказе в регистрации первого кандидата.

Безусловно, судья должен был отказать в принятии заявления, поскольку вторым кандидатом оспаривается решение комиссии, непосредственно не затрагивающее его права и законные интересы. Очевидно, что целью обращения в суд этого кандидата являлась попытка заблокировать рассмотрение жалобы первого кандидата вышестоящей избирательной комиссией до разрешения спора в суде.

Однако не было учтено, что согласно ст. 75 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан избирательная комиссия должна приостановить рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу лишь в том случае, если к рассмотрению судом принята жалоба того же заявителя, который обратился с аналогичной жалобой и в вышестоящую избирательную комиссию.

---

Обращение в суд второго кандидата с таким заявлением больше похоже на злоупотребление правом, которое согласно закону защите не подлежит.

В соответствии с подп. "е" п. 23 ст. 29 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан член избирательной комиссии с правом решающего голоса и член избирательной комиссии с правом совещательного голоса вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

При обращении в суд этих лиц с заявлениями об отмене решений избирательных комиссий, касающихся регистрации, отказа в регистрации, отмены регистрации кандидатов (а такие обращения имели место), должно быть отказано в принятии таких заявлений на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК, поскольку таким правом указанные лица законом не наделены.

По делам о защите избирательных прав в силу скоротечности избирательных кампаний установлены специальные (сокращенные) сроки обращения в суд и рассмотрения заявлений. Сроки рассмотрения заявлений зависят от стадии избирательной кампании и от характера предъявленных требований и составляют, как правило, в ходе



избирательной кампании от трех до пяти дней. В случае если факты, содержащиеся в заявлении, поданном в ходе избирательной кампании, требуют дополнительной проверки, решение относительно заявления принимается не позднее чем через десять дней со дня подачи заявления.

Немедленному рассмотрению подлежат заявления, поступившие в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования.

Специальный срок установлен для разрешения дел о расформировании избирательной комиссии, а также по заявлениям относительно решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов.

Восстановление нарушенных избирательных прав в полном объеме после проведения выборов возможно не во всех случаях.

Так, если до дня проведения выборов суд признает законной отмену регистрации кандидата, а суд кассационной инстанции после проведения выборов отменит такое решение суда, восстановление права этого кандидата в полном объеме возможно только путем отмены результатов выборов и назначения новых.

При рассмотрении дела о признании выборов недействительными возникает проблема нарушения прав как кандидата, победившего на выборах, так и многочисленных избирателей, принявших участие в выборах и отдавших свои голоса за кандидатов, включенных в избирательный бюллетень.

Конечно, кандидат на выборную должность, неправомерно лишенный возможности участвовать в выборах, вправе потребовать иную компенсацию за негативные последствия нарушения его пассивного избирательного права. Однако он может и не обратиться с подобными требованиями в суд, а настаивать на признании выборов недействительными, что возможно лишь при определенных обстоятельствах.

Не всегда возможно восстановить в полном объеме права участников избирательной кампании и непосредственно в ходе ее проведения, поскольку она состоит из нескольких последовательно меняющихся друг друга стадий. В частности, незаконный отказ кандидату в регистрации сокращает для него сроки агитационного периода, что в конечном итоге может повлиять на результаты голосования.

В связи с этим должны быть приняты все зависящие от суда меры, призванные обеспечить своевременную и эффективную защиту прав участников избирательного процесса. Так, в случае оставления без движения заявления о нарушении избирательных прав, поданного без соблюдения требований, установленных ст. 131, 132, ч. 1 ст. 247 ГПК, лицу, подавшему заявление, следует предоставлять минимальный срок для устранения недостатков и немедленно доводить до его сведения вынесенное определение, в том числе посредством телефонной связи.

При подготовке дел к судебному разбирательству рекомендуется извещать заинтересованных в исходе дела лиц телефонограммами или телеграммами, а также использовать для этих целей с учетом конкретных обстоятельств штабы кандидатов на выборную должность.

В силу прямого предписания п. 11 ст. 75 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан суды обязаны организовать свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение заявлений.

Сроки обращения в суд можно разделить на общие и пресекательные. Они зависят от стадии избирательной кампании и характера предъявленных требований.

