

Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Издательская версия
"СОВРЕМЕННЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ"

Е.П. ИЩЕНКО
А.Е. ИЩЕНКО

**Избирательные спор:
возникновение, разрешение,
предупреждение**

МОСКВА
2002

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 года № 113/1176-3.

Ищенко Евгений Петрович - член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии естественных наук, заслуженный юрист Российской Федерации. Более 30 лет работает в области юриспруденции, начав следователем в органах прокуратуры, имеет четвертьвековой опыт научно-исследовательской и преподавательской работы. С 1993 года - депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, с 1995 года - член ЦИК России на постоянной основе, в течение четырех лет возглавлял рабочую группу по предварительному разрешению избирательных споров. Специалист в области избирательного права и процесса, автор более 150 научных и научно-популярных книг, брошюр и статей в области юриспруденции.

Ищенко Андрей Евгеньевич - закончил Московскую государственную юридическую академию, автор и соавтор четырех публикаций по вопросам избирательного права и процесса.

Ответственный редактор — доктор юридических наук *Ю.А. Веденеев*

Ищенко Е.П., Ищенко А.Е.

Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение — М., РЦОИТ, 2002. 144 с.

ISBN-5-93639-020-9

В издании рассматриваются причины возникновения избирательных споров, приводятся их классификация и законодательная база разрешения. Подробно анализируются разрешение избирательных споров, в том числе информационных, в административном и судебном порядке, а также вопросы профилактики таких споров.

Издание адресуется избирательным комиссиям, судам общей юрисдикции, кандидатам, их доверенным лицам, избирательным объединениям и блокам, политическим партиям, должностным лицам, творческим работникам организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий, наблюдателям - всем, кто интересуется избирательным правом, избирательным процессом.

© Российский центр обучения избирательным технологиям при
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации.

Содержание

Предисловие	5
Глава 1. Общие вопросы разрешения избирательных споров	7
§1. Понятие избирательных споров и причины их возникновения	7
§2. Классификация избирательных споров	18
§3. Законодательная база разрешения избирательных споров	27
Глава 2. Разрешение электоральных споров избирательными комиссиями	47
§1. Порядок и сроки разрешения избирательных споров	47
§2. Практика разрешения избирательных споров в административном порядке	62
§3. Особенности разрешения информационных избирательных споров	79
Глава 3. Разрешение избирательных споров в судебном порядке	94
§1. Компетенция судов общей юрисдикции по разрешению избирательных споров	94
§2. Подготовка и рассмотрение судебных дел по избирательным спорам	109
§3. Практика судебного разрешения избирательных споров	122
§4. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в профилактике избирательных споров	140

Заключение	147
Программа учебного курса по теме "Избирательные споры"	148
Методические рекомендации	148
Лекционный курс	151
Планы семинарских занятий	152
Контрольные вопросы	154
Нормативные материалы	156
Литература	156

Предисловие

Избирательный процесс в современной России приобрел постоянный характер. Его апогеем являются выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и главы государства - Президента Российской Федерации. Непрерывность избирательного процесса обусловлена тем, что между выборами высших органов государственной власти страны постоянно проводятся дополнительные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации взамен выбывших, выборы депутатов законодательных органов и глав субъектов Федерации, местных администраций, а также органов местного самоуправления.

Избирательные споры - хотя и являются нежелательными спутниками любой избирательной кампании - неизбежны, поскольку в ходе подготовки и проведения выборов не могут не сталкиваться интересы активных участников избирательного процесса - политических партий, избирательных блоков, общественных движений, граждан, кандидатов в депутаты, на высшие руководящие должности исполнительных органов власти. И без конфликтов, зачастую весьма острых, конечно же, не обходится.

Однако значительное число избирательных споров свидетельствует не только о недостатках в исполнении требований избирательного законодательства, но и о росте общественной, политической активности граждан России, повышении интереса к проводимым выборам и их результатам.

Избирательные споры - это конфликтные ситуации, возникающие в связи с нарушениями избирательных прав граждан и их объединений при проведении избирательных кампаний по выборам действующих в стране представительных и исполни-

тельных органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые разрешаются в административном или судебном порядке.

Выборы всех уровней в Российской Федерации приобрели характер конкурентной борьбы между отдельными кандидатами, социальными группами, общественными движениями, политическими партиями. В любом российском общественном движении действуют как минимум две силы (стороны) с противоположными экономическими и общественными интересами. Все это делает рассматриваемую в данной работе проблематику весьма актуальной для всех участников избирательного процесса и его организаторов.

**Доктор юридических наук
Ю.А. Веденев**

Глава 1. Общие вопросы разрешения избирательных споров

§1. Понятие избирательных споров и причины их возникновения

По мере формирования в 1993-2001 годах демократических институтов представительной и исполнительной государственной власти избирательные комиссии и судебные органы страны накопили богатейший опыт разрешения спорных, конфликтных ситуаций, возникавших при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации трех созывов, двух кампаний по выборам Президента Российской Федерации, многочисленных выборов глав исполнительной власти субъектов Федерации, представительных органов последних, а также органов местного самоуправления.

Становление демократической избирательной системы в стране сопровождается последовательным совершенствованием избирательного законодательства, особенно в области защиты избирательных прав граждан, и одновременно пополнением практики разрешения избирательных споров как избирательными комиссиями, так и судами всех уровней.

Обеспечивая проведение выборов в строгом соответствии с действующим избирательным законодательством, российская избирательная система одновременно и сама активно развивается по следующим основным направлениям:

- совершенствование законодательства о выборах и референдумах;
- создание административного механизма обеспечения избирательных прав граждан;

- организационное, информационное и финансовое обеспечение избирательного процесса;
- подготовка организаторов выборов;
- внедрение прогрессивных избирательных технологий;
- повышение правовой культуры избирателей;
- изучение международного опыта проведения выборов и др.

Хотя избирательными комиссиями различных уровней накоплен определенный опыт по рассмотрению избирательных споров, анализ поступивших от них в ЦИК России материалов позволяет заключить, что эта работа требует серьезного обобщения, систематизации, выработки основных принципов, по которым она должна строиться, уяснения перспектив ее развития и правового регулирования, чтобы на этой основе готовить к ней членов комиссий. Необходимость усиленного внимания к данному направлению обусловлена значением государственных гарантий избирательных прав граждан для стабильности российского общества.

Обращения в избирательную комиссию за восстановлением нарушенных избирательных прав являются одним из механизмов защиты прав граждан, которая гарантируется государством и его правовой системой. По эффективности применения этого механизма можно судить о его общественной значимости.

Следует отметить, что действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации о выборах не оперирует категорией "избирательные споры", а использует термин "обжалование нарушений избирательных прав граждан". Объясняется это, вероятно, тем, что обжалование является начальной фазой разрешения избирательного спора, направленного на устранение допущенного или мнимого нарушения избирательных прав.

Под избирательными правами следует понимать гарантированное статьей 32 Конституции Российской Федерации право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В этой связи российские граждане и их политические объединения имеют

право участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в исполнительные и законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации (ее субъектов) и в органы местного самоуправления. Они также вправе участвовать и выдвижении кандидатов (их списков), в наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования, определение результатов выборов, другие избирательные действия.

Под избирательной кампанией понимается период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти (местного самоуправления) о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, финансового отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на их подготовку и проведение. В этот период назначается дата выборов, определяются границы избирательных округов и избирательных участков (эти сведения доводятся до избирателей путем опубликования), формируются избирательные комиссии, осуществляющие подготовительные мероприятия: регистрацию инициативных групп, выдвигающих кандидатов, и факты самовыдвижения, регистрацию кандидатов, заручившихся необходимой поддержкой путем сбора подписей либо внесших избирательный залог, составление и проверку списков избирателей и др. Кроме того, проводится предвыборная агитация, голосование (в том числе досрочное), подводятся и официально публикуются итоги прошедших выборов.

Анализ действующего законодательства и практики его применения позволяет заключить, что избирательные споры - это споры по поводу применения законодательства о выборах, возникающие при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также в период между выборами, которые разрешаются избирательными комиссиями разных уровней либо в судебном порядке.

Причины возникновения избирательных споров весьма раз-

нообразны, но главная из них - нарушение избирательных прав граждан. Однако ввиду отсутствия в Конституции Российской Федерации специальных норм, регламентирующих проведение выборов, а также вследствие относительно небольшого периода создания федеральных и региональных законов о выборах и референдумах в избирательном законодательстве есть пробелы и несоответствия. Неурегулированность в законодательстве отдельных избирательных действий и процедур зачастую заставляет избирательные комиссии принимать решения, нарушающие избирательные права граждан, которые затем обжалуются в вышестоящие избирательные комиссии либо в судебные инстанции.

К таким пробелам в действующем законодательстве о выборах относятся: неурегулированность правового статуса сборщика подписей избирателей в поддержку кандидата, неопределенность института выборочной проверки подписных листов, неполный перечень полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателя, несовершенные рычаги для пресечения использования кандидатами и должностными лицами преимуществ служебного положения в целях избрания, нецелевого расходования средств из избирательных фондов, злоупотребления возможностями СМИ и др.

Распространенные причины возникновения избирательных споров - это, с одной стороны, недостаточно высокий уровень правовой культуры активных участников избирательного процесса, отсутствие у них глубоких познаний и навыков применения современного законодательства о выборах, а с другой - несовершенство последнего как на федеральном, так и на региональном уровнях, наличие в нем пробелов, противоречий, коллизий.

Несоответствие норм избирательного законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству о выборах часто вызывает спорные, конфликтные ситуации. Например, М.Н. Снежков обжаловал действия Ессентукской окружной избирательной комиссии по выборам депутата Госу-

дарственной Думы Ставропольского края. В жалобе заявитель указал на противоречие пункта 3 статьи 2 Закона Ставропольского края "О выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края" статье 32 Конституции Российской Федерации и статье 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Закон об основных гарантиях).

В своей жалобе Снежков указал, что окружная избирательная комиссия отказала ему в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы Ставропольского края неправильно, так как ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории, могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации.

Заявитель был вынужден обратиться в суд. Ессентукский городской суд удовлетворил его исковое требование, обязав окружную избирательную комиссию не препятствовать Снежкову в сборе подписей для регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы Ставропольского края, поскольку он временно проживал в крае и имел право выдвигать свою кандидатуру на выборах.

Такие ситуации встречаются довольно часто. Избирательные споры, рассмотренные в ходе выборов депутатов законодательных (представительных) органов в Республике Башкортостан и Московской области, рельефно выявили несоответствие регионального избирательного законодательства Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству о выборах.

Так, при рассмотрении жалобы М.З. Гайсина, направленной в Центральную избирательную комиссию Республики Башкортостан, выяснилось, что положения статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" противоречат требованиям статей 19, 32, 76 Конституции Российской Федерации, на что было указано в постановлении Конституционного Суда Российской

Федерации от 21 июня 1996 года.

Местные законодатели завысили требования к количеству подписей избирателей, необходимому для регистрации кандидатом в депутаты. Они обязали кандидатов собрать подписи 5 процентов избирателей от их общего числа в округе вместо 2 процентов подписей, установленных Законом об основных гарантиях. Тем самым законодательство Республики Башкортостан поставило своих граждан в неравные условия с гражданами других субъектов Российской Федерации при реализации ими своих избирательных прав.

В Законе Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" были установлены и другие неправомерные требования при выдвижении кандидатами в депутаты: представление заверенного списка инициативной группы численностью не менее 100 человек и протокола общего собрания избирателей. Только решение Верховного Суда Республики Башкортостан, основанное на положениях Конституции России и федерального законодательства о выборах, позволило зарегистрировать Гайсина кандидатом в депутаты.

Немало конфликтных ситуаций порождает недостаточный уровень правовой культуры избирателей и некомпетентность организаторов выборов. От этого напрямую зависят количество и характер возникающих избирательных споров, а также продолжительность их разрешения. О слабом знании кандидатов норм федерального законодательства о выборах свидетельствует хотя бы тот факт, что в ЦИК России в 1996 году обратилось более 60 заявителей, которые требовали зарегистрировать их в порядке самовыдвижения кандидатами на пост Президента Российской Федерации. Получив обоснованный отказ, часть из них продолжала настаивать на своих притязаниях, обратившись в Верховный Суд Российской Федерации, где им тоже было отказано.

Низкая правовая культура организаторов и участников избирательного процесса в определенной степени обусловлена тем, что избирательные правоотношения в России находятся в стадии

развития. Поэтому повышение правовой культуры всех участников избирательного процесса, учет передового зарубежного опыта позволят гармонизировать избирательные правоотношения, что должно постепенно сократить количество возникающих спорных, конфликтных ситуаций.

Целый ряд избирательных споров стал следствием неисполнения или ненадлежащего исполнения органами, организациями и должностными лицами своих обязанностей в рамках избирательных правоотношений. В частности, это были ошибки в деятельности региональных, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, вызванные как низким уровнем правовой подготовки их членов, так и отсутствием практических навыков оптимального разрешения конфликтных ситуаций.

Нельзя не отметить, что отдельные кандидаты и их сторонники зачастую пытались использовать любой повод для создания конфликтной ситуации для привлечения к себе внимания средств массовой информации и рядовых избирателей, прямо или косвенно втянуть избирательные комиссии в разбирательство жалоб, чтобы в случае неизбрания использовать этот "аргумент" для оспаривания результатов выборов.

Анализ избирательных споров, разрешенных в ходе проведения выборов глав администраций (губернаторов) в регионах Поволжья, Сибири и Дальнего Востока, показывает, что отдельные должностные лица республик Марий Эл, Тыва, Саха (Якутия), Амурской, Читинской, Сахалинской, Тюменской областей, Корякского, Ханты-Мансийского, Эвенкийского, Ямало-Ненецкого автономных округов не всегда обеспечивали должное взаимодействие с избирательными комиссиями, пытались оказывать давление на членов этих комиссий и избирателей.

Так, в Эвенкийском автономном округе члены окружной избирательной комиссии при определении результатов выборов главы администрации округа 22 декабря 1996 года были вынуждены признать их недействительными в связи с тем, что группа граждан не смогла реализовать свое конституционное право избрать главу администрации из-за грубых нарушений

порядка голосования на нескольких избирательных участках.

Например, Президент Республики Марий Эл, используя свое служебное положение, попытался изменить порядок голосования, установленный республиканским законодательством, издав указ об отмене выборов, оказывал давление на членов Центральной избирательной комиссии республики. Его противоправные действия были обжалованы Комиссией в Верховный Суд и прокуратуру Республики Марий Эл, что и позволило разрешить острый конфликт.

Указанные причины избирательных споров проявляются на всех стадиях избирательного процесса, с учетом особенностей правоотношений, складывающихся на каждой из них, и того комплекса избирательных прав, который может быть нарушен. Причины возникновения избирательных споров взаимообусловлены, взаимосвязаны, они усугубляют и обостряют друг друга.

В то же время следует подчеркнуть, что реализация в избирательном процессе прав и полномочий граждан и организаций неразрывно связана с исполнением ими множества конкретных обязанностей. Недобросовестность в этом кого-либо из участников избирательных правоотношений неизбежно нарушает избирательные права других участников, что стимулирует возникновение конфликтных ситуаций.

Приведем наиболее характерные, типичные причины возникновения избирательных споров:

- несовершенство избирательного законодательства;
- несоответствие регионального избирательного законодательства федеральному законодательству;
- неоптимальная практика применения избирательного законодательства избирательными комиссиями разных уровней;
- неправильное понимание и применение норм избирательного законодательства членами избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- нарушения избирательного законодательства избирателями, инициативными группами, избирательными объединениями и

блоками;

- нарушения требований избирательного законодательства органами исполнительной и законодательной власти;
- нарушения требований избирательного законодательства со стороны средств массовой информации и их работников;
- нарушения требований избирательного законодательства кандидатами на выборные должности, их представителями, доверенными лицами, наблюдателями и членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- применение "грязных" избирательных технологий в ходе подготовки и проведения выборов;
- несоблюдение норм избирательного законодательства со стороны судебных органов ("пестрая" судебная практика разрешения избирательных споров).

Обобщенный анализ избирательных споров, рассмотренных избирательными комиссиями в ходе подготовки и проведения всех прошедших выборов, показывает, что количество конфликтных ситуаций меньше в тех регионах, в которых проводится целенаправленная профессиональная подготовка организаторов выборов, придается важное значение устранению нарушений избирательного законодательства, правовому просвещению избирателей, обеспечена гласность в работе избирательных комиссий в плане реализации избирательных прав граждан.

Анализ практики рассмотрения избирательных споров свидетельствует, что их рост имеет место на выборах определенного уровня, что объясняется особой заинтересованностью политических сил общества в их результатах. Так, максимальное количество конфликтных ситуаций отличает выборы депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, а также глав исполнительной власти субъектов регионов и муниципальных образований.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы оспариваемым поводом к отказу в регистрации были не только нехватка действительных подписей в поддержку кандидата, но и несоответствие формы подписных листов той, которая установ-

лена законом, отсутствие данных о месте жительства уполномоченных представителей кандидата, сборщиков подписей, а также лиц, удостоверивших подписные листы.

Оспаривались решения окружных избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатом и по причине отсутствия у претендента российского гражданства. Заявители оспаривали процедурные вопросы голосования военнослужащих и членов их семей, результаты голосования российских граждан за рубежом, итоги досрочного голосования, в том числе проведенного в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах, входящих в избирательный округ.

Большое количество жалоб и заявлений в ходе проведения избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 1996 году поступило во время сбора подписей в поддержку кандидатов в трудовых коллективах предприятий и организаций МПС России, а также других министерств и ведомств. Нарушениями законодательства о выборах стали случаи администрирования и психологического нажима на подписантов. Вызвало нарекания и проведение предвыборной агитации.

Споры, связанные с отказом в регистрации кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, возникали главным образом вследствие выбраковки части подписных листов с подписями избирателей в поддержку того или иного кандидата. В результате число собранных подписей оказывалось меньшим, чем требуемое по закону для регистрации.

Понятно, что подписные листы отнюдь не свидетельствуют о возможной поддержке кандидата на выборную должность со стороны избирателей. Более того, процедура сбора подписей нередко имеет фальсифицированный характер. В результате избирательным комиссиям приходится сверять подписи в подписных листах, проводить опросы избирателей, обращаться в криминалистические лаборатории, организовывать почерковедческие экспертизы и тд.