Общий трехмесячный срок для обращения в суд установлен по отдельным категориям споров, возникающих в период избирательной кампании, что следует из анализа ч. 1 ст. 260 ГПК. Указанный срок, в случае когда он пропущен по уважительной причине, может быть восстановлен судом. Если заявитель пропустил этот срок, но не просит о его восстановлении, суд обязан по своей инициативе обсудить причины его пропуска, поскольку дело возникло из публичных правоотношений.

Пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением по делам о защите

избирательных прав не является для суда основанием для отказа в принятии заявления. Это следует из смысла ч. 6 ст. 152 и ч. 4 ст. 198 ГПК, нормы которых подлежат применению при рассмотрении дел данной категории.

Из содержания этих же статей следует, что пропуск срока обращения в суд без уважительных причин является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления, что должно быть обосновано в решении суда.

В случае пропуска трехмесячного срока заинтересованные лица после опубликования результатов выборов, но не позднее одного года со дня их официального опубликования вправе обратиться в суд с заявлением по поводу нарушения избирательных прав, имевших место в период избирательной кампании (ч. 4 ст. 260 ГПК). Годичный срок на обращение с заявлением в суд является пресекательным. Следовательно, он не подлежит восстановлению независимо от причин его пропуска. В принятии заявления, поданного по истечении года со дня опубликования результатов выборов, должно быть отказано на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК.

Пресекательными являются и сроки, установленные в отношении заявлений, касающихся решений избирательной комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (ч. 2 ст. 260 ГПК), так как данной нормой, а также п. 2 ст. 78 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан прямо определено, что указанный срок восстановлению не подлежит.

В соответствии с ч. 3 ст. 260 ГПК заявление об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования, после чего право требования отмены регистрации утрачивается, т.е. данный срок также является пресекательным. Поэтому заявление, поданное позднее чем за восемь дней до дня голосования, не может быть принято к производству суда (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК).

Положения п. 5 ст. 78 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан и ч. 9 ст. 260 ГПК о том, что решение суда относительно заявления об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается не позднее чем за пять дней до дня голосования, исключают вынесение решения в случае истечения этого срока. Производство по такому делу, не рассмотренному по каким-либо причинам в указанный срок, подлежит прекращению на основании абз. 1 ст. 220 ГПК.

Если суд первой инстанции рассмотрел дело в установленные законом сроки, а на кассационное рассмотрение дело поступило позже указанного пятидневного срока и суд кассационной инстанции установит, что решение подлежит отмене по любому из оснований, предусмотренных ст. 362 - 364 ГПК, то суд должен в мотивировочной части кассационного определения изложить основания для отмены решения, а также, прекращая производство по делу, мотивировать невозможность вынесения нового решения по существу.

Вместе с тем особенностью данной категории дел, предопределяющая более активную роль суда при осуществлении судебного разбирательства, а также некоторые ограничения принципа диспозитивности сторон в деле, сокращенные сроки рассмотрения заявлений обязывают суд предпринять все зависящие от него меры к рассмотрению дела по существу. В противном случае могут возникнуть подозрения в необъективности суда, а к участию в выборах будет допущен кандидат, в отношении которого, возможно, имелись достаточные основания для отмены его регистрации.

В практике судов имели место случаи, когда кандидаты, в отношении которых предъявлено требование об отмене регистрации, опасаясь такой отмены, стремились затянуть рассмотрение дела, уклоняясь от явки в суд, ссылаясь на их неизвещение о времени и месте судебного заседания, болезнь и т.п., с тем чтобы суд был вынужден прекратить производство по делу в связи с истечением срока для принятия решения.

Многие суды с учетом конкретных обстоятельств, свидетельствующих об извещении кандидата одним из возможных способов (телефонограммой, телеграммой и т.п.), давали оценку подобным действиям кандидата как злоупотребление правом, обоснованно не откладывали разбирательство дел и принимали решения по существу в установленный законом срок.

Согласно ч. 3 ст. 107 ГПК течение процессуального срока, исчисляемого, в частности, днями, начинается на следующий день после даты или наступления события, которыми определено его начало. Следовательно, правило о том, что решение суда по заявлению об отмене регистрации кандидата должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования, означает, что в случае назначения дня голосования, например на 7 декабря 2005 г., решение об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) должно быть принято не позднее 1 декабря 2005 г.

Правила подсудности данной категории определены ст. 24, 26, 27 ГПК РФ, п. 2 ст. 75 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан, другими федеральными избирательными законами. По общему правилу (за отдельными исключениями) подсудность дел о защите избирательных прав зависит от уровня избирательных комиссий, должностных лиц и органов, решения или действия (бездействие) которых оспариваются.

Все дела, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономных округов и автономной области, а также Верховного Суда РФ, рассматриваются районными судами.

Перечень дел, подсудных Верховному Суду РФ, определен абз. 5 ч. 1 ст. 27 ГПК. Это дела об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее - ЦИК РФ), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий.

В случае принятия ЦИК РФ иного решения по результатам рассмотрения жалобы на решения нижестоящих избирательных комиссий дело подлежит рассмотрению по первой инстанции Верховным Судом РФ. При оставлении ЦИК РФ без изменения решения нижестоящей избирательной комиссии дело в зависимости от уровня нижестоящей избирательной комиссии подлежит рассмотрению областным и равным ему по уровню судом или районным судом, которому подсудно дело об оспаривании первоначального решения.

Дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по выборам как в федеральные органы государственной власти, так и в органы государственной власти субъекта Российской Федерации отнесены к подсудности верховных судов республик и равных им по уровню судов вне зависимости от статуса выборов (федеральные органы государственной власти или органы государственной власти субъекта Российской Федерации).

При решении вопроса о том, подсудно ли дело данному суду, необходимо иметь в виду, что понятия "уклонение от принятия решений" избирательной комиссией и "бездействие"

избирательной комиссии не являются тождественными. Понятие "бездействие" шире. Об уклонении от принятия решения идет речь в тех случаях, когда избирательная комиссия в силу закона не вправе, а обязана принять в установленный срок решение по вопросу, относящемуся к ее компетенции, и именно в коллегиальном составе.

В соответствии с ч. 2 ст. 27 и ч. 2 ст. 26 ГПК федеральными законами к подсудности Верховного Суда РФ и подсудности верховных судов республик и равных им по уровню судов могут быть отнесены и другие дела. То есть перечень избирательных дел, отнесенных ГПК к подсудности этих судов, не является исчерпывающим.

В частности, согласно п. 1 ст. 31, п. 2 ст. 75 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан дела о расформировании участковых, территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления рассматриваются районными судами, а о расформировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и о расформировании ЦИК РФ рассматриваются соответственно верховными судами республик, равными им по уровню судами и Верховным Судом РФ.

Федеральным законом "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (п. 7 ст. 3) к подсудности верховных судов республик и равных им по уровню судов отнесены дела об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Следует учитывать, что к данной категории дел, подлежащих рассмотрению в качестве суда первой инстанции верховными судами республик и равными по уровню судами, относятся лишь дела о назначении даты выборов в органы местного самоуправления по заявлениям лиц, названных в указанном Законе, а также в п. 9 ст. 10 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан.

При проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации допускается возложение полномочий окружных избирательных комиссий на территориальные избирательные комиссии в соответствии с п. 1 ст. 25 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан.

В связи с этим возник вопрос: какому суду в этом случае при оспаривании решения территориальной комиссии подсудно дело - районному либо вышестоящему? Поскольку в данном случае предметом оспаривания является решение территориальной комиссии, то дело относится к подсудности районного суда.

Частью 1 ст. 260.1 ГПК определено, что заявление рассматривается судом с участием заявителя, представителя соответствующих органов государственной власти, органа местного самоуправления, политической партии, иного общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, прокурора. Неявка в суд указанных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения и разрешения дела.

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц следует привлекать лишь тех участников избирательных кампаний, чьи права непосредственно затрагиваются оспариваемыми решениями, действиями (бездействием) избирательных комиссий, других лиц.

Например, в случае обращения в суд кандидата, занявшего по результатам первого тура выборов пятое место, с заявлением об отмене результатов этих выборов, помимо избирательной комиссии, организующей выборы, к участию в деле суд обязан привлекать кандидатов, вышедших во второй тур, поскольку принятым судом решением их права будут затронуты непосредственно.