Были случаи, когда избирательные комиссии при принятии

решений по спорным вопросам руководствовались только законами субъекта Российской Федерации и не учитывали, что при наличии в них несоответствий с федеральным законодательством применяется федеральный закон. Например, Закон Саратовской области "О выборах в Саратовскую областную Думу" предусматривал одним из оснований для отказа в регистрации кандидатом в депутаты наличие трех процентов недоброкачественных подписей от числа представленных. Закон Республики Дагестан "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан" устанавливал, что отдельные избирательные округа являются "женскими" или "национальными", вследствие чего в регистрации по ним лицам иного пола либо не той национальности отказывалось. В отдельных регионах допускались существенные - до 25 процентов - отклонения в численности избирателей при формировании избирательных округов.

При проведении выборов в органы государственной власти сложносоставных субъектов Российской Федерации немало споров вызвал вопрос об участии в голосовании входящих в них автономных образований. Вхождение автономного округа в край, область означает также признание населения округа составной частью населения края, области. Например, на территории Тюменской области расположены Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Граждане, проживающие в них, имеют право участвовать в выборах в органы государственной власти Тюменской области, поэтому государственные органы автономного округа обязаны принять все предусмотренные законом меры для реализации гражданами этого конституционного права.

При проведении выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации много конфликтных ситуаций вызвал вопрос о возможности совмещения статуса выборного главы администрации местного самоуправления со статусом депутата законодательного органа. Разрешился он отрицательно, ибо находиться на государственной или муниципальной службе и одновременно

входить в состав законодательного (представительного) органа местного самоуправления запрещено.

Недостатки не только законов, но и подзаконных актов, принимаемых избирательными комиссиями, могут привести к нарушению избирательных прав граждан, возникновению избирательных споров. Так, Избирательная комиссия Калининградской области дала разъяснение по применению Закона Калининградской области "О выборах Главы администрации (губернатора) Калининградской области" относительно сроков выдвижения и регистрации кандидатов. В нем был неверно указан период выдвижения (не была учтена процедура внесения избирательного залога). Только после вмешательства ЦИК России Избирательная комиссия области привела указанные разъяснения в соответствие с действующим законодательством.

Много избирательных споров возникало на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации и выборных должностных лиц местного самоуправления. Реализация законодательства о реформе местного самоуправления вызвала ряд избирательных споров по вопросам назначения и проведения местных референдумов по определению статуса муниципальных образований, принятию их уставов. Здесь переплелись многие причины возникновения конфликтных ситуаций: и несовершенство законодательства в аспекте процедуры сбора подписей, и противоречия между федеральным и региональным законодательством, и неверное толкование норм избирательных законов, и острая конкуренция между кандидатами и теми, кто хотел бы зарегистрироваться.

§2. Классификация избирательных споров

Избирательные споры можно классифицировать по нескольким основаниям. Это может быть уровень проводимых выборов, предмет спора, оспаривающая сторона, причина возникновения, время подачи и др. Большое разнообразие возникающих во время выборов конфликтных ситуаций делает затруднительным пере-

числение всех оснований их возникновения. При классификации по первому из названных можно выделить союзный, федеральный, региональный, муниципальный и локальный уровни проведения выборов. Каждый уровень выборов имеет некоторые специфические особенности избирательных споров. Кроме того, следует отметить, что на каждом из названных уровней могут проводиться основные (очередные или внеочередные), дополнительные, повторные, повторные дополнительные выборы, также придающие возникающим избирательным спорам определенную специфику.

Так, в ходе проведения дополнительных и повторных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в одномандатных избирательных округах в ЦИК России поступил ряд жалоб. Последние были связаны с регистрацией кандидатов в депутаты Государственной Думы, изготовлением избирательных бюллетеней, обжалованием решений и действий окружных избирательных комиссий по определению результатов выборов, практике применения разъяснений и инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Группировка избирательных споров в зависимости от уровня проводимых выборов представлена в схеме 1.

Схема 1



Если классифицировать наиболее характерные предметы возникавших избирательных споров, то результатом явится схема 2.



Избирательные споры могут возникнуть между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и гражданами; между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и избирательными комиссиями; между избирательными комиссиями и гражданами; между избирательными комиссиями; между гражданами.

Оспаривающей стороной могут быть нормотворческие участники избирательного процесса, его инициаторы, организаторы, а также избиратели, кандидаты на выборные должности, их представители, наблюдатели и т.д. Ими могут быть политические партии и общественные движения, их региональные отделения, избирательные объединения и избирательные блоки, инициативные группы, органы и должностные лица государственной власти и местного самоуправления.

Правом обжалования решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан, обладают также избирательные комиссии всех уровней, начиная с участковых и заканчивая Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Чаще других оспаривающей стороной в избирательном споре становятся граждане, которые по той или иной причине не зарегистрированы в качестве кандидатов, а также кандидаты, проигравшие на выборах. В зависимости от уровня выборов и предмета спора заинтересованная сторона обычно сама определяет, куда ей обратиться для его разрешения.

Если взять в качестве основного предмета избирательных споров время возникновения избирательного спора, то можно выделить те споры, которые возникают до начала избирательной кампании (агитация за того или иного претендента на выборную должность, за политическую партию или общественное движение до назначения даты выборов), во время избирательной кампании (основная масса конфликтных ситуаций) и в послевыборный период (оспаривание правомерности получения мандата выборного должностного лица и т.п.).

Особо следует выделить жалобы, поступающие в день голосования, поскольку их рассмотрение осложнено очень жесткими временными параметрами, исчисляемыми буквально в часах и минутах.

Избирательные споры можно классифицировать следующим образом:

по степени сложности - 1) возникающие по жалобам, не требующим дополнительных проверочных действий; 2) возникающие по жалобам, требующим дополнительной проверки. Последние, в свою очередь, можно подразделить на: а) требующие проверки с выездом на место нарушения избирательных прав граждан; б) не требующие выезда; в) требующие подключения к проверке компетентных (как правило, правоохранительных) органов; г) проверяемые силами членов избирательной комиссии соответствующего уровня либо объединенными усилиями вышестоящей и нижестоящей избирательных комиссий;

по характеру нарушенных избирательных прав - 1) споры о защите пассивного избирательного права; 2) споры о защите активного избирательного права (например, невключение в списки избирателей, отказ в выдаче избирательного бюллетеня по надуманным основаниям);

по значимости для избирательного процесса - споры, разрешение которых устраняет незначительные нарушения законодательства о выборах (большинство жалоб); споры, разрешение которых существенно влияет на ход и результаты избирательного процесса (отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов, снятие их с регистрации и т.п.).

Избирательные споры можно также классифицировать как споры: 1) разрешаемые в упрощенном порядке (членом или должностным лицом избирательной комиссии); 2) требующие предварительного разбирательства на заседании рабочей группы; 3) требующие коллегиального разрешения всем составом избирательной комиссии. Эта классификация нуждается в дополнительном пояснении. Поскольку первоисточниками избирательных споров являются жалобы, то первой категории споров со-

ответствуют те, которые полностью не обоснованы, то есть требования заявителя не соответствуют избирательному законодательству либо в них поднимаются вопросы, не входящие в компетенцию избирательных комиссий (такие жалобы следует направлять в соответствующие органы).

Так, в ходе избирательной кампании по выборам главы администрации Владимирской области поступали заявления и обращения, связанные с газификацией городов и районов области, поставками хлопкового сырья предприятиям легкой промышленности, со стабилизацией работы АО "Владимирский тракторным м-вод" и др.

Второй категории споров соответствуют жалобы, частично обоснованные. И только третья категория избирательных споров возникает вследствие поступления жалоб на действительные и, как правило, серьезные нарушения избирательных прав граждан.

Нельзя не отметить, что нарушения избирательного законодательства год от года становятся все более изощренными, а потому разрешение возникающих избирательных споров постоянно усложняется, как, впрочем, и само избирательное законодательство. На выискивание различных "лазеек" в действующем законодательстве о выборах, разработку и реализацию правонарушающих избирательных технологий нацелена целая инфраструктура: политтехнологи, имиджмейкеры, политконсультанты, работающие в независимых институтах, центрах, фирмах, фондах.

Черные, или "грязные", PR-технологии становятся обыденным явлением даже на выборах муниципального уровня. В качестве одного из приемов таких технологий можно выделить "поточные" жалобы, когда в избирательную комиссию поступают сотни жалоб по самым разным, зачастую незначительным, поводам. Цель таких жалоб - не защита нарушенных избирательных прав, а дестабилизация и даже парализация работы избирательной комиссии, а также наиболее опасного конкурента в предвыборной гонке.

Цель здесь очевидна - помешать эффективной правоприме-

нительной деятельности избирательных комиссий. Так, в избирательные комиссии Брянской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Ульяновской областей в 2000 году таких жалоб поступило свыше 200 в каждую. А на заседаниях Избирательной комиссии Удмуртской Республики в ходе кампании по выборам Президента этой республики было рассмотрено 369 избирательных споров.

В окружную избирательную комиссию Волжского одномандатного избирательного округа № 68 (Волгоградская область) поступила 131 жалоба избирателей об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы АЛ. Попова, написанная по стандартному тексту и содержащая требования не нарушать права кандидата. Естественно, что разрешать в этом случае такое количество избирательных споров не было необходимости, так как предмет обращений был один.

Помимо первичных, можно выделить также жалобы повторные, когда заявитель сообщает о тех же нарушениях, недовольный

полученным ответом, и "серийные", когда заявитель рассылает такие жалобы сразу в несколько инстанций, откуда они потом обычно поступают для рассмотрения в избирательную комиссию.

Порядок разрешения избирательных споров может быть как административным (инстанционным), так и судебным (схема 3).



Выбирая тот или другой порядок разрешения избирательных споров, следует учитывать, что с жалобами на решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц можно обращаться только в судебные органы.

Действующее законодательство не случайно предусматривает два способа разрешения избирательных споров - судебный и административный. Они существенно отличаются по кругу лиц, по деленным правом подачи соответствующей жалобы, по предмету обжалования (содержанию электорального конфликта), по установленным процедурам рассмотрения жалоб и юридическим последствиям принимаемых решений.

Вместе с тем следует отметить, что административный и су-

дебный порядок обжалования нарушений избирательных прав и разрешения избирательных споров дополняют друг друга относительно автономными (с юридической точки зрения) способами обеспечения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных российской Конституцией в сфере организации и проведения свободных и демократических выборов.

§3. Законодательная база разрешения избирательных споров

Федеральное избирательное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации урегулировали порядок обжалования участниками избирательного процесса нарушений избирательных прав граждан как поводов для возникновения электоральных споров.

Порядок обжалования регулируется статьей 68 Закона об основных гарантиях, статьей 79 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" и статьей 90 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее - Закон о выборах депутатов), нормами Федерального закона "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", а также соответствующими положениями законов субъектов Российской Федерации.

В постановлении ЦИК России от 29 сентября 2000 года № 110/1163-3 "О соответствии избирательного законодательства ряда субъектов Российской Федерации федеральному законодательству" отмечается, что имеющиеся в региональном законодательстве о выборах несоответствия федеральному законодательству и его нарушения существенно затрудняют процесс реализации избирателями своего конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также проведение выборов.

Большое значение этой проблеме придано и в докладе ЦИК России "О развитии и совершенствовании законодательства

Российской Федерации о выборах и референдумах", в котором особо подчеркивается, что региональное избирательное законодательство должно не только дополнять и конкретизировать положения федерального, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных правоотношений на местном уровне.

Направления развития и совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, содержащиеся в указанном докладе, были рассмотрены и одобрены Рабочей группой, образованной распоряжением Президента Российской Федерации от 26 августа 2000 года № 372-рп для подготовки предложений по совершенствованию федерального законодательства о выборах, доложены Президенту Российской Федерации и уже претворяются в конкретные законопроекты.

В настоящее время правовая база регионального избирательного законодательства включает более 300 законов. Во всех регионах (кроме Чеченской Республики) имеются законы о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в 87 - о выборах главы исполнительного органа государственной власти. Что касается регулирования выборов в органы местного самоуправления, то 53 региона приняли законы о выборах в органы местного самоуправления, 43 - законы о выборах глав муниципальных образований, 42 - законы о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления.

Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по пути унифицирования избирательного законодательства о выборах и референдумах, приняли избирательные кодексы.

В четырнадцати субъектах Российской Федерации избирательное законодательство кодифицировано. В семи из них кодексы регулируют выборы всех уровней, в Костромской области приняты два кодекса - избирательный и о референдумах, в Свердловской области и Коми-Пермяцком автономном округе кодексы регулируют выборы и отзыв выборного должностного лица, еще в пяти регионах - выборы, референдумы и отзыв.

Следует отметить, что в деле совершенствования законодательства о выборах и устранения нарушений его норм, о которых сообщается в жалобах (заявлениях) граждан и кандидатов в депутаты, избирательных объединений, большое значение имеет правозаконодательной инициативы избирательных комиссий субъектов Федерации, предоставленное им органами государственной власти республик, краев, областей, автономных округов. Однако только в 42 субъектах Российской Федерации избирательные комиссии наделены правом законодательной инициативы.

Многое в субъектах Российской Федерации сделано в части приведения региональных законов о выборах и референдумах в соответствие с федеральным законодательством. Активную роль в этом важном процессе сыграли региональные избирательные комиссии, которые во взаимодействии с соответствующими законодательными органами используя право законодательной инициативы, участвовали в подготовке изменений и дополнений в действующие региональные законы, а также в разработке новых законопроектов.

Положительный опыт работы в этом направлении накоплен избирательными комиссиями республик Алтай и Марий Эл, Кабардино-Балкарской Республики, Архангельской, Костромской, Ростовской, Смоленской, Ульяновской областей, Агинского Бурятского автономного округа, других регионов. Так, используя предоставленное им право законодательной инициативы, избирательные комиссии Архангельской и Смоленской областей вносили предложения об изменениях и дополнениях соответствующих законодательных актов на основе рекомендованных ЦИК России модельных законов о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации и о выборах главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представители региональных избирательных комиссий нередко участвовали в разработке законопроектов и поправок к действующим законам в составе рабочих групп, созданных за-

конодательными (представительными) органами государственной власти. Некоторые избирательные комиссии рецензировали законопроекты о выборах и передавали заключения в названные органы. С учетом предложений Избирательной комиссии Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в Закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа "О выборах депутатов Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа" было внесено более 40 поправок. В большинстве субъектов Российской Федерации эта работа проводилась также на основе модельных законов, разработанных Научно-методическим советом при ЦИК России и одобренных последней.

В субъекты Российской Федерации были направлены два сборника с текстами восьми модельных законов о выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, о региональных и местных референдумах, в которых даны основные принципы и процедуры выборов и референдумов, нормы, касающиеся обеспечения гарантий избирательных прав граждан. Положения модельных законов рекомендовалось использовать при подготовке региональных законодательных актов.

Кроме уроков, извлеченных из собственной правоприменительной деятельности, избирательные комиссии субъектов Федерации учитывают и мнение ЦИК России о региональном законодательстве. На основании пункта 11 статьи 21 Закона об основных гарантиях ЦИК России вправе давать заключения о соответствии региональных законодательных актов указанному Закону. Пользуясь предоставленным правом, ЦИК России только в 1998 году подготовила более 50 экспертных заключений для 35 субъектов Федерации. Эти заключения также послужили дополнительным стимулом для обращения региональных избирательных комиссий в законодательные органы в целях исправления норм, ущемляющих избирательные права граждан.

Серьезные замечания в части недостаточного уровня обеспечения соблюдения гарантий избирательных прав граждан вы-

зывали законы, принятые в республиках Калмыкия и Коми, Удмуртской Республике, Краснодарском крае, Кемеровской области, городе Санкт-Петербурге и в некоторых других регионах. Зачастую в этих законах содержались ограничения активного и пассивного избирательного права граждан, связанные со сроками проживания на территории субъекта Федерации, установлением дополнительных возрастных цензов для кандидатов, неравенством избирательных округов по числу избирателей, ограничениями избирательных прав военнослужащих срочной службы и некоторые др.

По настоятельным рекомендациям ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и при содействии органов прокуратуры многие несоответствия подобного рода были устранены законодателями республик Адыгея, Башкортостан, Мл рий Эл, Хабаровского края, Амурской, Кировской, Ростовской, Саратовской областей, Коми-Пермяцкого автономного округа.

Нельзя не отметить и то обстоятельство, что прямые указания региональным законодателям о приведении своих нормативных правовых актов о выборах в соответствие с федеральным законодательством содержались в решениях Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции в ходе рассмотрения ими жалоб о нарушениях избирательных прав граждан.

Только в 1998 году на заседаниях ЦИК России рассматривались вопросы: о работе Избирательной комиссии Ставропольского края по обеспечению избирательных прав граждан при проведении выборов депутатов Государственной Думы Ставропольского края; о практике применения Избирательного кодекса при подготовке и проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Свердловской области; об участии Избирательной комиссии Краснодарского края в работе по приведению краевого законодательства о выборах и референдумах в соответствие с Законом об основных гарантиях; о работе Избирательной комиссии города Санкт-Петербурга по обеспечению

избирательных прав граждан при выборах в органы местного самоуправления; о работе Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия по подготовке в республике правовой базы, обеспечивающей реализацию избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме и др. Понятно, что ЦИК России, как правило, не ограничивалась указанием причин, которые могли привести к нарушению избирательных прав граждан, но и способствовала разрешению возникших проблем.

В частности, при принятии постановления, касающегося приведения законодательства Краснодарского края о выборах и референдумах в соответствие с Законом об основных гарантиях, ЦИК России, указав на ряд недостатков краевого законодательства, сочла необходимым обратиться к главе администрации и депутатам Законодательного Собрания края с просьбой ускорить принятие соответствующих законов, рассматривать в первоочередном порядке законодательные инициативы краевой Избирательной комиссии. Одновременно органам государственной власти края были направлены заключения ЦИК России на конкретные законы с указанием тех норм и положений, которые противоречат федеральному законодательству.

Изучение 60 законодательных актов по выборам в 23 законодательных (представительных) и в 41 исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации показало, что во всех региональных избирательных законах имеются несоответствия федеральному законодательству в вопросе правового регулирования стадии выдвижения и регистрации кандидатов. Среди наиболее распространенных несоответствий выделим следующие.

В Избирательном кодексе Алтайского края, законах о выборах в органы государственной власти республик Марий Эл и Хакасия, Удмуртской Республики, Краснодарского и Ставропольского краев, Архангельской, Брянской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Камчатской, Магаданской, Тульской, Сахалинской, Ульяновской и Ярославской областей, Агинского Бурятского, Корякского, Чукотского и Яма-

ло-Ненецкого автономных округов недостаточно четко регламентирован порядок проведения проверки подписных листов в поддержку кандидатов, вводился критерий сомнения в достоверности подписей в качестве основания для проведения проверки этих листов.