Вопрос о назначении выборов в судебном порядке может быть инициирован прокурором, а все дела этой категории подлежат рассмотрению с его обязательным участием (п. 9 ст. 10 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан, ч. 1 ст. 260.1 ГПК). Вместе с тем неявка в суд прокурора, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела.

Законодатель установил и определенные требования к решению суда по избирательным спорам, а также к порядку его кассационного обжалования (ст. 206, 211, ч. 4 ст. 260.1, 261 ГПК).

Суд по делам данной категории не только может признать незаконным обжалуемое решение, действие (бездействие), но и в соответствии с ч. 1 ст. 261 ГПК обязан обеспечить восстановление нарушенного права в полном объеме, включая и принятие решения по существу заявления. Например, признав незаконным отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата (списка кандидатов), суд имеет право обязать ее произвести регистрацию.

Очевидно, что суд не вправе подменять избирательные комиссии, решать вопросы, которые могут решить только они (подсчет голосов избирателей; определение результатов выборов; признание выборов действительными и т.п.). Примером может служить дело по заявлению кандидата об отмене решения окружной избирательной комиссии и постановления избирательной комиссии области в части признания выборов по одномандатному избирательному округу недействительными.

Областным судом были отменены решение и постановление указанных комиссий в части признания повторных выборов депутата по одномандатному избирательному округу недействительными. Повторные выборы по этому округу признаны действительными.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ изменила решение областного суда, исключив из резолютивной части указание о признании повторных выборов по одномандатному избирательному округу в представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации действительными, указав, что в силу ст. 261 ГПК суд полномочен признать оспариваемое решение соответствующей избирательной комиссии незаконным, а признание выборов действительными относится к компетенции соответствующей избирательной комиссии <1>.

-----

<1> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 апреля 2004 г. N 93-Г04-1.



Вместе с тем в судебной практике имели место случаи, когда избирательная комиссия бездействовала, и в целях обеспечения защиты прав избирателей суд вынужден был сам определять результаты выборов, выполняя тем самым возложенные на него задачи, в частности по восстановлению нарушенных прав в полном объеме <1>.

-----

<1> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22 октября 1999 г. N 30-Г99-6.

В том случае, когда оспоренное в суде решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата было мотивировано только нарушениями формального характера, без проверки ею подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, суд при отмене решения комиссии об отказе в регистрации кандидата в связи с его незаконностью не вправе самостоятельно производить проверку достоверности представленных кандидатом подписей избирателей и разрешать по существу вопрос о регистрации кандидата. Это являлось бы нарушением компетенции избирательной комиссии, поскольку именно она полномочна в соответствии с действующим законодательством проверять действительность и достоверность подписей избирателей.

При отмене решения избирательной комиссии в данном случае суд должен (если не истекли сроки для решения вопроса о регистрации кандидатов) направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение комиссией, решение которой было отменено.

Однако когда основанием для отказа в регистрации являлось лишь недостаточное количество представленных для регистрации достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, или превышение предельной величины доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, отобранных для проверки (подп. "д" п. 24 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан), а суд при рассмотрении дела установит достаточное количество таких

подписей (признав неправомерной произведенную комиссией "выбраковку" части подписей) или придет к выводу об отсутствии превышения предельной величины доли недействительных и недостоверных подписей среди отобранных для проверки, - в таком случае он не только вправе, но и должен разрешить по существу вопрос о регистрации кандидата, обязав избирательную комиссию зарегистрировать последнего.

По общему правилу решения судов по избирательным делам приводятся в исполнение после вступления их в законную силу (ст. 209, 210 ГПК).

Решения о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей (ст. 211 ГПК) и о назначении выборов в органы местного самоуправления на основании Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (п. 9 ст. 3) подлежат немедленному исполнению в силу императивного предписания названного Закона, о чем должно быть указано в резолютивной части решения.

Вместе с тем согласно ч. 4 ст. 260.1 ГПК решение суда первой инстанции об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) не может быть обращено к немедленному исполнению.

Решения по иным избирательным делам суд вправе обратиться к немедленному исполнению только по инициативе заявителей и лишь при наличии обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 212 ГПК, дав соответствующее обоснование этому в мотивировочной части решения (ст. 198 ГПК).

Обстоятельства, требующие обращения решения к немедленному исполнению, должны носить особый, исключительный характер. При обсуждении данного вопроса следует руководствоваться разъяснениями, содержащимися в п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. N 23 "О судебном решении".

Так, по одному из дел, приводя решение суда о признании бездействия избирательной комиссии незаконным к немедленному исполнению, суд сослался на возможные нежелательные последствия в политической жизни республики, разжигание межнациональной розни, общественно-политическую обстановку в республике,

экономическое положение и отсутствие правительства.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ исключила из решения суда указание о его обращении к немедленному исполнению, исходя из того что этот вывод никакими доказательствами в решении не обоснован, отсутствуют такие доказательства и в материалах дела. Не приведены судом также данные о невозможности исполнения решения в установленном порядке, не представлены они и заявителем. То есть законных оснований для удовлетворения ходатайства об обращении решения к немедленному исполнению у суда не имелось.

Решения судов по данной категории дел избирательные комиссии обязаны выполнять без проведения голосования. В противном случае они могут остаться неисполненными, так как комиссия является коллегиальным органом и при голосовании каждый ее член (которого решение суда ни к чему не обязывало) может проголосовать против того решения, которое обязана принять комиссия на основании решения суда.

Исполнение осуществляет руководитель избирательной комиссии в установленный судом срок, что является гарантией судебной защиты избирательных прав граждан (ч. 2 ст. 206 и ч. 1 ст. 261 ГПК).

На решение суда по делу, вынесенному в период избирательной кампании до дня голосования (независимо от вида избирательного спора), кассационная жалоба может быть подана в течение пяти дней со дня принятия судом решения (ч. 3 ст. 261 ГПК), в отличие от общего десятидневного срока для подачи кассационной жалобы (ст. 338 ГПК). Решение суда по такому делу вступает в законную силу по истечении пяти дней со дня принятия судом решения, если оно не было обжаловано в кассационном порядке (ст. 209 ГПК).

Решения судов, вынесенные после дня голосования, вступают в законную силу на общих основаниях.

Аналогичное положение закреплено в настоящее время и в отношении частичной жалобы (ч. 3 ст. 261 ГПК).

В ходе избирательных кампаний необходимо предпринимать меры к незамедлительному составлению протоколов судебных заседаний, рассмотрению замечаний на них, составлению мотивированных решений, направлению дел в вышестоящий суд, преимущественно с использованием фельдъегерской связи.

---

Для рассмотрения кассационных жалоб, поступивших в ходе избирательной кампании до дня голосования, установлен сокращенный пятидневный срок (ч. 3 ст. 348 ГПК). Соблюдение судом кассационной инстанции этого срока во многом зависит и от того, насколько своевременно и правильно совершены в суде первой инстанции процессуальные действия, предусмотренные ст. 343 ГПК.

Специфическим характером дел о защите избирательных прав обусловлена невозможность утверждения судом мирового соглашения, а следовательно, и невозможность прекращения производства по такому основанию в отличие от дел искового производства (ч. 3 ст. 246, ст. 248 ГПК). Исключается и заочное производство по делам о защите избирательных прав граждан (ч. 2 ст. 246 ГПК).

По делам данной категории не допускается правопреемство, участие третьих лиц.

В период проведения выборов суды нередко выносят определения о принятии мер по обеспечению заявленных требований. Запрещая избирательной комиссии совершать определенные действия, суд не вправе при этом ограничивать права других заинтересованных лиц, в частности победивших кандидатов, чем будут нарушены их права.

Принятые судом меры по обеспечению заявленных требований не должны приводить к необоснованному нарушению прав и свобод избирателей, создавать необоснованные препятствия к осуществлению избирательными комиссиями своих полномочий, предоставленных им федеральными законами. Такие меры должны приниматься с учетом требований ст. 133 ГПК, согласно которой обеспечение иска допускается лишь в тех случаях, если непринятие мер обеспечения может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда.

На это обстоятельство обращалось внимание и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2002 г. N 4-П, в котором, в частности, указано, что принимаемые судом законные и обоснованные меры по обеспечению иска направлены на достижение эффективной судебной защиты прав и законных интересов истца, и в случаях когда существует вероятность неисполнения или ненадлежащего исполнения ответчиком будущего решения суда.