В двадцати субъектах Федерации - в Республике Хакасия, Алтайском и Ставропольском краях, Архангельской, Астраханской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Калининградской, Камчатской, Кировской, Рязанской, Саратовской, Сахалинской, Ульяновской, Челябинской и Читинской областях, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах - многочисленные несоответствия связаны с порядком образования избирательных блоков и выдвижения ими кандидатов (списка кандидатов), отсутствием каких-либо ограничений для политических общественных объединений на право участия в выборах и перечней необходимых для регистрации документов, а также списка избирательных объединений, имеющих право участвовать в избирательной кампании по выборам в органы государственной власти на уровне местных отделений.

В восьми субъектах Российской Федерации налицо внутренняя несогласованность, несоответствие норм, установленных в отдельных статьях, регламентирующих одно и то же избирательное действие. Так, требования о представлении первого финансового отчета содержались в одной статье и отсутствовали в других, сроки выдвижения и регистрации кандидатов в Законе о выборах в органы государственной власти Корякского автономного округа в отдельных статьях были разными. В Законе о выборах в органы государственной власти Калининградской области возможность регистрации кандидата на основании залога установлена в одной статье и не упоминается в других. Перечень требуемых для регистрации документов отличался от перечня оснований отказа в регистрации кандидата на выборную должность при сравнении отдельных статей Закона о выборах в органы государственной власти Камчатской области.

В законах о выборах в органы государственной власти Магаданской и Челябинской областей, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа численность инициативной группы избирателей определялась в 50, 3 и 2 человека, что противоречит Федеральному закону, поскольку выдвижение непосредственно избирателями может исходить от любого из них.

В трех субъектах Российской Федерации при регистрации кандидатов копии деклараций о доходах гражданина, являющегося кандидатом на выборную должность в органы исполнительной власти, должны представляться за два года, предшествовавшие году назначения выборов, в то время как в шести субъектах Федерации сведения о доходах и имуществе кандидатов представлять в избирательную комиссию не требовалось.

Наибольшее количество нарушений норм Закона об основных гарантиях при правовой регламентации стадии выдвижения и регистрации кандидатов отмечено в избирательном законодательстве Камчатской области (5 нарушений) и Ставропольского края (4 нарушения).

Особо нужно отметить тот факт, что в Самарской области и городе Санкт-Петербурге региональные избирательные законы вообще не приводились в соответствие с федеральным законодательством. Поэтому на выборах глав исполнительной власти в 2000 году здесь применялись нормы Федерального закона.

Выявлены и другие несоответствия. Так, кандидаты на должность губернатора Магаданской области должны представить свою предвыборную программу, а в Республике Марий Эл, Костромской и Псковской областях - дополнительные информационные материалы биографического характера.

Законом о выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края наряду со сведениями о доходах и имуществе кандидата предусматривалось представление сведений об обязательствах имущественного характера, включая находящиеся в пользовании объекты недвижимого имущества (вид и основания пользования); прочие обязательства (займы, кредиты и т.д.) с указанием второй стороны обязательств, основания их

возникновения, а также и другие сведения.

Очень подробно детализируются основания отказа в регистрации кандидата на должность главы администрации (губернатора) Сахалинской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, в то время как для кандидатов в законодательный орган власти практически скопированы нормы Федерального закона. И наоборот, при регистрации кандидаты в законодательный орган власти в Калининградской области представляли первый финансовый отчет, а кандидаты на должность главы администрации (губернатора) - нет.

В этой связи необходимо распространение равенства статуса на всех кандидатов, участвующих в избирательных кампаниях соответствующего субъекта Федерации.

Следует отметить, что региональные законодательные органы в целях конкретизации Закона об основных гарантиях внесли дополнения, регламентирующие основания отказа в регистрации кандидатов.

В законодательстве более двадцати субъектов Российской Федерации детализируется понятие "существенный", определяются критерии и пределы существенного характера нарушения установленного порядка сбора подписей, недостоверности представленных сведений о доходах, вкладах и имуществе кандидатов, порядка создания избирательного фонда и расходования его средств. В перечень оснований отказа в регистрации введены запреты на осуществление отдельных видов деятельности (благотворительность, предвыборная агитация, использование преимуществ должностного или служебного положения), а также некоторые дополнительные требования.

В то же время в Избирательном кодексе Хабаровского края, законах о выборах в органы государственной власти Республики Хакасия, Кировской и Читинской областей, Агинского Бурятского и Корякского автономных округов отсутствует понятие "существенный" в отношении нарушения порядка сбора подписей, недостоверности представленных кандидатом сведений или нарушения порядка создания избирательного фонда и расходу-

вании см средств.

В четырех субъектах Российской Федерации (Камчатская область, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский и Чукотский автономные округа) отсутствует ряд оснований отказа в регистрации кандидата, установленный в Законе об основных гарантиях, в том числе: превышение предельной доли недостоверных подписей или представление кандидатом недостоверных сведений.

Наличие отмеченных нарушений Федерального закона стимулирует возможность возникновения избирательных споров на такой важной стадии избирательного процесса, как регистрация избирательных блоков, кандидатов (списков кандидатов), поскольку усложняется процедура проверки подписей в поддержку кандидатов и представляемых ими сведений, сохраняется благоприятная почва для конфликтов.

Понятно, что внутренняя противоречивость региональных законов, их несогласованность с федеральным законодательством вызывают у избирателей, кандидатов на выборные должности, общественности вполне обоснованные жалобы. Симптоматично, что последние чаще всего адресуются не к законодателям, а к избирательным комиссиям, провоцируя недоверие к их деятельности и высказывания об ангажированности организаторов выборов в пользу высокопоставленных кандидатов, располагающих пресловутым административным ресурсом. В основном из-за правовых пробелов и коллизий избирательные комиссии в ходе предвыборной кампании вынуждены обращаться за толкованием норм региональных законов в соответствующие законодательные органы или брать ответственность на себя.

Наиболее часто нарушения федеральных избирательных стандартов в региональных актах о выборах допускаются при установлении порядка назначения выборов, формирования избирательных комиссий, проведения предвыборной агитации, подведения итогов голосования, определения результатов выборов. Нередко закрепляется возможность сокращения полно-

мочий органов государственной власти и местного самоуправления при назначении очередных выборов, а также сроков выдвижения кандидатов. Не соблюдается постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 года № 4-П при проведении выборов по многомандатным избирательным округам.

До сих пор не учтены рекомендации ЦИК России об урегулировании в законах о выборах избирательных действий, ведущих к правовой неопределенности при подведении итогов голосования и установлении результатов выборов. Это относится к законам Республики Хакасия и Курской области, которыми не регламентируется ситуация, когда ни один из двух включенных в избирательный бюллетень кандидатов не избран по итогам повторного голосования. Подобная неопределенность сохраняется также в законах Удмуртской Республики и Краснодарского края. Это касается, в частности, правила, согласно которому при повторном голосовании избранным считается зарегистрированный кандидат, получивший более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Такой результат труднодостижим, о чем свидетельствует практика проведения в 2000 году выборов глав ряда муниципальных образований этого края.

В некоторые региональные законодательные акты о выборах включены положения, грубо нарушающие важнейшие правила их проведения, установленные федеральным законодательством. Например, в Избирательном кодексе Владимирской области, принятом в июне 2000 года, есть норма, допускающая по решению вышестоящей избирательной комиссии перенос дня голосования на избирательном участке на ближайший выходной. Аналогичную норму содержит избирательное законодательство Хабаровского края. В законе Челябинской области неправомерно закреплено право региональной избирательной комиссии увеличивать время, отводимое на голосование.

Правовую неопределенность породило принятие в Коми-Пермяцком автономном округе наряду с Избирательным кодексом еще четырех законов о выборах органов государственной

власти и местного самоуправления. При этом большинство норм Избирательного кодекса и Закона Коми-Пермяцкого автономного округа "О выборах главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа" противоречат друг другу. Подобный правовой дуализм - причина нарушений избирательных прав граждан - может поставить под сомнение результаты выборов.

В ЦИК России был изучен Закон Республики Марий Эл "О выборах в Республике Марий Эл, регулирующий все виды проводимых выборов. В нем выявлены такие противоречия Закона об основных гарантиях, как отсутствие института сбора подписей и поддержку выдвижения кандидатов при выборах представительных органов местного самоуправления, закрепление возможности сокращения периода выдвижения кандидатов при выборах депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл, изменение времени голосования в день выборов по решению соответствующей избирательной комиссии.

В связи с назначением на 8 октября 2000 года выборов Президента и парламента Государственного Собрания Республики Марий Эл ЦИК России обратила внимание на недопустимость их совмещения ввиду необоснованного сокращения срока полномочий Президента республики. Уже в ходе избирательной кампании дата выборов Президента была перенесена на 3 декабря 2000 года, вместе с тем был сохранен статус зарегистрированных кандидатов, а кандидатам, которым было отказано в регистрации, предоставлено право продолжить участие в избирательной кампании. Все это не согласуется с гарантиями избирательных прав граждан, закрепленными Федеральным законом.

До настоящего времени конституции и законы некоторых субъектов Российской Федерации содержат такие ограничения пассивного избирательного права, как достижение определенного возраста и продолжительность проживания на территории региона. Например, Конституция Республики Татарстан и Закон Республики Татарстан "О выборах Президента Республики Татарстан" предусматривают такие условия для приобретения пассивного избирательного права, как гражданство республики,

возрастной ценз 35 лет, ценз оседлости 10 лет, обязательное владение государственными языками этой республики.

Ограничение пассивного избирательного права, связанное с возрастным цензом и владением государственными языками субъекта Российской Федерации, содержится также в Конституции Республики Ингушетия. Данные требования противоречат российской Конституции и федеральному законодательству.

Ничего не изменилось в Законе Республики Татарстан "О выборах народных депутатов Республики Татарстан" в части образования в ходе выборов административно-территориальных и территориальных избирательных округов. Более того, по ним могут быть выдвинуты кандидатами только граждане, постоянно проживающие или работающие на территории данного избирательного округа. Ограничением пассивного избирательного права является и положение, определяющее в качестве основания досрочное прекращение полномочий депутата, избранного по административно-территориальному избирательному округу, его выбытие на постоянное место жительства за пределы данного округа.

Имеются в региональном законодательстве коллизии, связанные с образованием избирательных округов. В Республике Дагестан при выборах в Народное Собрание предусматривалось образование национально-территориальных, женских, профессиональных округов, а при выборах в Махачкалинское городское Собрание - национально-территориальных округов, по которым могли быть выдвинуты кандидатами только лица соответствующих национальности, пола, уровня образования. Это является грубым нарушением Конституции Российской Федерации и демократических принципов равного и всеобщего избирательного права - избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления независимо от пола, языка, национальности и т.д. Лишь в настоящее время в законодательство Республики Дагестан вносятся изменения и дополнения, предусматривающие вместо женских, профессиональных, национальных округов образование многомандатных округов с

квотированием мест для ряда национальностей.

В ряде законов неверно определены полномочия избирательных комиссий. Так, в Законе Курской области "О выборах депутатов Курской областной Думы" установлено, что территориальные избирательные комиссии могут вообще не создаваться. В случае же их формирования на них возлагается только функция составления списков избирателей, а в проведении досрочного голосования и подведении его итогов они не участвуют.

Не всегда правильно просчитываются сроки избирательных действий. Существенным недостатком избирательных кодексов Хабаровского края и Воронежской области, законов о выборах в органы государственной власти республик Марий Эл и Хакасия, Брянской, Иркутской, Калининградской, Курганской, Курской областей, Агинского Бурятского и Чукотского автономных округов является несоблюдение установленного Законом об основных гарантиях для выборов в органы государственной власти субъектов Федерации срока выдвижения кандидатов - не менее 30 дней. Иногда этот срок в законе декларируется, но не выдерживается, поскольку не учитывается, что выдвижение кандидатов в депутаты возможно со дня формирования окружной избирательной комиссии, которую следует уведомить о начале сбора подписей в поддержку данного кандидата. Поэтому возможно возникновение ситуации, когда до дня окончания приема от кандидатов подписных листов окажется всего 20 дней (законы Курской и Иркутской областей).

В региональных законах о выборах часто встречаются нарушения установленных правил проведения предвыборной агитации. В частности, не определен порядок предоставления эфирного времени зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, хотя эти правила должны устанавливаться региональными законами, а не инструкциями избирательных комиссий.

В некоторых региональных законах встречаются такие ограничения для субъектов предвыборной агитации, как требование

постоянного или преимущественного проживания на территории данного региона (Сахалинская и Кировская области).

В законах о выборах Калининградской и Челябинской областей, Корякского автономного округа не обеспечиваются равные условия доступа зарегистрированных кандидатов к средствам массовой информации, не установлен порядок предоставления им эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях. Как правило, это вызывало жалобы и нарекания со стороны зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, уполномоченных представителей избирательных объединений и блоков.

Закон Калужской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Калужской области" содержит положение, предусматривающее назначение повторных выборов в случае, если голосование проводилось по двум кандидатурам, при этом каждая получила одинаковое количество голосов. Соответствующим федеральному законодательству является такой порядок регулирования, согласно которому избранным следует считать того кандидата, который в соответствующей окружной избирательной комиссии был зарегистрирован первым.

ЦИК России были подготовлены замечания и предложения в Закон Курганской области "О выборах депутатов Курганской областной Думы". В нем допускается сбор подписей в поддержку кандидатов среди военнослужащих на территории воинских частей, не регламентированы сроки проведения жеребьевки между кандидатами в целях предоставления им бесплатного и платного эфирного времени для предвыборной агитации.

Осенью 2000 года в ЦИК России проанализировано более 60 региональных нормативных правовых актов о выборах, причем инициатива проведения такой экспертизы во многих случаях исходила непосредственно от органов государственной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченных на то должностных лиц.

В 2000 году ЦИК России приняла восемь постановлений, призванных содействовать соблюдению законности при прове-

дении региональных выборов, из них три - по жалобам на решения Избирательной комиссии Удмуртской Республики. В 2001 году таких постановлений было одиннадцать.

Хотя постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" от 18 сентября 1997 года было принято 23 марта 2000 года и на него в постановлении ЦИК России от 29 сентября 2000 года обращалось особое внимание, законодатели субъектов Российской Федерации, в законах которых заложен принцип проведения выборов одновременно по одномандатным и многомандатным избирательным округам, все еще не выработали правовых механизмов обеспечения равных условий голосования избирателей, не определили конкретные критерии отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу.

Не урегулированы такие вопросы, как образование многомандатных избирательных округов и установление допустимого отклонения от средней нормы представительства избирателей в указанных округах, квотирование мест для представителей некоторых национальностей, основания признания выборов по многомандатному избирательному округу несостоявшимися и некоторые др.

В то же время следует отметить, что одной из главных особенностей прошедших в 2001 году избирательных кампаний можно считать то, что они проводились на основе законов субъектов Российской Федерации о выборах, в основном приведенных и соответствующие с Законом об основных гарантиях в редакции 1999) год.1.

Это означает, что указанные нормативные правовые акты стали в правовом отношении чище и в меньшей степени становились первопричиной возникновения избирательных споров. Практически в ЦИК России и региональных судах не было достаточно серьезных жалоб о нарушении избирательных прав граждан из-за несовершенства законов субъектов Российской

Федерации.

Вместе с тем до сих пор не устранены несоответствия в вопросах регулирования приобретения гражданами пассивного избирательного права в Избирательном кодексе Амурской области, предусматривающем возможность участия в выборах губернатора области лиц без гражданства. В Законе Ханты-Мансийского автономного округа содержатся нормы, запрещающие гражданину Российской Федерации выдвигать свою кандидатуру одновременно более чем на одну выборную должность.

В постановлении ЦИК России "О ходе работы в субъектах Российской Федерации по приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным законодательством" от 23 мая 2001 года отмечаются и некоторые другие недостатки региональных законов о выборах, способствующие не только возникновению избирательных споров, но и опротестованию в суде или в вышестоящей избирательной комиссии результатов выборов.

Не изжито нарушение порядка назначения выборов, в частности, не установлен конкретный календарный выходной день, на который должны быть назначены очередные выборы, и не соответствует требованиям Закона об основных гарантиях порядок осуществления данного избирательного действия (Курганская, Магаданская и Ульяновская области).

Избирательная комиссия Ненецкого автономного округа назначила выборы главы администрации округа на понедельник, 8 января 2001 года, нарушив положения как Закона об основных гарантиях, так и закона округа. Пришлось ЦИК России исправлять ситуацию - отменить постановление Избирательной комиссии региона и обязать коллег провести указанные выборы 14 января 2001 года. Однако конфликт на этом не завершился - продолжение имело место в Верховном Суде Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным следует отметить, что процесс приведения регионального законодательства в соответствие с

федеральным еще далеко не завершено, поскольку само федеральное законодательство о выборах и референдумах периодически дополняется и обновляется. Так, принятие Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" дает этому процессу дополнительный стимул. Последнее неизбежно потому, что принята, по сути, новая редакция Закона об основных гарантиях, содержащая множество новых нормативных предписаний, на основных из которых следует хотя бы кратко остановиться.

В названном Федеральном законе появились нормы, побуждающие политические партии к участию в выборах всех уровней, поскольку только они теперь признаются избирательными объединениями, могут создавать избирательные блоки. Узаконена возможность регистрации кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых избирательными объединениями и блоками, без сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога, однако только в отношении тех партий, которые на прошлых выборах провели своих кандидатов на выборные должности. Результаты предыдущих выборов могут учитываться и при определении предоставляемого объема бесплатного и платного эфирного времени, а также печатных площадей. Предусмотрено также более широкое применение смешанной избирательной системы, когда законодательные (представительные) органы субъектов Федерации формируются не только из депутатов-одномандатников, но и тех, которые прошли по партийным спискам.

На противодействие использованию так называемого административного ресурса направлены нормы, предусматривающие, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные должности категории "А" в органах исполнительной власти и муниципальные должности (за некоторыми исключениями), в случае их регистрации в качестве кандидатов должны временно освободиться от исполнения

своих полномочий. Должностным лицам, не являющимся кандидатами, запрещено использовать преимущества своего положения -проводить предвыборную агитацию через СМИ, быть доверенными лицами или наблюдателями.

Для повышения информированности избирателей, помощи в реализации ими осознанного выбора предусмотрена необходимость опубликования избирательными объединениями и блоками своих предвыборных программ. Все кандидаты теперь должны представлять сведения о доходах и имуществе, принадлежащем им на праве личной собственности. Эти данные, а также информация о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений подлежат публикации в СМИ.

Обнародование отчетов о проделанной работе, рассылка от имени кандидата поздравлений и иных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда, запрещены как имеющие агитационный характер. Более четко разграничены понятия "предвыборная агитация" и "информирование избирателей", призывы к неучастию в выборах признаются теперь незаконной деятельностью, а представителям СМИ запрещено быть субъектами агитационной деятельности при осуществлении ими служебных обязанностей.