Однако в соответствии с ч. 3 ст. 260.1 ГПК при рассмотрении и разрешении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации в период избирательной кампании до дня опубликования результатов выборов мерами по обеспечению заявления могут быть:

1) наложение ареста на избирательные бюллетени, списки избирателей, иные избирательные документы или их изъятие;

2) запрещение избирательным комиссиям осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов.

В силу ч. 3 ст. 246 ГПК суд при рассмотрении и разрешении дел о защите избирательных прав не связан основаниями и доводами заявления и обязан проверить законность оспариваемого решения, действия (бездействия) в полном объеме.

Вместе с тем если при рассмотрении заявления об отмене регистрации кандидата суд не установит для этого оснований, указанных в заявлении, но обнаружит иные предусмотренные законом основания для отмены регистрации кандидата, то не вправе со ссылкой на указанную процессуальную норму отменить регистрацию кандидата по основанию, которое не было заявлено, за исключением случая когда это основание в принципе исключает участие кандидата в выборах в связи с отсутствием у него пассивного избирательного права.

Решение по избирательному делу препятствует обращению в суд других лиц с аналогичными требованиями (ст. 248 ГПК). Так, в случае отказа судом одному из

кандидатов в удовлетворении заявления об отмене регистрации соперника, например в связи с непредставлением им всех документов, необходимых в соответствии с законом для регистрации кандидата, второму кандидату, обратившемуся в суд с заявлением об отмене регистрации того же соперника со ссылкой на нарушение им этой же правовой нормы, в принятии заявления должно быть отказано.

Для регистрации кандидата (списка кандидатов) в соответствующую избирательную комиссию до срока, установленного законом, должны быть представлены определенные избирательные документы. При этом действующее законодательство содержит ряд требований к оформлению таких документов. Однако отсутствие в полном объеме необходимых для регистрации документов не является основанием для отказа в их принятии, а может повлечь в силу подп. "в" п. 24 и подп. "б" п. 25 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов).

Нарушение сроков приема документов на регистрацию кандидата (списка кандидатов), происшедшее без вины со стороны лиц, сдающих эти документы на регистрацию в соответствии с календарным планом, утвержденным избирательной комиссией с отступлением от норм Закона, не может быть рассмотрено как основание для отказа в регистрации кандидата либо ее отмены.

Перечень оснований для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов может быть установлен исключительно федеральным законом и является исчерпывающим. По ряду оснований избирательные комиссии не только вправе, но и обязаны принять решение об отказе в регистрации. В п. 24 и 25 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан содержатся как основания для отказа в регистрации в связи с формальным невыполнением требований Конституции РФ и специальных федеральных избирательных законов, так и основания для отказа в регистрации в качестве меры государственно-правовой ответственности.

В случае если для регистрации представлены все полагающиеся документы, однако их содержание не соответствует требованиям Закона, следует исходить из того, что имеет место отсутствие необходимых для регистрации документов.

Вместе с тем если кандидат не указал в представленных документах отдельные сведения (например, в заявлении о согласии баллотироваться не указал код органа,

выдавшего паспорт), но приобрел при этом копию паспорта, суд вправе отменить решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, если только это обстоятельство послужило основанием для отказа в регистрации, поскольку при таких данных нельзя говорить о том, что нарушение является существенным.

При решении вопроса о достаточности подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов, следует иметь в виду, что закон запрещает повторную проверку подписных листов после подписания итогового протокола и регистрации кандидата, списка кандидатов.

При рассмотрении дел, связанных с предвыборной агитацией, следует учитывать ряд положений федерального законодательства общего характера.

Предвыборная агитация определяется Законом как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Она может проводиться в определенный законом период времени, в допускаемых законом формах и методами, только указанными в законе.

Подкуп избирателей имеет место в том случае, когда доказано, что он осуществлялся по отношению к избирателям под условием голосования "за" или "против" конкретного кандидата (ст. 56 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан).

Необходимо учитывать, что отмена регистрации кандидата является мерой публично-правовой ответственности, которая может быть применена судом лишь к кандидатам, виновным в совершении не любых нарушений избирательного законодательства, а таких, которые прямо предусмотрены в качестве основания для этого федеральными законами (п. 5 ст. 76 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан и др.).

Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена только судом. Ошибочное решение о регистрации кандидата сама избирательная комиссия не вправе отменить. Она должна обратиться в этом случае в суд с заявлением об отмене своего незаконного, по ее мнению, решения.