Законодателями уточнен момент, с которого начинается избирательная кампания кандидата, избирательного объединения, блока. Установлено, что одновременно с уведомлением соответствующей избирательной комиссии о выдвижении кандидата, наряду с другими документами, представляются сведения о доходах и имуществе, причем в соответствии с общими правилами делает это лично кандидат.

Сбор подписей может теперь осуществляться еще и в специально отведенных местах под наблюдением представителей избирательных комиссий, в этом случае необходимое количество подписей уменьшается. Исключен так называемый страховочный избирательный залог, то есть зарегистрироваться можно либо на основании его внесения, либо на основании собранных подписей избирателей, без взаимной замены. Расширены пол-

номочия доверенных лиц, а круг граждан и организаций, могущих оказывать кандидатам, избирательным объединениям и блокам консультационные и информационные услуги, ограничен.

Установлено, что кандидат не вправе использовать свой избирательный фонд, предоставленные ему бесплатное и платное эфирное время и печатные площади в поддержку другого кандидата. Расчеты между кандидатами, избирательными объединениями (блоками) и юридическими лицами за выполнение работ (оказание услуг) должны осуществляться только в безналичной форме.

Существенно изменено формирование избирательных комиссий для того, чтобы сделать их более независимыми от местных властных структур. Уменьшены максимальные сроки избирательных кампаний, увеличено возможное отклонение от средней нормы представительства числа избирателей в избирательном округе, предусмотрено голосование по почте или по доверенности, получение информации об итогах голосования с использованием технических средств подсчета голосов и др.

Даже беглый обзор ключевых новелл Закона об основных гарантиях показывает, что наряду с устранением ряда причин для возникновения избирательных споров, что, конечно же, можно только приветствовать, могут появиться новые стимулы для конфликтных ситуаций, связанные, например, с более активным участием в избирательном процессе политических партий, с голосованием по почте и по доверенности, назначением председателей избирательных комиссий разного уровня и др.

Если учесть, что все новеллы Закона об основных гарантиях должны быть учтены в Законе о выборах депутатов и в Федеральном законе "О выборах Президента Российской Федерации", а также в региональном избирательном законодательстве, то неизбежен вывод: поводов для возникновения электоральных споров будет, увы, достаточно, а законодательная база для их разрешения еще далека от желаемого совершенства.

Глава 2. Разрешение электоральных споров избирательными комиссиями

§1. Порядок и сроки разрешения избирательных споров

ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации придают важное значение четкой организации работы с жалобами и заявлениями избирателей, избирательных объединений, блоков, партий и общественных движений, связанными с нарушениями федерального законодательства о выборах, несоблюдением региональных избирательных законов. Своевременное разрешение избирательных споров в первую очередь зависит от четкой организации этого процесса в избирательных комиссиях всех уровней.

Хотя в действующем законодательстве отсутствуют специальные правовые нормы, регламентирующие процедурные правила рассмотрения избирательными комиссиями электоральных споров, уже выработаны достаточно удачные формы разрешения конфликтных ситуаций: создание рабочих групп, рассмотрение спорных вопросов в присутствии заявителя и других заинтересованных лиц, привлечение специалистов и экспертов, выезд в необходимых случаях на место возникновения конфликта, взаимодействие с правоохранительными органами и др.

Следует также подчеркнуть, что гласность и открытость стали характерной чертой рассмотрения избирательных споров. Это повышает ответственность избирательных комиссий, обязывает их к всестороннему рассмотрению жалобы, к принятию компетентных, основанных на законе решений.

ЦИК России осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Выполняя требования федерального зако-

нодательства о выборах, ЦИК России рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий по выборам Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также комиссий по проведению общероссийского референдума.

Кроме того, ЦИК России рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации либо их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан. При этом она вправе принять решение по существу возникшего избирательного спора безотносительно к уровню выборов. Однако прежде спорный вопрос должен быть рассмотрен избирательными комиссиями нижестоящего уровня. Поэтому ЦИК России может вынести решение по существу жалобы на нарушения избирательного законодательства даже в ходе муниципальных или локальных выборов, но лишь после того, как свое решение по данному вопросу вынесет избирательная комиссия субъекта Федерации.

Возникшие в ходе выборов избирательные споры рассматриваются членами ЦИК России с правом решающего голоса после подготовки вопроса Рабочей группой Комиссии. В случае необходимости вопрос выносится на коллегиальное рассмотрение ЦИК России.

Для проверки жалоб и заявлений проводились неоднократные выезды членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и сотрудников ее Аппарата в республики Дагестан, Марий Эл, Мордовия, Чувашскую Республику, Ставропольский и Приморский края, Амурскую, Смоленскую, Ростовскую, Челябинскую, Орловскую, Свердловскую и другие области. Это позволило разрешить избирательные споры по ряду жалоб непосредственно на местах.

Разрешение избирательных споров - дело далеко не простое. Так, в 1997 году по вопросам организации подготовки и проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации в При-

емную ЦИК России поступило 219 жалоб и заявлений граждан и общественных организаций, а в региональные избирательные комиссии - 246 жалоб.

Все эти и другие обращения были рассмотрены в установленном законом порядке при активном участии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. ЦИК России своевременно рассмотрела обращения, связанные с выборами депутатов законодательных органов республик Алтай, Татарстан, Астраханской, Московской, Новосибирской, Рязанской областей, города Москвы и других субъектов Федерации.

Рассмотрению в избирательных комиссиях подлежат обращения избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков, общественных объединений, доверенных лиц зарегистрированных кандидатов, наблюдателей, нижестоящих избирательных комиссий, иных участников и организаторов избирательного процесса.

Письменное обращение о нарушении избирательных прав должно отражать суть допущенного нарушения, быть подписано заявителем и содержать сведения о нем, необходимые для направления ему ответа. Заявление, не содержащее этих данных, признается анонимным и рассмотрению не подлежит.

Обращение может быть подано в любую избирательную комиссию, которая не вправе отказать в его принятии. Жалобы, поступающие в избирательные комиссии, и ответы на них подлежат регистрации в соответствии с установленными правилами делопроизводства.

Жалоба, принятая на личном приеме, заносится в регистрационный журнал членом избирательной комиссии или работником ее аппарата, осуществляющим прием. Здесь же на нее может быть дан устный ответ, о чем в регистрационном журнале делается отметка. О днях и времени приема должны быть заблаговременно проинформированы избиратели.

Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц (кроме ЦИК России), нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоя-

щую избирательную комиссию. Вышестоящая комиссия вправе отменить решение нижестоящей избирательной комиссии и обязать ее повторно рассмотреть вопрос либо принять решение по существу возникшего электорального спора.

Для рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные и территориальные избирательные комиссии обычно создают рабочие группы по предварительному разрешению избирательных споров. Деятельность такой группы осуществляется на основании положения, утвержденного избирательной комиссией, решением которой она создана. Решение рабочей группы по избирательному спору является предварительным и подлежит рассмотрению соответствующей избирательной комиссией либо ее должностным лицом.

Выяснив обстоятельства возникновения конфликтной ситуации и дав им надлежащую правовую оценку, рабочая группа готовит ее рассмотрение на заседании соответствующей избирательной комиссии, где и принимается итоговое решение. Готовя материалы, рабочая группа в необходимых случаях запрашивает дополнительную информацию, касающуюся существа конфликта, выясняет привходящие моменты. Затем все материалы направляются для рассмотрения на ближайшем заседании избирательной комиссии, которая может предварительно обсудить их на рабочем совещании.

О дне и времени разрешения избирательного спора информируются заинтересованные стороны, которые приглашаются для участия в заседании. В нем вправе активно участвовать заявитель, его представители, сторона, допустившая нарушение законодательства о выборах, а также, в необходимых случаях, эксперты и специалисты, например, проверявшие правильность отбрасовки подписей избирателей в подписных листах.

В последние годы избирательные комиссии очень широко практикуют создание рабочих групп, как правило, из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Так, в период избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва и Президента Российской Федерации почти во всех окружных и региональных избирательных комиссиях, а также в ЦИК России были созданы рабочие группы по предварительному рассмотрению жалоб на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, а также по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил ведения предвыборной агитации. Рассмотрение обращений практически всегда происходило в присутствии заявителя либо его представителей.

Например, постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 августа 1999 года №8/66-3 была образована Рабочая группа по предварительному рассмотрению жалоб на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, которая состоит из девяти членов Комиссии с правом решающего голоса, а также работников ее Аппарата, а постановлением Избирательной комиссии Камчатской области от 28 июня 1999 года на срок полномочий Комиссии была создана группа по предварительному рассмотрению жалоб на нарушения избирательных прав граждан и по контролю за соблюдением правил ведения предвыборной агитации, в состав которой вошли пять членов Комиссии с правом решающего голоса, а также представители управления юстиции, УВД, регионального управления Госкомпечати России, Камчатского отделения Союза журналистов России, правового управления администрации области.

Создаваемые при избирательных комиссиях рабочие группы могут наделяться полномочиями только рекомендательного характера. Главная задача их деятельности должна сводиться лишь к предварительной подготовке материалов, необходимых для принятия соответствующей избирательной комиссией решения по существу рассматриваемого избирательного спора.

Периодичность заседаний рабочих групп зависит от объема поступающих жалоб. Так, по данным Московской городской

избирательной комиссии, за период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы рабочие группы окружных избирательных комиссий по предварительному рассмотрению жалоб в среднем провели от 8 до 12 заседаний каждая.

Рассмотрение избирательных споров рабочими группами имеет, как уже отмечалось, предварительный характер. После этого жалоба выносится на рассмотрение всей избирательной комиссии, которая и принимает решение по существу. Последнее отнюдь не всегда совпадает с тем, что рекомендовала рабочая группа. В противном случае возможна подмена избирательной комиссии ее органом - рабочей группой.

Этот принцип, однако, может быть соблюден не всегда. Так, по сообщению Избирательной комиссии Ростовской области, на коллегиальное рассмотрение Комиссии выносились лишь наиболее сложные жалобы, остальные же рассматривались только рабочей группой, хотя отчеты о ее деятельности регулярно заслушивались на заседаниях Комиссии в качестве информации. Аналогичная практика имела место и в ЦИК России.

В этой связи заслуживает обсуждения вопрос о правомерности единоличного рассмотрения жалоб, поступающих в избирательные комиссии, ее должностным лицом или членом, имеющим право решающего голоса. Законодательство по этому вопросу не содержит четкой правовой регламентации. С одной стороны, пункт 7 статьи 21 Закона об основных гарантиях предусматривает, что ЦИК России рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и принимает по ним мотивированное решение. Поскольку Комиссия - коллегиальный орган, такое решение может быть принято только на ее заседании.

С другой стороны, в Федеральном законе нет прямого указания на необходимость исключительно коллегиального рассмотрения всех поступивших в избирательную комиссию жалоб и обращений либо запрета на их рассмотрение членом Комиссии единолично. Поэтому статьей 48 Регламента ЦИК России,

утвержденного постановлением от 23 июня 1998 года № 150/1046-П, допускается рассмотрение обращений членами Комиссии с правом решающего голоса с последующим их внесением, в случае необходимости, на предварительное рассмотрение Рабочей группы, а затем на заседание ЦИК России. Думается, это разумный подход.

Избирательные комиссии в пределах своей компетенции рассматривают жалобы, проводят по ним проверки и направляют заявителям ответы в сроки, предусмотренные законом. Отсчет срока рассмотрения избирательного спора ведется со дня поступления обращения в соответствующую комиссию.

Поступившее обращение избирательная комиссия может направить в нижестоящую, по отношению к ней, избирательную комиссию для рассмотрения по существу в случае, если оно касается вопросов, входящих в компетенцию этой комиссии. О направлении жалобы в нижестоящую избирательную комиссию должно быть письменно сообщено заявителю.

Запрещается направлять заявление для рассмотрения избирательной комиссии и должностным лицам, решения или действия (бездействие) которых обжалуются. Исключение составляют лишь случаи, когда жалоба должна быть рассмотрена по существу на заседании избирательной комиссии.

С учетом специфики поступившей жалобы избирательная комиссия может направить в правоохранительные органы представление о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений избирательного законодательства. Избирательная комиссия приостанавливает рассмотрение спора до вступления в законную силу решения суда в случае, если от заявителя аналогичная жалоба принята к судебному рассмотрению. При вступлении в законную силу решения суда по существу жалобы дальнейшее ее рассмотрение в избирательной комиссии не производится, о чем заявитель уведомляется.

Об уровне и подходе к рассмотрению избирательных споров на заседаниях Рабочей группы ЦИК России прошлого состава говорит тот факт, что в Верховный Суд Российской Федерации

поступила только одна значительная жалоба В.Г. Соловьева, связанная с обращениями Б.Ф. Воронина, М.М. Хафизова, Р.Г. Садыкова в ЦИК России по вопросу подведения итогов выборов Президента Российской Федерации 16 июня 1996 года в Республике Татарстан.

Из 156 обращений, рассмотренных и обобщенных Рабочей группой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по состоянию на 1 августа 1996 года, 104 обращения и той или иной степени касались организации сбора подписей избирателей в трудовых коллективах различных отраслей, из них 20 - касались вопросов предвыборной агитации в разных ее формах, 32 - поступили по другим вопросам, в том числе по вопросу о нарушениях порядка голосования 16 июня и 3 июля 1996 года, подведения результатов голосования по выборам Президента Российской Федерации.

В этой связи возник вопрос о необходимости внесения изменений в статью 34 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации", устанавливающую порядок сбора подписей, поскольку их сбор по месту работы, службы, учебы избирателей вызвал наибольшее число обращений со стороны заявителей. Этот вопрос в новой редакции названного Федерального закона был законодательно урегулирован.

Выезды членов Рабочей группы на место возникновения избирательного спора особенно актуальны в тех случаях, когда требуется повторный подсчет (пересчет) голосов, поданных за кандидатов, если между победившим и следующим за ним разрыв незначителен. Чаще всего таким местом бывает нижестоящая избирательная комиссия, иногда - орган исполнительной либо представительной власти соответствующего уровня. На месте выясняются непосредственные причины нарушений избирательных прав граждан в ходе сбора подписей в поддержку того или иного кандидата, при проведении предвыборной агитации, голосования избирателей вне избирательных участков и др.

Решение по существу спора принимается большинством го-

лосов от числа присутствующих членов ЦИК России. Решения о регистрации (об отмене регистрации) кандидатов (списков кандидатов), об отмене решений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, других нижестоящих избирательных комиссий, а также решения по вопросам финансового обеспечения выборов и референдума Российской Федерации, о результатах последних, о признании выборов несостоявшимися или недействительными и о проведении повторного голосования (повторных выборов) считаются принятыми, если за них проголосовало более половины от установленного числа членов ЦИК России.

В аналогичном порядке разрешают избирательные споры избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а также территориальные и окружные избирательные комиссии, естественно, по спорам их уровня.

Разобравшись в обстоятельствах возникновения избирательных споров, члены рабочих групп ЦИК России и региональных избирательных комиссий на местах дают разъяснения действующего федерального и регионального законодательства о выборах, проводят встречи с руководителями местных партийных и общественных организаций, с представителями исполнительной и законодательной ветвей власти, отвечают на вопросы корреспондентов СМИ.

Своевременное разрешение избирательных споров напрямую зависит от четкой организации этой работы в избирательных комиссиях. Заслуживает распространения опыт работы с жалобами Избирательной комиссии Челябинской области. В соответствии с регламентом работы в Комиссии образована рабочая группа для предварительного рассмотрения фактов нарушений избирательных прав граждан. Она готовит материалы, при необходимости запрашивает информацию, касающуюся существа спора, выясняет иные важные обстоятельства. В дальнейшем жалоба с приложенными материалами поступает для рассмотрения на ближайшем заседании Комиссии. О дне и времени рассмотрения информируются заинтересованные стороны, ко-

торые приглашают и для участия в заседании по разрешению возникшей конфликтной ситуации.

Если необходима дополнительная проверка, члены рабочей группы выезжают на места - в поселки, районы, города для детального выяснения всех обстоятельств. Например, в Избирательную комиссию Челябинской области с совместным заявлением обратились избиратели В.Г. Сподарь и В.И. Вовчко. Они информировали Комиссию о нарушениях законодательства о выборах, допущенных территориальной избирательной комиссией Троицкого района при проведении выборов главы администрации данного района и депутата Законодательного Собрания Челябинской области по Степному избирательному округу № 30.

Рассмотрев это заявление, Избирательная комиссия Челябинской области поручила окружной избирательной комиссии провести повторный подсчет голосов избирателей по данному району. Для участия в нем в город Троицк были направлены несколько членов Избирательной комиссии области. Окружная избирательная комиссия выполнила поручение, составив акт о результатах повторного подсчета голосов избирателей, произведенного в присутствии членов Комиссии и заявителей. Копия постановления Избирательной комиссии области по результатам разрешения электорального спора была направлена заявителям вместе с актом об итогах пересчета голосов и разъяснениями возможности дальнейшего обжалования в судебных органах.

Своевременному и тщательному рассмотрению избирательных споров весьма способствует взаимодействие избирательных комиссий с правоохранительными органами. Немаловажное значение в практике рассмотрения этих споров имеет позиция прокуроров, поскольку они вправе вносить протесты и представления об устранении нарушений избирательных прав граждан.

Вмешательство органов прокуратуры на местах наиболее уместно в тех случаях, когда речь идет об издании правовых актов, противоречащих действующему избирательному законодательству, и когда органы местной власти не принимают обя-

зательные организационные решения, чем нарушается процесс подготовки и проведения выборов. Не должны оставаться без прокурорского реагирования и факты нарушений избирательных законов, содержащие признаки преступлений, а также проступков, когда встает вопрос о привлечении конкретных виновников к уголовной или административной ответственности.

Деятельность по рассмотрению избирательными комиссиями жалоб и обращений находится под контролем органов прокуратуры, взаимодействие с которыми способствует предупреждению нарушений выборного законодательства о выборах, ведущих к возникновению электоральных споров. Вместе с тем практика направления комиссиями сигналов о нарушениях избирательного законодательства в правоохранительные органы показала, что эта процедура недостаточно отработана и законодательно урегулирована.

Органы прокуратуры отмечают то обстоятельство, что избирательные комиссии подчас необоснованно пересылают им поступившие жалобы, игнорируя предоставленные законом возможности, в частности такую, как составление протоколов об административном правонарушении. Подобные факты отмечались в представлениях прокуроров Республики Мордовия и Сахалинской области в соответствующие избирательные комиссии, а также в письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации в ЦИК России.