Вместе с тем, в строго определенных федеральными законами случаях (п. 1 - 4 ст. 76 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан) избирательная комиссия вправе сама аннулировать (но не отменить) регистрацию кандидата (списка кандидатов).

Отмена регистрации возможна при установлении факта подкупа избирателей лишь за виновные действия, совершенные самим кандидатом либо по его поручению иными лицами.

У судов возникал вопрос о возможности отмены регистрации кандидата перед повторным голосованием за нарушения, допущенные им в первом туре выборов. Отмена регистрации кандидата в этом случае не будет противоречить Закону, поскольку выборы не являются новыми: второй тур - всего лишь продолжение избирательной кампании.

В качестве основания отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) законодатель указывает на вновь открывшиеся обстоятельства, служащие основанием для отказа в регистрации. Вновь открывшимися являются такие обстоятельства, которые не могли быть выявлены и стали известны после регистрации избирательной комиссией кандидата (списка кандидатов).

По одному из дел Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила решение верховного суда республики, которым было удовлетворено заявление избирательной комиссии об отмене регистрации кандидата, и приняла новое решение об отказе в удовлетворении заявления.

Принимая решение, верховный суд республики исходил из того, что после принятия решения о регистрации кандидата были установлены на основании справки эксперта недостоверные подписи. Кроме того, в судебное заседание были представлены сведения о несоответствии данных об избирателях, содержащихся в подписных листах, данным, представленным адресной службой. Таким образом было установлено менее 2% достоверных подписей, что недостаточно для регистрации кандидата.



Судебная коллегия, отменяя решение суда, указала, что установление недостоверных подписей, представленных в поддержку кандидата в депутаты, при повторной проверке подписных листов за пределами установленного законом срока не может быть признан вновь открывшимися обстоятельствами, поскольку они могли быть выявлены при первоначальной проверке подписных листов. Действиями избирательной комиссии, которой произведена повторная проверка подписных листов, нарушен закрепленный в ст. 39 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан принцип равенства зарегистрированных кандидатов. Вследствие этого кандидат, об отмене регистрации которого просила избирательная комиссия, поставлен в неравное положение с другими кандидатами в депутаты, чем существенно нарушено его пассивное избирательное право.

Суд может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом в случае установления таких нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей (ст. 77 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан).

При принятии решения по делу о признании выборов недействительными судам следует ориентироваться как на формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, так и на обеспечение реальных условий для подлинно свободного волеизъявления избирателей в ходе выборов.

Результаты выборов могут быть признаны недействительными в зависимости от характера нарушений как при незначительном разрыве голосов избирателей между победителем и вторым кандидатом, так и в случае если разрыв голосов является значительным.

По одному из дел, где победитель по итогам голосования получил на один голос больше своего соперника, суд пришел к выводу о том, что имел место подкуп избирателей (раздача бесплатно продуктов питания и спиртных напитков от имени кандидата), побудивший последних проголосовать за этого кандидата, в связи с чем отменил решение избирательной комиссии о результатах выборов.

По другому делу, где победитель по итогам голосования также получил на один голос

больше своего соперника, суд отказал в удовлетворении заявления о признании выборов недействительными, поскольку установил, что нарушения, допущенные кандидатом - победителем в ходе избирательной кампании, не повлияли на результаты волеизъявления избирателей, причинно-следственная связь между допущенными нарушениями и результатами выборов отсутствовала.

Принцип соразмерности, вытекающий из ст. 17, 55 Конституции РФ, требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав соответствующего способа их восстановления. Это касается и признания выборов недействительными.

Этот принцип предполагает не только восстановление пассивного избирательного права кандидата (в случае невключения его в избирательный бюллетень, когда отказ в регистрации признается незаконным после выборов), но и соблюдение активного избирательного права граждан, а также прав избранного кандидата.

Следовательно, при наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина.

Так, в случае признания выборов недействительными повторные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года (ст. 71 Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан).

Разрешая дела о защите избирательных прав граждан, суд осуществляет контроль за соблюдением законности в деятельности избирательных комиссий, органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц. Этот контроль должен быть оперативным и эффективным. Только тогда будут выполнены задачи правосудия.