Большую помощь при рассмотрении избирательных споров могут оказать также органы МВД России. Они, в частности, активно помогают в установлении достоверности данных паспортов или заменяющих их документов при проверке подписных листов, выверке списков избирателей, разрешении противоречий относительно постоянного или временного проживания граждан в конкретных населенных пунктах, наличия российского гражданства и др.

При хорошо налаженном взаимодействии сотрудники местных органов прокуратуры, юстиции, МВД, МЧС России выступают на заседаниях избирательных комиссий, собраниях канди-

датов на выборные должности, их доверенных лиц и предвыборных штабов по актуальным вопросам избирательного законодательства, обеспечения избирательных прав граждан и их объединений. Так, в Амурской, Ростовской, Орловской, Сахалинской областях* Агинском Бурятском автономном округе, ряде других регионов сотрудники местных органов прокуратуры, МВД и управлений юстиции постоянно разъясняют членам избирательных комиссий актуальные вопросы законодательства о выборах.

В Избирательной комиссии Новосибирской области было рассмотрено более 50 избирательных споров, связанных с выборами депутатов Новосибирского областного Совета депутатов. Важное значение при рассмотрении жалоб и заявлений имело их разрешение с участием представителей избирательных объединений и блоков. Коллективно исследовались все поставленные вопросы: порядок выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, предоставления кандидатам эфирного времени и печатной площади, помещений для организации встреч с избирателями и др. При проверке жалоб выяснилось, что большинство споров возникло вследствие неправильного освещения деятельности избирательных объединений по предвыборной агитации со стороны СМИ, особенно в коммерческих телепередачах.

Законодательство о выборах предусматривает определенные сроки рассмотрения жалоб и обращений, поступивших в избирательные комиссии. В соответствии со статьей 70 Закона об основных гарантиях решения по жалобам, поступившим в период избирательной кампании, принимаются в 5-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за ним, - немедленно. Если указанные в жалобе факты требуют дополнительной проверки, срок принятия решения увеличивается вдвое и составляет не более 10 дней.

Обращения граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, о невключении в список из-

бирателей, о любой ошибке или неточности в этом списке рассматриваются участковой избирательной комиссией в течение суток, а в день голосования - в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования. Жалоба на решение участковой избирательной комиссии о включении (невключении) гражданина в список избирателей может быть подана в вышестоящую избирательную комиссию, которая обязана рассмотреть жалобу в 3-дневный срок. В случае поступления жалобы за три дня до дня голосования или в день голосования она должна быть рассмотрена немедленно.

При рассмотрении избирательных споров по поводу отказа в регистрации кандидата, об отмене регистрации зарегистрированного кандидата, рассмотрении вопроса об обращении в Верховный Суд Российской Федерации с представлением о признании избрания зарегистрированного кандидата недействительным жалоба может быть подана в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения, но не позднее чем за 5 дней до дня голосования. Избирательная комиссия при этом вправе истребовать и получить необходимые документы и материалы, заслушать сообщения должностных лиц и граждан. Государственные органы и учреждения, их должностные лица обязаны давать ответы на обращения избирательных комиссий в 5 - дневный срок, а за 5 дней до дня голосования и в день голосования - немедленно. Аналогичные нормы содержат Закон о выборах депутатов и Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации".

По жалобе на решение избирательной комиссии об итогах выборов суд обязан принять решение не позднее чем в 2-месячный срок со дня обращения.

Решения по жалобам, не связанным непосредственно с избирательной кампанией, принимаются в срок до одного месяца со дня поступления в избирательную комиссию. При необходимости проведения дополнительной проверки по жалобе председателем или заместителем председателя избирательной комиссии срок рассмотрения жалобы может быть продлен не более чем на

один месяц, о чем должно быть сообщено заявителю. Решения по жалобам или заявлениям, не требующим дополнительной проверки и изучения, принимаются безотлагательно, но не позднее 15 дней.

Обращение по вопросу, не относящемуся к компетенции избирательной комиссии, направляется для рассмотрения в соответствующий орган или организацию в 5-дневный срок, о чем сообщается заявителю.

Думается, было бы целесообразно предусмотреть укороченные сроки подачи жалоб на нарушения избирательных прав граждан, аналогичные по своей продолжительности установленным срокам их рассмотрения и не выходящие за общепринятые временные рамки избирательного процесса. Это тем более актуально, что в реальной действительности судебная практика рассмотрения избирательных споров фактически ориентирована на возможность обращения в суд за защитой своих избирательных прав в любое время. Так, жалоба на нарушение избирательных прав, имевшее место в период избирательной кампании, может быть подана в течение года со дня опубликования результатов соответствующих выборов. Понятно, что такие сроки обжалования хода и результатов избирательных кампаний дорого обходятся государству как в прямом, так и в переносном смысле.

Поэтому не случайно в большинстве зарубежных стран порядок обжалования нарушений избирательных прав строится на императивных сроках подачи жалобы (как правило, одна-две недели), по истечении которых никакие жалобы рассмотрению не подлежат.

Говоря о сроках подачи и рассмотрения жалоб, нельзя обойти вниманием и вопрос о сроках вступления в силу решений, вынесенных компетентными органами по итогам рассмотрения избирательных споров.

Что касается административного порядка обжалования нарушений избирательных прав граждан, то решения соответствующих избирательных комиссий вступают в силу и обяза-

тельны для исполнения с момента их принятия. И хотя они не являются окончательными, так как по инициативе любого из участников избирательного конфликта могут быть оспорены в судебном порядке, все же временные рамки административной процедуры обжалования нередко в ходе быстрой избирательной кампании являются серьезным аргументом в пользу разрешения электоральных споров в избирательных комиссиях.

В отношении же судебного порядка рассмотрения избирательных конфликтов федеральное законодательство, к сожалению, не содержит прямого ответа на вопрос о том, является ли решение суда по жалобе на нарушение избирательных прав граждан окончательным. Однако то обстоятельство, что окончательность судебного решения по жалобе прямо не предусмотрена, позволяет сделать вывод, что оно может быть обжаловано заинтересованными лицами в кассационном порядке.

Конечно, возможность кассационного обжалования судебных решений по гражданским делам об избирательных спорах полностью соответствует требованиям о государственной защите прав и свобод человека и гражданина, гарантируемой статьей 45 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что принятие по итогам рассмотрения избирательного спора судебного решения, пусть даже и не вступившего в законную силу, оказывает серьезное влияние на ход всей избирательной кампании. В такой ситуации нередко вся избирательная активность попросту "сворачивается" до вступления решения суда в силу, а избиратели начинают испытывать вполне естественные апатию и безразличие к выборам.

Чтобы избежать подобных последствий, можно было бы дополнить статью 210 ГПК РСФСР указанием на необходимость обращения судебного решения, принятого по жалобе на нарушение избирательных прав, к немедленному исполнению. Именно так в настоящее время регулируется вопрос об исполнении решений судебных органов о назначении по заявлениям

граждан, общественных объединений, прокурора даты выборов в органы местного самоуправления в соответствии со статьей 3 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

Полагаем, что закрепление аналогичного правила в отношении всех видов избирательных споров не только устранило бы факты существования юридической неопределенности избирательных действий и процедур, возникающие на основе не вступивших в законную силу судебных решений, но и способствовало бы унификации последствий судебного рассмотрения электоральных споров.

§2. Практика разрешения избирательных споров в административном порядке

Деятельность избирательных комиссий по рассмотрению избирательных споров не равнозначна по объему. По имеющейся информации, на прошедших федеральных выборах в некоторые избирательные комиссии субъектов жалобы не поступали или были единичными. Так, в избирательные комиссии Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Ямало-Ненецкого автономных округов в ходе проведения выборов Президента Российской Федерации в 2000 году жалоб не поступало, а в Избирательную комиссию Реев публички Калмыкия поступила только одна жалоба. В Избирательную комиссию Агинского Бурятского автономного округа не поступало жалоб ни в ходе выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва, ни при проведении выборов Президента Российской Федерации.

Однако в некоторых субъектах Федерации было множество жалоб и обращений. Например, в ходе выборов депутатов Государства

венной Думы в Избирательную комиссию Рязанской области поступило 104 обращения, в Избирательную комиссию Нижегородской области - 117, а в Избирательную комиссию Республики Бурятия - 155.

В то же время необходимо отметить, что количество обращений при проведении выборов Президента Российской Федерации в 2000 году, по сравнению с выборами депутатов Государственной Думы в 1999 году, было значительно ниже. Однако, например, в Избирательную комиссию Ростовской области при проведении выборов Президента Российской Федерации поступило 107 жалоб, а в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы их было еще больше - 172.

Обобщение опыта работы избирательных комиссий показывает, что объем поступающих к ним жалоб увеличивается при проведении региональных выборов. Так, в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, с которыми были совмещены выборы главы исполнительной власти Омской области, подавляющее количество жалоб, поступивших в избирательную комиссию, было связано с проведением областных выборов. Показателен в этом аспекте также пример Республики Татарстан. Если в ходе выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации в Центральную избирательную комиссию Республики Татарстан поступило соответственно 15 и 12 заявлений, то за период проведения выборов народных депутатов Государственного Совета Республики Татарстан и местных советов Комиссия рассмотрела 596 обращений.

Приведенные факты свидетельствуют не только о недостатках в организации проведения выборов регионального уровня, но и о большой заинтересованности населения в результатах этих выборов. Последнее стимулирует электоральную активность и является положительным фактором. В этой связи перед избирательными комиссиями стоит задача повышения уровня правовой культуры не только организаторов выборов, но и всех других участников избирательного процесса, что во многом зависит от своевременного, всестороннего и объективного рассмотрения электоральных споров в соответствии с требованиями закона.

Специфика обращения с жалобами в избирательные комиссии заключается в том, что заявитель имеет право выбора, поскольку

может обратиться за защитой нарушенных прав не в избирательную комиссию, а в суд. Заявители нередко предпочитают судебное рассмотрение избирательных споров, поскольку оно имеет ряд преимуществ. Или же, что также встречается, подают обращения и в комиссию, и в суд. Последнее приводит к излишним затратам времени, сил, средств избирательных комиссий, особенно если факт обращения в суд остается им неизвестным.

Следует отметить, что на процесс рассмотрения электоральных споров избирательными комиссиями влияет специфика их формирования и деятельности. Поскольку комиссии - коллегиальные органы, далеко не прост вопрос о правомерности единоличного рассмотрения обращений членом комиссии. Такие факты, в частности, явились одним из поводов, в связи с которым прокурор Республики Мордовия внес в избирательную комиссию данного субъекта Российской Федерации представление о нарушении порядка рассмотрения жалоб избирателей.

Здесь есть о чем подумать. В соответствии с действующим законодательством члены избирательных комиссий (за исключением ЦИК России) не обязаны иметь высшего юридического образования и профессиональной подготовки. Этот факт нельзя оценить только отрицательно, однако определенные трудности при разрешении избирательных споров, особенно возникших в связи с изощренными нарушениями требований избирательного законодательства, он вызывает.

Кроме того, члены избирательных комиссий обычно представляют интересы различных политических и общественных направлений, что может стать источником внутренних противоречий и конфликтов. Данное обстоятельство может сказаться на объективности рассмотрения возникающих избирательных споров.

Проблемой остается обеспечение независимости избирательных комиссий, в первую очередь от местных администраций, а иногда и от вышестоящих комиссий. Отсутствие независимости, как и преувеличенное представление о ней, сказываются на

результатах разрешения конфликтных ситуаций на выборах регионального и муниципального уровней.

Единообразный подход к рассмотрению жалоб и заявлений избирателей необходим еще и потому, что законом предусмотрены различные возможности в части применения к нарушителям мер ответственности. Анализ практики показывает, что за однотипные нарушения различные избирательные комиссии нередко применяют разные меры воздействия: от нереагирования вообще до снятия с регистрации.

В то же время специфика правоотношений между участниками избирательного процесса, скоротечность его отдельных процедур, статус избирательных комиссий ограничивают правовые возможности последних, делая их весьма уязвимыми в качестве звена механизма защиты избирательных прав граждан.

Так, при нарушении прав, которыми закон наделяет участников избирательного процесса, избирательные комиссии не всегда могут восстановить эти права (в частности, при нарушении права кандидата на предвыборную агитацию через СМИ или при незаконном отказе ему в регистрации, когда эти факты установлены уже после выборов).

Так, окружная избирательная комиссия Мончегорского одномандатного избирательного округа № 115 (Мурманская область) в связи с рассмотрением избирательных споров неоднократно констатировала в своих решениях, что не правомочна защитить честь и достоинство участников избирательного процесса, поскольку это прерогатива суда.

Комиссии не имеют механизмов и возможностей по предупреждению избирательных правонарушений, выяснению обстоятельств их совершения, которыми располагают правоохранительные органы. Не все конфликты можно предупредить, но в большинстве случаев законное разрешение должно быть найдено. Несомненно, что избирательным комиссиям следует строить свою работу в плане освобождения избирательного процесса от противоречий, вызывающих конфликтные ситуации.

Опыт избирательных комиссий по рассмотрению избира-

тельных споров показывает, что большая часть обращений является следствием конфликтов и противоречий, возникающих между участниками избирательного процесса. Например, по сообщению Избирательной комиссии Мурманской области, наиболее типичными обращениями в период выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва были жалобы зарегистрированных кандидатов друг на друга о нарушениях правил проведения предвыборной агитации, а также на необъективное отношение к их предвыборным высказываниям должностных лиц.

Поступающие в ЦИК России из региональных избирательных комиссий материалы содержат много предложений по совершенствованию законодательства о выборах. Однако среди них, к сожалению, нет таких, которые касались бы рассмотрения жалоб участников избирательного процесса. Это, на наш взгляд, свидетельствует о недооценке важности данной сферы деятельности комиссий, хотя по существу именно здесь можно выработать подходы к решению проблемы гармонизации отношений между участниками избирательного процесса.

Обобщающим итогом деятельности избирательных комиссий по разрешению избирательных споров может стать рассмотренное ЦИК России вопроса о практике обеспечения избирательных прав при проведении выборов в том или ином субъекте Федерации. При этом дается комплексная оценка правильности разрешения электоральных споров, возникших в ходе избирательной кампании, а также взаимодействию избирательных комиссий с органами исполнительной и законодательной власти по обеспечению участия граждан в выборах, решению других актуальных вопросов.

Отсутствие в действующем законодательстве четкого разграничения полномочий между судами и избирательными комиссиями по рассмотрению избирательных споров ведет к тому, что многих судебных разбирательств могло вообще не быть - споры были вполне разрешимы в административном (инстанционном) порядке. Имели место случаи, когда эти споры рас-

сма­тривались изби­рательными комис­сиями и судебными орга­нами парал­лельно, хотя у судов юри­дический статус гораз­до выше, чем у комис­сий.

Поэ­тому в фе­деральном за­конодательстве необ­ходимо за­крепить единые пра­вила рас­смотрения изби­рательных споров кон­кретных катего­рий в ад­министративном и судебном по­рядке. При за­конодательном раз­делении пол­номочий судов и изби­рательных комис­сий пре­дпочтение дол­жно быть от­дано пра­ву по­следних рас­сма­тривать основную массу изби­рательных споров в по­сле­довательности от низ­ших ин­станций к высшим. Суды же, на наш вз­гляд, дол­жны под­ключаться лишь после того, как воз­можности* ад­министративного рас­смотра ре­ализованы пол­ностью. Конечно, в таком слу­чае край­не необ­ходимо чет­ко ре­гла­ментировать пол­номочия изби­рательных комис­сий раз­ных уров­ней, пра­вила, сро­ки и про­цедуры рас­смотра изби­рательных споров.

Пре­дварительный внесудебный по­рядок рас­смотра таких споров со­вершенно необ­ходим. Толь­ко в слу­чае несо­гласия гра­жданина с ре­шением, при­нятым по его заяв­лению, дол­жно ре­ализовываться его пра­во обра­щения в суд за за­щитой на­ру­шенного или утра­ченного изби­рательного пра­ва. Это ис­ключит не­нужное ду­блирование, бо­лее чет­ко раз­граничит ко­мпетенцию изби­рательных комис­сий и судов при рас­смот­рении изби­рательных споров, по­высит их от­ветствен­ность за при­нимаемые ре­шения.

ЦИК Рос­сии рас­смотрела ряд изби­рательных споров в свя­зи с фор­мированием ор­ганов го­сударственной вла­сти и ор­ганов мес­тного са­моуправ­ления в субъ­ектах Рос­сийской Фе­дерации. Ра­бочей груп­пой ЦИК Рос­сии по со­стоянию на 1 мая 1997 го­да было рас­смотрено и про­ана­лизировано 105 обра­щений из 50 субъ­ектов Фе­дерации.

Ана­лиз по­ступивших заяв­лений по­зволяет сде­лать сле­дую­щие вы­воды. Так, по­ступали жа­лобы гра­ждан, об­ществен­ных ор­ганизаций, иници­ативных груп­п изби­рателей, свя­занные с от­казом в ре­гистрации кан­дидатов, в том чис­ле на дол­жность

президентов республик Адыгея, Татарстан, Марий Эл, Саха (Якутия), глав администраций Алтайского края, Владимирской, Курской, Тульской и Рязанской областей. Указанные жалобы были рассмотрены, в том числе с выездом на места, специальными группами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Участковые избирательные комиссии чаще всего коллегиально и безотлагательно разрешают споры, возникшие в день голосования. Сигналы о нарушениях избирательных прав граждан могут поступить от кандидатов, их наблюдателей, членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, работников СМИ и других заинтересованных граждан.

По-прежнему весьма распространены такие нарушения, как голосование по нескольким документам за отсутствующих, больных, престарелых родственников и знакомых; голосование по ненадлежащему документу (пенсионное удостоверение, водительские права, удостоверение работника милиции и т.п.); отказ наблюдателю в праве сопровождать переносной ящик при выездах по заявлениям о голосовании на дому; наличие в кабинках для тайного голосования "образцов" избирательного бюллетеня со значком, проставленным против фамилии "нужного" кандидата; размещение наблюдателей в таком месте избирательного участка, с которого затруднительно контролировать действия членов комиссии, в частности, при подсчете голосов в бюллетенях, и др.

Участковая избирательная комиссия, установив по жалобе заинтересованной стороны факт нарушения законодательства о выборах одним из ее членов с правом решающего голоса, например, выдавшем несколько бюллетеней для голосования одному избирателю, либо членом комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателем, в частности, агитирующим на участке за конкретного кандидата, может принять решение об их отстранении от дальнейшей работы и удалении из помещения для голосования.

Самой участковой либо вышестоящей избирательной комис-

сией могут быть аннулированы результаты досрочного голосования или голосования вне помещения для голосования либо итоговые результаты на избирательном участке в целом, если вскрыются грубые нарушения избирательных прав граждан, не позволяющие с достоверностью установить их действительное волеизъявление.

Особую специфику имеет разрешение избирательных споров по жалобам, поступившим в день голосования, поскольку срок их рассмотрения весьма ограничен. Зачастую это устные обращения о некачественном составлении списков избирателей и, как следствие, о невключении граждан в эти списки, непредоставлении возможности проголосовать на дому, по открепительному удостоверению или без него, о нарушении прав наблюдателей, проведении агитации в день выборов. Некоторые региональные избирательные комиссии жалобы такого рода выделяют в группу наиболее многочисленных.

Так, в Избирательную комиссию Хабаровского края при проведении выборов депутатов Государственной Думы нередко обращались граждане в связи с невключением их в списки избирателей по причине отсутствия регистрации по месту жительства или проживания. О жалобах на невключение в списки избирателей и необеспечение возможности проголосовать вне помещения участковых комиссий сообщали избирательные комиссии Рязанской и Самарской областей. Избирательная комиссия Ставропольского края наиболее типичными нарушениями избирательных прав в период проведения выборов депутатов Государственной Думы считает недоброкачественное составление списков избирателей, Избирательная комиссия Тюменской области - непредоставление возможности избирателям проголосовать на дому, а Избирательная комиссия Саратовской области указала на эти нарушения прав избирателей как на наиболее типичные при проведении выборов Президента Российской Федерации.

В ходе президентской кампании 2000 года в Избирательную комиссию Иркутской области поступило свыше 500 устных об-

ращений, которые в основном касались неточности сведений в списках избирателей по городу Иркутску. В этой связи региональные избирательные комиссии считают необходимым улучшить работу паспортно-визовых служб, представляющих неточные сведения об избирателях, увеличить количество переносных урн на избирательных участках, особенно в местностях, где последние охватывают большие территории с разбросанными на них небольшими населенными пунктами.

В этой связи следует отметить, что наибольшее число жалоб на нарушения при составлении списков избирателей поступило в избирательные комиссии Республики Дагестан (10) и Орловской области (28), в избирательные комиссии муниципальных образований Карачаево-Черкесской Республики (47), Воронежской и Орловской областей (по 38), в участковые, территориальные и окружные избирательные комиссии Краснодарского края (86), Воронежской (86), Ростовской (75) и Тверской (89) областей.

При подготовке и проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в избирательные комиссии поступило более девяти тысяч жалоб (заявлений) на нарушения избирательного законодательства. Участковые, территориальные и окружные избирательные комиссии рассмотрели 65,8 процента от общего числа поступивших обращений, избирательные комиссии муниципальных образований - 26,3 процента, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации - 7,9 процента.

Кроме того, в избирательные комиссии поступило 107 представлений (протестов) органов прокуратуры, в том числе в участковые, территориальные и окружные избирательные комиссии 61 (57%), в избирательные комиссии муниципальных образований 36 (33,6%), в комиссии субъектов Российской Федерации 10 (9,4%).

В среднем всеми избирательными комиссиями по состоянию на 1 июля 1998 года удовлетворено 37,9 процента жалоб и 80,4 процента представлений (протестов) органов прокуратуры, даны разъяснения по 61,2 процента обращений.

Наибольшее число жалоб на нарушения избирательных прав граждан и законодательства о выборах при подготовке и проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления поступило: в Избирательную комиссию Удмуртской Республики (68), в избирательные комиссии Ставропольского края (68), Астраханской области (64), Воронежской области (73), Орловской области (60), Ростовской области (77); в избирательные комиссии муниципальных образований Республики Дагестан (371), Карачаево-Черкесской Республики (261), Удмуртской Республики (312), Ростовской области (201); в участковые, территориальные и окружные избирательные комиссии Красноярского края (288), Воронежской области (384), Московской области (264), Ростовской области (520), Тверской области (252). Около трети жалоб (26,9%) было связано с нарушениями правил проведения предвыборной агитации.

Что касается жалоб на действия (бездействие) избирательных комиссий, особо выделяются жалобы кандидатов, которым окружные избирательные комиссии отказали в регистрации. В ряде случаев такой отказ явился результатом некачественной работы окружной избирательной комиссии и тогда ЦИК России либо отменяла ее решение, либо сама осуществляла регистрацию.

В частности, имели место ошибки избирательных комиссий при определении количества подписей, необходимого для регистрации. Так, при рассмотрении жалобы С.А. Соколова на отказ ему в регистрации окружной избирательной комиссией Орехово-Зуевского одномандатного избирательного округа выяснилось, что кандидат должен был собрать в свою поддержку не менее 4467 подписей избирателей. Комиссия однако полагала, что их должно быть 4714, и фактически незаконно отказала ему в регистрации.

При рассмотрении ЦИК России избирательного спора по жалобе А.А. Идиатуллина, которому окружной избирательной комиссией по Октябрьскому одномандатному избирательному округу № 5 (Республика Башкортостан) было отказано в реги-

страции кандидатом в депутаты, выяснилось, что комиссия предъявила противоправные требования к формированию его избирательного фонда: при перечислении добровольного пожертвования в этот фонд не была указана дата образования избирательного блока "Русское дело". Не разобравшись, окружная комиссия применила требования, предъявляемые к добровольным пожертвованиям от организаций, а потому признала пожертвования избирательного блока анонимными, что отнюдь не соответствовало действительности.

Окружная избирательная комиссия Одинцовского одномандатного избирательного округа № 110 (Московская область) отказала в регистрации А.А. Карнацкому на том основании, что он представил в комиссию первый финансовый отчет на сутки раньше установленного законом срока. ЦИК России признала это нарушение несущественным и отменила решение окружной комиссии. Однако при повторном рассмотрении окружной избирательной комиссией вопроса о его регистрации новое решение принято не было. Оценив это как устранение комиссии от решения вопроса по существу, ЦИК России зарегистрировала А.А. Карнацкого кандидатом в депутаты.

Как и любая избирательная процедура подсчет голосов и подведение итогов выборов не исключение в плане возможности возникновения избирательных споров. Для устранения ошибок при составлении итоговых протоколов предусмотрена процедура повторного подсчета голосов. Однако при проверке по жалобам на результаты голосования необходимо не только устанавливать факты нарушений, допущенных при их проведении, но и определить, насколько они препятствуют достоверному установлению результатов волеизъявления избирателей.

Так, от кандидата на должность Президента Российской Федерации Г.А. Зюганова в ЦИК России поступила жалоба, в которой он оспаривал результаты голосования в 26 субъектах Федерации, а также на избирательном участке, образованном за пределами страны (в Латвии), и требовал признать итоги выборов в целом недействительными. По мнению заявителя, нару-

шения избирательного законодательства имели существенный характер, а потому прямо повлияли на волеизъявление избирателей и итоги выборов. Заключались они в незаконном вмешательстве должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в избирательный процесс в целях избрания Президентом России В.В. Путина; в изготовлении бюллетеней для голосования тиражом, значительно превышающим необходимый в соответствии с требованиями законодательства; несоблюдении принципа равенства кандидатов в доступе к средствам массовой информации; в проведении предвыборной агитации на каналах общероссийских организаций телерадиовещания за отдельных кандидатов на должность Президента страны в день голосования; в отступлении от порядка подсчета голосов избирателей и в недопущении наблюдателей от КПРФ на избирательные участки для непосредственного наблюдения за этим процессом.

Факты, изложенные в жалобе Г.А. Зюганова, были всесторонне исследованы и проверены ЦИК России совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, а также соответствующими министерствами и ведомствами. В результате проведенной проверки нашли подтверждение лишь отдельные факты нарушений законодательства о выборах, приведенные в жалобе. Затем возникший избирательный спор был разрешен на заседании ЦИК России, которая определила, что установленные случаи нарушения избирательного законодательства в ряде субъектов Российской Федерации не препятствуют достоверному определению результатов волеизъявления избирателей и не могут служить основанием для признания результатов голосования на выборах Президента России в этих субъектах недействительными.

2000 год, как никакой другой, был богат избирательными кампаниями. Кроме выборов Президента Российской Федерации, проходили выборы депутатов 23 законодательных (представительных) органов и 44 глав исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, депутатов более 3 тысяч

представительных органов местного самоуправления и глав 2,5 тысячи муниципальных образований. В законодательные органы государственной власти предстояло избрать 847 депутатов в 753 одномандатных и 28 многомандатных избирательных округах. В результате выборов в 23 субъектах Российской Федерации было замещено 797 депутатских мандатов, или 94 процента от их общего числа.

Избирательные кампании по выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в 2000 году отличались повышенным вниманием к ним политиков, центральных и региональных СМИ, острой борьбой претендентов за голоса избирателей, широким использованием разнообразных, в том числе и "черных", избирательных технологий.

Только в региональные избирательные комиссии поступило более 3300 заявлений граждан. В верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения и автономных округов было рассмотрено 147 гражданских дел о нарушениях избирательного законодательства, что почти в два раза больше, чем их было на прошлых губернаторских выборах.

Это дает основания заключить, что очередной цикл таких выборов прошел, с одной стороны, при заметно возросшей политической и общественной активности граждан Российской Федерации, а с другой - под знаком использования института избирательных споров в качестве действенного инструмента в руках политических технологов для решения задач по избранию нужного кандидата.

Всего в ЦИК России за этот период было рассмотрено свыше 100 обращений граждан, кандидатов в губернаторы, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей избирательных объединений и блоков, религиозных деятелей. В среднем на каждую избирательную комиссию приходилось более 80 обращений. Наибольшее их количество было рассмотрено в Удмуртской Республике (380), Волгоградской (350) и Ульяновской (235) областях.

Так, в Избирательную комиссию Калининградской области в ходе губернаторских выборов поступило 99 жалоб и заявлений граждан. Из них 74 материала о различного рода нарушениях, связанных с проведением предвыборной агитации, направили кандидаты и их доверенные лица. Они касались выпуска анонимных агит-материалов, использования средств помимо избирательных фондов кандидатов и т.д. В заявлениях доверенные лица кандидатов В.Г. Егорова и Л.П. Горбенко сообщали об использовании соперниками преимуществ своего служебного положения. 7 заявлений поступило от избирательного объединения "Калининградская региональная общественно-политическая организация КПРФ" о нарушениях, допущенных на избирательных участках в день голосования, 5 ноября 2000 года.

Все поступившие заявления рассмотрены Избирательной комиссией Калининградской области в установленные законом сроки, по некоторым из них принимались необходимые меры, даны развернутые ответы заявителям. По жалобам в день голосования члены избирательных комиссий выезжали на избирательные участки для осуществления проверок на местах. По пяти эпизодам были составлены протоколы об административных правонарушениях.

Следует отметить, что особенностью региональных выборов стало непереносимое наличие у большинства кандидатов активно действующих избирательных штабов, в которых немаловажную роль играли специалисты-политтехнологи. Разнообразные, нередко агрессивные приемы политтехнологов стали еще действеннее, подчеркивая профессионализацию участников избирательного процесса.

Далеко не всегда это приводило к нужному результату. Так, областной суд отменил регистрацию кандидата на должность главы администрации Курской области А.В. Руцкого, вменив ему в вину то, что он не указал в представленных сведениях автомобиля ГАЗ-3102 и "Лендровер", 280,7 кв. м жилья в Москве и 60,7 кв. м в Курске, а также допустил ряд других нарушений, связанных с использованием преимуществ служебного положе-

ния, несоблюдением правил ведения предвыборной агитации.

Как показала практика, для многих кандидатов регистрация не стала гарантией наличия фамилии в избирательном бюллетене. Так, в восьми случаях причиной вынесения решений об отмене регистрации было нарушение порядка сбора подписей избирателей на этапе выдвижения, из них два решения - на выборах в Калининградскую областную Думу и Законодательное Собрание Владимирской области и шесть - на выборах депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл, где решения принимал республиканский суд накануне дня голосования. В семи случаях они были нарушения правил ведения агитации, а в трех - недостаточное число достоверных подписей. В других регионах кандидаты вынуждены были прекратить борьбу за места в региональных парламентах, поскольку указанные ими сведения об имуществе (доходах) были признаны недостоверными.

Следует отметить, что проверки сведений о доходах и имуществе кандидатов часто малоэффективны, а их сроки затягиваются. Последнее происходило в том числе потому, что избирательные комиссии свои представления порой направляли не в территориальные структуры соответствующих региональных органов, а зачем-то сразу в федеральные.

В то же время в Кировской, Курской, Псковской, Ростовской областях были выявлены пожертвования, поступившие в избирательные фонды с нарушением установленного порядка, на сумму почти в 2,5 миллиона рублей. Не остались без внимания факты неправильного использования денежных средств, сомнительной отчетности, иные нарушения.

В Брянской области были выявлены случаи внесения денежных средств в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов через подставных лиц (студентов, пенсионеров и других граждан, желающих подзаработать) с выплатой им вознаграждения от 50 до 100 рублей. Зафиксирован и факт вручения доверенным лицом кандидата Ю.А. Демочкина 2,5 тысячи рублей "жертвователю" Смирновой за изменение в суде показаний,

данных ранее работникам милиции. Собранные материалы были направлены в областной суд с представлением об отмене регистрации этого кандидата.

Создан прецедент эффективной деятельности контрольно-ревизионной службы при Избирательной комиссии Архангельской области. По окончании выборов в Архангельское областное Собрание депутатов провели проверку использования средств избирательного фонда М.С. Силантьева, избранного депутатом. Был установлен факт использования средств на изготовление предвыборных агитационных материалов, минуя этот фонд. Полученные материалы послужили основанием для обращения Избирательной комиссии области в суд и последующего признания избрания этого депутата недействительным.

Имел место случай, когда в ЦИК России обратились В.М. Етылен и А.И. Попов из Чукотского автономного округа с жалобой на решение Избирательной комиссии этого округа о проведении досрочного голосования в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах в ходе выборов главы администрации округа. Изучение показало, что Комиссия приняла обоснованное и законное решение, учитывая особенности погодных условий региона, отдаленность местонахождения охотничьих участков, метеостанций, оленеводческих бригад и групп старателей, работающих на труднодоступных тундровых участках и стойбищах.

В 2001 году истекли сроки полномочий депутатов законодательных органов государственной власти в 31 субъекте Российской Федерации, а глав исполнительных органов власти в 14 субъектах. Закончился также срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления в более чем 3100 муниципальных образованиях и глав 3350 таких образований.

Расширение объемов и содержания требуемой информации о кандидатах, представление ими по разным причинам неполных сведений, необходимость обращения избирательных комиссий в соответствующие органы с просьбой о проверке достоверности

сведений, затягивающийся период ожидания результатов проверки при жестких сроках всех избирательных действий приводят к принятию избирательными комиссиями фактически промежуточных решений о регистрации кандидатов, которые впоследствии отменяются и переходят в стадию судебных разбирательств.

На основании вышеизложенного представляется необходимым:

а) установление запрета на проведение до или после регистрации кандидатов повторных проверок достоверности подписей, представленных в их поддержку, и правильности оформления подписных листов;

б) ужесточение требований к точности и полноте представляемых сведений кандидатами о себе, установление обязательности их представления за два года, предшествовавших году назначения выборов, включая сведения о доходах и имуществе, находящихся за рубежом;

в) установление обязательности возврата бюджетных средств, выделенных для финансирования избирательных кампаний кандидатов, не избранных в органы государственной власти и набравших по результатам голосования менее установленного законодательством числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании; то же самое следует установить в отношении избирательных объединений и блоков, выдвинувших кандидата (списки кандидатов);

г) увеличение 5-дневного срока рассмотрения избирательных споров, так как в случае удаленности вышестоящей избирательной комиссии этого времени недостаточно для проверки материалов жалобы, вызова заинтересованных лиц, получения заявителем решения избирательной комиссии;

д) уточнение законодательного регулирования в части коллегиального и единоличного рассмотрения жалоб и обращений избирателей с учетом высказанных ранее предложений;

е) урегулирование возможности внесения избирательными комиссиями представлений в правоохранительные органы и

получения на них мотивированных ответов.

§3. Особенности разрешения информационных избирательных споров

Как следует из вышеизложенного, по содержанию жалобы участников избирательного процесса затрагивают широкий круг вопросов и касаются практически каждой избирательной процедуры. Однако по сообщениям большинства избирательных комиссий субъектов Российской Федерации количество обращений, связанных с нарушением порядка ведения предвыборной агитации, заметно превышает все иные конфликтные ситуации.

Не случайно именно в связи с предвыборной агитацией в ходе выборов Президента Российской Федерации в 1996 году в ЦИК России поступило наибольшее количество письменных обращений и заявлений (212) от граждан, кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп избирателей и других участников избирательного процесса.

На заседании ЦИК России 16 мая 1996 года по запросу ряда депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были рассмотрены вопросы о соблюдении установленных избирательным законодательством порядка и правил ведения предвыборной агитации в ходе подготовки к выборам Президента России. По результатам рассмотрения было принято развернутое постановление, опубликованное в печати, а материалы по выявленным и установленным фактам нарушений направлены в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, МВД России, Минобороны России для принятия необходимых мер.

Максимальное количество письменных обращений поступило из избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, призванных контролировать соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации. От кандидатов на должность главы государства и их доверенных лиц поступило 56 обращений. Российские граждане явились авторами 45 жалоб и заявлений. Депутаты Государственной Думы направили в ЦИК

России 14 обращений. В 15 случаях поводом для рассмотрения в Комиссии материалов стали отдельные теле- и радиопередачи, публикации в газетах, привлекшие к себе внимание тем, что в них содержались явные нарушения правил ведения предвыборной агитации.

Характерно, что региональные избирательные комиссии, кандидаты и их доверенные лица обращали внимание ЦИК России главным образом на случаи распространения анонимных агитационных печатных материалов и ведения предвыборной агитации с нарушением сроков, предусмотренных федеральным законодательством. Указанная информация в той или иной степени затрагивала интересы практически всех кандидатов.

Граждане и депутаты Государственной Думы в основном сообщали о фактах проведения предвыборной агитации должностными лицами при исполнении ими служебных обязанностей. Несколько заявлений от них поступило об агитации в воинских частях. Однако в подавляющем большинстве жалоб (117), независимо от их происхождения, сообщалось (иногда наряду с изложением других нарушений) об отсутствии в агитационных печатных материалах в поддержку того или иного кандидата информации об учреждениях и лицах, ответственных за их выпуск.

Положительную роль в организации работы по рассмотрению жалоб и заявлений сыграла образованная в соответствии с постановлением ЦИК России от 19 апреля 1996 года № 89/7 34-П группа контроля за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации через СМИ. Группа контроля состояла из 20 человек, включая 7 членов Комиссии с правом решающего и совещательного голоса, представителей пресс-службы Государственной Думы, Союза журналистов, Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию, Комитета Российской Федерации по печати, руководителей некоторых ведущих телерадиокомпаний страны и других экспертов в области СМИ.

Благодаря такому представительному составу на заседаниях

группы, которые нередко проводились с вызовом уполномоченных представителей, доверенных лиц кандидатов-нарушителей, было рассмотрено более 200 различных жалоб, сообщений, материалов и информации с принятием мотивированных заключений, предложений и рекомендаций по различным аспектам предвыборной агитации.

На практике круг рассмотренных вопросов, вытекающих из письменных обращений, оказался значительно шире, чем это предусматривалось первоначально. Группа контроля рассматривала жалобы и заявления на нарушения установленного законодательством порядка проведения предвыборной агитации в целом, а не только через СМИ. Часть заявлений была направлена для проверки в региональные избирательные комиссии, а также в органы прокуратуры и внутренних дел.

Большинство изложенных в письмах сведений подтвердилось. Группой контроля, в частности, было установлено, что в различных регионах страны распространялись анонимные плакаты и листовки в поддержку Г.А. Явлинского, В.В. Жириновского, Г.Л. Зюганова и В.А. Брынцалова. Несколько номеров газеты "Не дай Бог!", а также буклет в поддержку Б.Н. Ельцина вышли в свет тоже без должных выходных данных. По результатам рассмотрения обращений в необходимых случаях подготавливались и направлялись письма в органы государственной власти, кандидатам на должность Президента России, избирательным объединениям и в правоохранительные органы с требованиями и предложениями по устранению выявленных нарушений, применению мер ответственности или усилению контроля и надзора за соблюдением законодательства о выборах, готовились материалы к заседаниям ЦИК России.

По фактам различных нарушений на этапе предвыборной агитации ЦИК России приняла три постановления. Исключительно важное значение для единообразного применения избирательного законодательства, пресечения фактов злоупотребления свободой массовой информации и подтверждения права всех кандидатов на равные основания предоставления им эфирного

времени имело постановление ЦИК России от 16 мая 1996 года № 95/775-П "О соблюдении установленных избирательным законодательством порядка и правил ведения предвыборной агитации в ходе подготовки к выборам Президента Российской Федерации".

На этом заседании ЦИК России установила, что в газетах "Правда России", "Правда", "Советская Россия", "Русские Ведомости" № 23 и № 25, "Ставропольская правда" № 52 и № 55 предвыборная агитация велась еще до регистрации отдельных кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Кандидаты на эту должность В.В. Жириновский и Г.А. Зюганов использовали свое положение депутатов Государственной Думы для ведения предвыборной агитации на канале государственной телерадиокомпании в Воронеже. В отдельных газетах и агитационных печатных материалах содержались недостоверные и оскорбительные сведения о некоторых кандидатах.

В постановлении ЦИК России от 16 мая 1996 года, в частности, было предложено государственным СМИ, их должностным лицам в период предвыборной агитации обеспечить равный доступ кандидатам на должность Президента страны к СМИ и воздержаться от проявлений какого-либо предпочтения тому или иному кандидату в информационных, авторских и иных программах. Одновременно было обращено внимание Комитета Российской Федерации по печати и Агентства "Роспечать" на недопустимость в ходе избирательной кампании опубликования и распространения не имеющих выходных данных периодических печатных изданий, содержащих предвыборную агитацию. В соответствии с этим постановлением ряд материалов о нарушениях законодательства о выборах был направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и МВД России для проверки и принятия соответствующих мер.

Постановление ЦИК России от 7 июня 1996 года № 100/811-П "О постановлении военного совета Воздушно-десантных войск от 30 мая 1996 года" имело направленность исключительно на пресечение и предотвращение фактов противоправной агитаци-

онной деятельности в воинских частях, военных учреждениях и организациях.

Нельзя не отметить, что избирательные комиссии нередко избегают вынесения предупреждений, употребляя терминологию, не порождающую каких-либо правовых последствий. Так, в 2000 году Рабочей группой ЦИК России по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил ведения предвыборной агитации при проведении выборов Президента Российской Федерации было рассмотрено 286 обращений. Симптоматично, что в постановлениях ЦИК России, принятых по результатам деятельности группы, обращалось внимание зарегистрированных кандидатов на необходимость: а) соблюдения порядка и сроков ведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; б) учета в своей деятельности, осуществляемой в связи с замещением государственной должности, требований федерального закона, а также устанавливалась необходимость продолжения проверки порядка финансирования зарегистрированным кандидатом своей предвыборной кампании.

В связи с нарушениями правил предвыборной агитации остро встает вопрос и об ответственности СМИ. В частности, как указывается в решении региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти Новосибирской области от 6 октября 1999 года, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и главы администрации Новосибирской области региональной Избирательной комиссией были вынесены предупреждения трем редакциям газет. Однако указанные меры имели сугубо моральное значение: избирательные комиссии не вправе выносить официальных предупреждений редакциям - это компетенция исполнительных органов государственной власти, осуществляющих государственную политику в области СМИ. Если бы ЦИК России, а также избирательные комиссии субъектов Федерации располагали такими полномочиями, эффективность осуществляемого ими контроля законности ведения предвыборной агитации через СМИ была бы

гораздо выше.

Благодаря деятельности группы контроля и постановлениям ЦИК России пресекалась незаконная агитационная работа отдельных кандидатов, глав местной администрации, других должностных лиц и участников избирательного процесса. Принимаемые по фактам нарушений меры становились достоянием широкого круга общественности и в очередной раз подтвердили независимый, беспристрастный характер деятельности избирательных комиссий.

Вместе с тем практика рассмотрения в ЦИК России письменных и устных обращений показала, что нижестоящие избирательные комиссии порой испытывали серьезные трудности в осуществлении контроля за соблюдением порядка ведения предвыборной агитации. Авторов многих анонимных агитационных печатных материалов установить не удалось, а потому они остались безнаказанными.

Правоохранительные органы также не проявили должной активности в пресечении незаконной агитационной деятельности отдельных участников избирательного процесса, а также СМИ. В результате многие нарушители правил предвыборной агитации не были привлечены к ответственности.

Как показывает обобщение практики 2000-2001 годов, многие участники избирательного процесса фактически пренебрегают правилами ведения предвыборной агитации. Наиболее распространенными нарушениями законодательства о выборах со стороны СМИ либо иных субъектов избирательного процесса с участием СМИ являются:

- 1) проведение через СМИ предвыборной агитации лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности либо государственными или муниципальными служащими, т.е. с использованием преимуществ служебного или должностного положения;
- 2) участие в избирательной кампании юридических лиц из числа СМИ, не являющихся субъектами избирательного процесса;

3) распространение через СМИ представителями различных кандидатов анонимных агитационных материалов;

4) проведение предвыборной агитации через СМИ в сроки, когда ее ведение запрещено, включая обнародование агитационных материалов под видом информационных, не оплачиваемых из избирательного фонда;

5) невыполнение организациями телерадиовещания в срок и в полном объеме условий, на которых СМИ разрешается предоставление услуг кандидатам на выборные должности;

6) нарушение установленного законодательством запрета на субъективное комментирование в информационных программах избирательных действий конкретных кандидатов;

7) самостоятельное, без согласия конкретного кандидата, ведение выдвинувшим его общественным объединением предвыборной агитации через СМИ;

8) самостоятельное ведение СМИ предвыборной агитации в пользу одного или нескольких "полюбившихся" кандидатов в ущерб всем остальным;

9) публикация под видом результатов опроса общественного мнения материалов, содержащих недостоверную информацию и фактически являющихся контрагитационными;

10) распространение сведений клеветнического и оскорбительного характера в отношении конкретных кандидатов;

11) выпуск агитационных печатных материалов без выходных данных, непредставление копий этих материалов в избирательные комиссии для контроля и др.

Особенно остро стоит вопрос об использовании лицами, замещающими государственные должности категории "А", преимуществ должностного положения при ведении предвыборной агитации, поскольку имеющиеся законодательные меры воздействия на них пока малоэффективны.

Так, при проведении выборов Президента Российской Федерации в 2000 году в Избирательную комиссию Карачаево-Черкесской Республики поступали обращения о нарушениях правил ведения предвыборной агитации со стороны Главы Ка-

рачаево-Черкесской Республики В.М. Семенова, Председателя Правительства Карачаево-Черкесской Республики В.И. Нецадимова, трех глав районных администраций. Избирательная комиссия Карачаево-Черкесской Республики вынесла предупреждения указанным должностным лицам, а в дальнейшем вынуждена была трижды обращаться в прокуратуру республики с просьбой о пресечении их незаконной агитационной деятельности.

16 февраля 2000 года в газетах "Труд" и "Комсомольская правда" появились публикации под названиями "Поволжская восьмерка поддерживает В. Путина" и "Обращение Ассоциации городов Поволжья к гражданам России". Из публикаций следовало, что, поддержав выдвижение В.В. Путина кандидатом на должность Президента Российской Федерации, главы восьми городов региона выразили готовность сформировать для этого координационный совет, который, как гласил текст, был намерен заняться "вопросами организации мероприятий в поддержку своего кандидата".

Анализ жалоб и заявлений, поступивших в ЦИК России в ходе проведения дополнительных и повторных выборов депутатов Государственной Думы из Ставропольского края, Камчатской, Саратовской, Свердловской, Челябинской областей, Агинского Бурятского, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, показал, что избиратели указанных субъектов Российской Федерации в своих обращениях выражают возмущение по поводу активного участия губернаторов и иных должностных лиц в предвыборной агитации.

Таким образом, мэры, главы администраций и местного самоуправления неоднократно пренебрегали требованиями норм Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации". ЦИК России направила письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с просьбой привлечь указанных должностных лиц к административной ответственности.

Интересно отметить, что уже в XVII веке во многих городах и областях России законный ход избирательных кампаний суще-

ственно зависел от взаимоотношений местной общины и должностных лиц: "Воеводы стремились проводить в депутаты удобных им кандидатов и действовали при этом в обход существующих норм, использовали свой авторитет, близость к тем или иным общественным кругам, прибегали в предвыборной борьбе к недозволенным средствам, сталкивали между собой отдельные группы избирателей. Служилые люди противопоставляли воеводским кандидатам своих "выборных", в борьбе за разные дворянские кандидатуры среди дворян создавались блоки, пускавшие в ход для устранения противников и грубую силу, и шантаж, и клевету..."

Федеральное законодательство пока не обеспечивает противодействия пресловутому административному ресурсу, который используется в предвыборных кампаниях отдельными кандидатами и их сторонниками, обладающими властными полномочиями. В записке ЦИК России "О нарушениях некоторыми участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации через средства массовой информации в ходе выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2000 году" предлагается законодательно закрепить "обязанность для всех лиц, замещающих государственные должности в исполнительных органах власти, должностных лиц местного самоуправления уходить в отпуск в случае их регистрации кандидатами в депутаты или на выборные должности". Думается, что такая обязанность должна распространяться и на депутатов, работающих в представительных органах на постоянной (оплачиваемой) основе. Целесообразно также запретить кандидатам назначение своими доверенными лицами граждан, занимающих крупные государственные либо муниципальные должности. Некоторые из этих предложений учтены в новой редакции Закона об основных гарантиях.

Анализ нарушений законодательства о выборах в этой сфере показывает, что наиболее часто допускается оказание предпочтения определенным зарегистрированным кандидатам. При этом обычно игнорируются нормы закона, согласно которым

эфирное время и печатная площадь для агитационной деятельности должны оплачиваться исключительно через избирательные фонды. Все это имело место в абсолютном большинстве регионов, но особенно проявилось в Удмуртской Республике, Владимирской, Курганской, Тюменской и Псковской областях, где в качестве кандидатов выступали действующие главы исполнительной власти.

Региональные периодические печатные издания в Магаданской, Калининградской и некоторых других областях не считали для себя обязательными требования закона о публикации сведений, касающихся оплаты агитационных материалов из избирательных фондов конкретных кандидатов. Одним из лидеров среди нарушителей правил ведения предвыборной агитации можно, видимо, считать Курскую область: ведь только Избирательной комиссией области рассмотрено 46 заявлений избирателей и других непосредственных участников избирательной кампании по выборам губернатора об агитационном беспределе СМИ.

В Брянской, Владимирской, Псковской областях, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе и других регионах политтехнологи некоторых избирательных штабов претендентов на должность главы исполнительной власти "учредили" так называемые газеты-однодневки, которые активно включились в избирательную кампанию, грубо нарушая ряд законодательных требований. В той же Брянской области, кстати, отмечено возникновение «газет-двойников», позаимствован и опыт "подсадных" кандидатов.

Поясним эту противоправную ситуацию на примере. Впервые технология кандидатов-"двойников" была применена в декабре 1998 года на выборах депутатов Законодательного Собрания города Санкт-Петербурга. Ее цель - дезинформировать избирателей, подорвать правомерную агитационную деятельность и тем самым "оттянуть" голоса избирателей от настоящих кандидатов. Эта цель не была достигнута, так как Санкт-Петербургская избирательная комиссия при активном содействии ЦИК России

своевременно и умело осуществила целый комплекс информационных мер.

Два года спустя прием с использованием кандидатов-"двойников" был применен на выборах главы администрации Брянской области. Напомним, все "двойники" регистрировались в Избирательной комиссии области через доверенных лиц, через них же они внесли избирательный залог. К сожалению, на этот раз расчет организаторов шоу "двойников" в некоторой степени оправдался: каждому из них удалось "оттянуть" у реальных кандидатов в губернаторы примерно 5-6 процентов голосов избирателей.

Следует признать, что, работая в сложных условиях дефицита времени и острого соперничества кандидатов на выборные должности, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации не всегда правильно оценивали возникшую ситуацию, непрофессионально использовали свои полномочия по привлечению нарушителей закона к установленной ответственности. В этой связи следует подчеркнуть, что в условиях, когда финансовое неблагополучие значительной части СМИ делает их зависимыми от политических интересов высокопоставленных чиновников или финансово-промышленных групп, печать, радио и телевидение нередко используются как орудие предвыборной борьбы.

При этом суть конституционного права на свободу слова извращается, превращаясь в "свободу" противоправной предвыборной агитации, обогащения "по-черному" в ходе избирательной кампании. Это создает несомненную угрозу основам демократических выборов.

Кроме законодательства о выборах есть Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", в котором предусмотрен механизм приостановления и лишения лицензий организаций телерадиовещания, грубо нарушающих требования законодательства о выборах. Из-за пассивной позиции Минпечати России и региональных избирательных комиссий этот механизм привлечения к ответственности СМИ фактически не ра-

ботаает.

Рассматривая избирательные споры, касающиеся вопросов предвыборной агитации, избирательные комиссии в своих решениях обращали внимание СМИ на недопустимость нарушения закона, выносили предупреждения в их адрес. Так, 29 ноября 2000 года ЦИК России рассмотрела на своем заседании вопросы проведения предвыборной агитации через СМИ и приняла постановление № 116/1187-3 "О некоторых вопросах проведения предвыборной агитации через средства массовой информации в ходе выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2000 году".

В нем, в частности, констатируется, что прошедшие в 2000 году выборы показали необходимость дальнейшего совершенствования федерального избирательного законодательства с целью обеспечения:

- прозрачности и полноты финансирования предвыборной агитации через СМИ из избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и блоков;
- достоверности информации о кандидатах, избирательных объединениях и блоках, получаемой гражданами из средств массовой информации;
- увеличения объема информации о кандидатах, публикуемой через СМИ избирательными комиссиями;
- реализации прав кандидатов на ответ в СМИ на публикации, способные нанести ущерб их чести, достоинству и деловой репутации;
- невозможности публикации (обнародования) результатов недостоверных опросов общественного мнения, издания большими тиражами газет-однодневок, газет-"двойников" и т.д.

За всем этим, конечно же, стоят и многочисленные финансовые нарушения. Так, на дополнительных выборах депутата Государственной Думы по Бирскому одномандатному избирательному округу № 3, Республика Башкортостан, расходы кандидата в депутаты Ю.В. Садыкова на выпуск местной газеты, посвященной его предвыборной программе, покрывались не из

избирательного фонда, а из других источников.

Аналогичное нарушение имело место при выборах главы администрации Липецкой области. Специальный выпуск газеты "Советская Россия" тиражом 180 тыс. экземпляров с материалами в поддержку кандидата О.П. Королева в нарушение закона был оплачен ее редакцией. Подобные факты отмечались и при выборах губернатора Красноярского края.

Прокуратурой города Санкт-Петербурга было установлено, что при выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в ходе предвыборной агитации кандидатами в депутаты с гражданами заключались договоры на проведение предвыборной агитации, которые фактически являлись формой подкупа избирателей, ибо конкретных обязанностей по данным договорам на граждан не возлагалось, а выплата им основного вознаграждения ставилась в зависимость от победы кандидата на выборах. По данным фактам прокуратура возбудила уголовное преследование виновных.

Многое в данном направлении делается и региональными избирательными комиссиями. Так, с целью упорядочения процесса предвыборной агитации (на основе соответствующих разъяснений ЦИК России) Избирательная комиссия Нижегородской области утвердила разъяснения по вопросам проведения предвыборной агитации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. Она направила руководителям СМИ и опубликовала в некоторых газетах области письмо, обобщившее нарушения, допущенные СМИ. Комиссия указала руководителям этих средств массовой информации на недопустимость "проявления журналистами явных предпочтений и антипатий, распространения информации, унижающей честь и достоинство, деловую репутацию кандидатов, избирательных объединений, блоков, а равно иных лиц".

Заслуживает одобрения практика Избирательной комиссии Пермской области, при которой на время выборов аккредитуется много журналистов областных газет, радио и телевидения. Ак-

тивно взаимодействуют со СМИ избирательные комиссии Ленинградской, Нижегородской, Московской, Ростовской, Свердловской, Челябинской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Чукотского автономного округа. Заметно уменьшилось количество жалоб и заявлений, поступающих из этих регионов в ЦИК России, там быстрее разрешаются избирательные споры самими комиссиями.

Однако следует еще раз подчеркнуть, что избирательные комиссии не имеют реальных механизмов воздействия на СМИ при нарушениях ими правил ведения предвыборной агитации. Этот недостаток в правовом регулировании агитационной деятельности отмечает большинство избирательных комиссий. В этой связи Избирательная комиссия Камчатской области, например, предлагает внести в законодательство о выборах дополнения, позволяющие комиссиям принимать действенные и, что особенно важно, оперативные меры по пресечению незаконной агитационной деятельности через СМИ. Составление протоколов об административных правонарушениях такой мерой пока, увы, не является.

Особое место в решении вопроса о законности выступлений в СМИ или перед общественностью в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы занимают выступления кандидатов - действующих депутатов Государственной Думы. Так, окружная избирательная комиссия Черемушкинского одномандатного избирательного округа № 203 (г. Москва), рассматривая жалобу в отношении кандидата в депутаты П.А. Медведева, рекомендовала ему "... более строго подходить к содержанию публикаций, связанных с выполнением им своих депутатских полномочий, не допускать двусмысленных толкований публикуемых с его ведома текстов".

Как свидетельствует практика, во многих избирательных округах наибольшее количество избирательных споров касалось именно этой категории кандидатов в депутаты. Необходимы более действенные законодательные меры, исключающие возможность злоупотребления такими кандидатами доступа к СМИ.

Это тем более актуально, что в отношении депутатов Государственной Думы мера ответственности не может быть принята оперативно, ибо для привлечения их к административной ответственности необходимо получить согласие Генерального прокурора Российской Федерации.

Поэтому лишь после завершения выборов прокуратура Ставропольского края направила в Генеральную прокуратуру Российской Федерации ходатайство о даче согласия на привлечение к административной ответственности бывшего кандидата в депутаты Государственной Думы по Петровскому одномандатному избирательному округу № 54 (Ставропольский край) В.И. Хмырова, которого в ходе избирательной кампании окружная избирательная комиссия трижды предупреждала о недопустимости нарушения законодательства о выборах, но он никак не реагировал на это.

Вместе с тем можно привести пример отмены регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Н.А. Зацепиной. При неоднократных встречах с избирателями она - действующий депутат - вместо того, чтобы информировать их о проделанной работе, призывала голосовать за свою кандидатуру, против других кандидатов. Аналогичные призывы содержались в материалах, опубликованных ею под рубрикой "Отчет депутата Государственной Думы". Бездействие окружной избирательной комиссии Новороссийского одномандатного избирательного округа № 41 (Краснодарский край) было обжаловано в ЦИК России, которая направила жалобу в окружную избирательную комиссию для решения вопроса по существу. В отмене регистрации Н.А. Зацепиной комиссия отказала. При рассмотрении повторной жалобы на действия окружной избирательной комиссии ЦИК России отменила регистрацию Н.А. Зацепиной.

Глава 3. Разрешение избирательных споров в судебном порядке

§1. Компетенция судов общей юрисдикции по разрешению избирательных споров

Неустойчивость экономических отношений, многонациональный состав населения страны, огромная территория и многие другие факторы оказывают на демократический избирательный процесс как положительное, так и отрицательное влияние. Уравновесить позитивные и негативные тенденции в этом процессе призвана судебная власть.

Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Поэтому решения и действия (бездействие) органов государственной власти или местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в судебных инстанциях.

Третья или судебная власть должна стоять в стороне от конкурентной борьбы кандидатов на выборные должности в государственные органы и в органы местного самоуправления. Она формируется иначе чем законодательная и исполнительная ветви власти и должна выступать гарантом законности проведения выборов любого уровня.

Таким гарантом во время проведения избирательных кампаний выступают суды общей юрисдикции. Им отводится важная роль как инструменту исправления ошибок, допускаемых в ходе выборов, подтверждения законности действий участников избирательного процесса. Своими решениями суды убеждают сомневающихся граждан в честности проведенных выборов и законности избирательных процедур.

Действующий порядок предусматривает определенную под-

судность избирательных споров. Решения ЦИК России обжалуются в

Верховный Суд Российской Федерации, а решения, действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Федерации и окружных комиссий - в суды субъектов Российской Федерации, решения иных избирательных комиссий - в районные (городские) суды.

В соответствии со статьей 1 Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, учреждений, предприятий и их объединений, органов местного самоуправления, общественных организаций, должностных лиц или государственных служащих нарушены его права и свободы, либо созданы препятствия их осуществлению, или на него незаконно была возложена какая-либо обязанность, либо он незаконно был привлечен к ответственности.

Согласно статье 4 вышеуказанного Закона заявление может быть подано гражданином, права которого нарушены, а также его представителем. Пределы и механизм судебного рассмотрения избирательных споров регулируются избирательными законами, а также нормами гражданского процессуального права.

Необходимо отметить, что гражданское процессуальное законодательство пока не в полной мере учитывает специфику избирательных правоотношений. Из-за отсутствия урегулированной законом процедуры рассмотрения избирательных споров и неединообразного толкования норм закона судебные органы при разрешении избирательных споров нередко допускают ошибки: по аналогичным спорам принимаются прямо противоположные решения.

Хотя за 1995-2001 годы судебными инстанциями Российской Федерации рассмотрено несколько тысяч дел по избирательным спорам, основательная и непротиворечивая судебная практика пока не сложилась, ибо какой-либо опыт судебного рассмотре-

ния таких споров в России и ее регионах до 1994 года фактически отсутствовал. Сами суды оказались не вполне готовыми правильно применять постоянно обновляющееся законодательство о выборах, а избирательные комиссии - профессионально выносить и защищать в судебных инстанциях свои решения и действия с учетом изменившихся принципов отправления судопроизводства.

Противоречивые решения судов по однотипным делам указывают еще и на необходимость специализации судей при рассмотрении гражданских дел, связанных с защитой избирательных прав граждан. Поэтому практика рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации избирательных споров должна учитываться нижестоящими судами при разрешении ими споров по аналогичным вопросам, а накопленный опыт необходимо учитывать при совершенствовании федерального и регионального избирательного законодательства.

Дела о нарушении избирательных прав рассматриваются судами по правилам гражданского судопроизводства. Сторона, действия (решения) которой обжалуются, несет процессуальную обязанность документально доказать законность оспариваемых действий (решений). Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность оспариваемого им обстоятельства, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Развивая эти нормы, законодатель в статье 63 Закона об основных гарантиях закрепил положение о том, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и общественных объединений, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Практика судебной, равно как и административной, защиты избирательных прав граждан получила развитие начиная с 1994 года, когда российское законодательство о выборах только начало формироваться. Поэтому до сих пор не только рядовые участники избирательного процесса, но и судьи еще не в полной

мере овладели всем его содержанием.

В последние годы избирательное законодательство было существенно обновлено. Закон об основных гарантиях в 1999 и 2002 годах был обогащен рядом норм, что заметно увеличило возможности судебного обжалования участниками избирательного процесса действий избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, нарушающих избирательные права граждан.

С 1997 года у суда появилось право назначать выборы в случае, если уполномоченные государственные органы или избирательные комиссии по тем или иным причинам не сделали этого. Тогда по заявлениям избирателей, избирательных объединений и блоков выборы назначает суд.

Указанным Законом также предусмотрена возможность судебного признания собранных подписей избирателей недействительными либо отмены регистрации кандидата, списка кандидатов в случае грубого или неоднократного нарушения установленного порядка сбора подписей.

Тем же Законом предусмотрена возможность судебного обжалования действий (бездействия) избирательной комиссии ее членами с правом решающего или совещательного голоса, а также наблюдателями. Кроме того, есть возможность судебной отмены регистрации кандидатов в случае злоупотребления кандидатом, избирательным объединением, блоком возможностями СМИ.

Определенной гарантией прав кандидатов является возможность только судебной отмены регистрации за 15-3 дня до дня голосования в случае представления ими существенно недостоверных сведений биографического характера (например, сведений о судимости, гражданстве иностранного государства, образовании, месте работы), если это установлено после регистрации.

Судебное рассмотрение избирательных споров регулируется гражданским процессуальным правом. Действующий порядок в общем и целом показал свою эффективность. Однако следует заметить, что он не вполне учитывает характер избирательных

правоотношений, которые по своей сути являются публичными, а не частноправовыми отношениями.

В судебной практике актуален вопрос о субъекте обращения в суд с жалобами на решения и действия (бездействие), затрагивающие избирательные права граждан.

Общие положения о таких субъектах содержатся в пункте 10 статьи 63 Закона об основных гарантиях, где наряду с другими лицами указаны и избиратели. Однако понятие "избиратель" можно уяснить только с учетом вида проводимых выборов.

Так, при выборах Президента Российской Федерации каждый гражданин России, достигший 18 лет и не подпадающий под действие части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, независимо от места проживания обладает активным избирательным правом. Следовательно, при данных выборах любые действия (бездействие) и решения любых органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также избирательных комиссий, связанные с выборами, могут затрагивать избирательные права граждан России. Потому любой гражданин, наделенный специальной дееспособностью как избиратель, вправе обратиться в суд за защитой своих избирательных прав.

Более сложен вопрос об избирателе как субъекте обращения за судебной защитой при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам. В этом случае право избирать принадлежит лишь гражданам, проживающим в конкретном избирательном округе. В то же время действующее процессуальное законодательство не предусматривает оснований для отказа в принятии судом жалоб, связанных с выборами в конкретном избирательном округе, от граждан, проживающих за его пределами.

Так, Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел по первой инстанции дело по заявлению Е.Г. Костицина о признании недействительным постановления ЦИК России от 17 апреля 1998 года № 143/Ю23-П "Об установлении итогов повторных

выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по Орджоникидзевскому одномандатному избирательному округу № 165, Свердловская область".

Решением Верховного Суда от 25 февраля 1999 года оспоренное Е.Г. Костициным постановление ЦИК России было отменено в связи с несоответствием его пункту 2 статьи 63 Закона об основных гарантиях, согласно которому выборы признаются несостоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другим кандидатам, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Заметим, что Е.Г. Костицин не баллотировался в депутаты и не проживал на территории Орджоникидзевского избирательного округа. Однако процессуальный закон (ст. 129 ГПК РСФСР) не содержит положений, которые позволяли бы суду отказать заявителю в принятии его жалобы. Поскольку гражданское дело было возбуждено и суд, проверяя доводы заявителя, установил несоответствие закону обжалованного постановления, он был обязан отменить это решение.

Отмена произошла невзирая на то, что обжалованное постановление фактически не затрагивало и не могло напрямую затрагивать ни пассивного, ни активного избирательного права заявителя. Представитель ЦИК России задал ему вопрос, какие его права были нарушены избранием депутата по данному округу? Е.Г. Костицин пояснил, что для него важно, чтобы каждый из 450 депутатов Государственной Думы был избран законно, поскольку парламент затрагивает своей работой права всех граждан России. С этим мнением трудно не согласиться.

В то же время мы полагаем, что нормы процессуального закона, предусматривающие основания для отказа в принятии заявлений, должны содержать положение, позволяющее судье отказывать в принятии подобных заявлений от лиц, чьи избирательные права практически не затрагиваются и не могут быть затронуты обжалуемыми решениями или действиями (бездей-

ствием).

Согласно действующему законодательству о выборах у суда, разрешающего избирательный спор, отсутствует право на принятие нового решения по существу возникшего вопроса в случае отмены им решения соответствующей избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, об отказе в регистрации федерального списка кандидата, а также иного решения.

Пунктом 4 статьи 63 Закона об основных гарантиях суд наделен лишь правом по отмене оспариваемых решений избирательных комиссий. Вышестоящая же избирательная комиссия наделена еще и правом принять решение по существу жалобы (соответствующие положения предусмотрены Законом о выборах депутатов и Федеральным законом "О выборах Президента Российской Федерации").

В соответствии со статьей 239 ГПК РСФСР суд, признав жалобу обоснованной, выносит решение об обязанности соответствующих государственных органов, общественных организаций или должностных лиц восстановить в полном объеме допущенное на рушение прав и свобод гражданина. На основании статьи 7 Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным и обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяя примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливая его нарушенные права.

Еще при формировании избирательного законодательства "первого поколения" был выработан правовой критерий признания выборов недействительными, - если допущенные при проведении голосования или установлении его итогов нарушения позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей. Этот критерий прошел проверку судебной практикой, закреплен Верховным Судом Российской Федерации в прецеденте судебного толкования, рекомендованного для рассмотрения конкретных дел, многократно применялся судами различных уровней при рассмотрении самых разнооб-

разных ситуаций в ходе разрешения избирательных споров*.

Суд надлежащего уровня вправе отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, ряде участков, территории, в избирательном округе, субъекте Российской Федерации или Российской Федерации в целом. Поводом могут стать нарушения правил составления списков избирателей, формирования избирательных округов и комиссий, порядка голосования и подсчета голосов, определения результатов выборов, другие нарушения выборного законодательства, если они не позволяют достоверно определить волеизъявление избирателей.

В судебных инстанциях за прошедшие годы был рассмотрен ряд дел о признании выборов недействительными. Суды выясняли, например, несоответствие данных в копиях протоколов, полученных наблюдателями, и в оригиналах итоговых протоколов, сданных в территориальную избирательную комиссию. При множестве таких фактов делался вывод о наличии прямой причинной связи между допущенными нарушениями избирательного законодательства и невозможностью установить истинное волеизъявление избирателей.

Так, А.Х. Совмиз обратился в суд с жалобой о признании недействительными выборов депутатов Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея по Тахтамукайскому одномандатному избирательному округу № 25, ссылаясь на то, что в ходе организации и проведения выборов были допущены грубые нарушения закона, что привело к нарушению избирательных прав граждан, проживающих в указанном округе. По результатам проверки жалобы А.Х. Совмиза прокурор Республики Адыгея также обратился в суд с аналогичным требованием.

Как установил суд, наиболее грубые и существенные нарушения избирательных прав граждан были допущены на избирательных участках № 184,185 и 187, где в ряде случаев наблюдатели голосовали за неявившихся избирателей, агитировали в день выборов голосовать за кандидата в депутаты Н.Х. Жане,

* См.: *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации*. 1995. № 12. С. 1-2.

посторонние лица участвовали в работе участковых комиссий, имея свободный и бесконтрольный доступ ко всем избирательным бюллетеням и выдавая их избирателям. Кроме того, на избирательном участке № 185 один из членов участковой избирательной комиссии напротив фамилий неявившихся избирателей вносил в списки заведомо ложные паспортные данные, а комплекты бюллетеней выдавались наблюдателям кандидата Жане, которые, заполнив их, опускали в урну для голосования. На всех шести участках избирательного округа были установлены нарушения порядка и тайны голосования при голосовании вне избирательных участков. По всему округу за 349 не явившихся на выборы избирателей проголосовали их родственники.

Учитывая изложенное, суд пришел к выводу, что допущенные нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей. Решением Верховного Суда Республики Адыгея от 26 февраля 1996 года жалоба А.Х. Совмиза и заявление прокурора удовлетворены: выборы депутатов Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея по Тахтамукайскому одномандатному избирательному округу № 25 признаны недействительными. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 1996 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Другой пример. Непростая ситуация сложилась с определением результатов выборов депутатов Государственной Думы по Владивостокскому одномандатному избирательному округу № 50. Окружная избирательная комиссия незадолго до дня голосования отменила регистрацию одного из кандидатов в связи с допущенными, по ее мнению, нарушениями правил ведения предвыборной агитации и подкупом избирателей.

Снятый с дистанции кандидат посчитал это решение незаконным и обжаловал его в судебном порядке, причем передал свое обращение в суд в 18 часов в субботу накануне выборов. Краевой суд уже не имел возможности рассмотреть жалобу. Лишь после выборов он отменил решение избирательной ко-

миссии как не основанное на законе, но, руководствуясь непонятными мотивами, обратил собственное решение к немедленному исполнению.

Окружная избирательная комиссия, основываясь на данном судебном решении, признала выборы депутата Государственной Думы по данному округу недействительными. Однако Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отменила это решение, признав выборы состоявшимися и действительными, а победившего кандидата - избранным депутатом Государственной Думы.

Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая жалобу на постановление ЦИК России, отметил, что окружная избирательная комиссия необоснованно сослалась на судебное решение как на основание признания выборов недействительными, поскольку в нем таких выводов не содержалось.

При рассмотрении дел данной категории суды проверяли все доводы заявителей, давали им правовую оценку. В то же время суд может разрешить вопрос о назначении даты выборов, но неправомочен определять, например, структуру органов местного самоуправления, их вид и состав. Более того, некоторые суды выходили за пределы своих полномочий, вынося решения о несоответствии региональных избирательных законов Конституции Российской Федерации без учета того, что проверка конституционности законов относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Конечно, разрешение жалоб граждан на решения и действия (бездействие) органов, применяющих избирательное законодательство, и выявление между федеральными и региональными законами несоответствий, которые привели к нарушениям избирательных прав граждан, возложено на суды общей юрисдикции. Проверка же конституционности законов - прерогатива Конституционного Суда Российской Федерации. Последний, однако, не занимается проверкой соблюдения гарантий избирательных прав граждан, поскольку она отнесена к компетенции судов общей юрисдикции.

В ходе выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации в Верховном Суде Российской Федерации состоялось несколько судебных процессов в связи с обжалованием представителями политических общественных объединений действий руководства ЦИК России, которое, по мнению заявителей, вело предвыборную агитацию в средствах массовой информации. К предвыборной агитации они относили не только любую информацию о ходе избирательной кампании, сообщаемую журналистам руководителями ЦИК России, но и изготовленные по ее заказу небольшие тематические видеоролики, разъяснявшие порядок совершения различных избирательных действий.

Верховный Суд Российской Федерации отказал представителям общественных объединений в удовлетворении их жалоб, приняв во внимание доводы представителей ЦИК России о том, что распространение содержания понятия "предвыборная агитация" на деятельность избирательных комиссий неизбежно приведет к нарушению избирательных прав граждан, поскольку комиссии не смогут информировать избирателей о назначении, подготовке и проведении выборов.

Верховный Суд рассматривал также жалобы на инструкции и разъяснения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам применения Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации". Практика разрешения Верховным Судом таких жалоб показала, что не все принимаемые ЦИК России инструкции и разъяснения соответствовали требованиям закона. В то же время этот Верховный Суд в шести случаях оставил без удовлетворения жалобы о признании незаконными инструкций или иных правовых актов, принятых ЦИК России в порядке реализации своей компетенции, закрепленной в статье 24 Закона о выборах депутатов.

В ходе прошедшей в 1999 году избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы третьего созыва Верховным Судом было рассмотрено гражданское дело по заявлению группы избирателей о признании незаконными постанов-

лении ЦИК России от 9 июля 1999 года № 7/38-И "О Методике распределения между субъектами Российской Федерации одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" и от 9 июля 1999 года № 7/39-П "О схеме образования одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва".

Верховный Суд не согласился с доводами заявителей, утверждавших, что оспариваемые постановления противоречат Закону об основных гарантиях, Конституции Российской Федерации и Международному пакту о гражданских и политических правах

Верховный Суд признал, что указанные постановления приняты ЦИК России в пределах ее компетенции в полном соответствии с действующим избирательным законодательством, в связи с чем отсутствуют какие-либо предусмотренные законом основания для признания обжалуемых постановлений незаконными.

По жалобе одного из кандидатов в депутаты Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел гражданское дело о признании незаконным Календарного плана мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва, утвержденного постановлением ЦИК России от 13 августа 1999 года № 8/49-3, и об отмене выборов депутатов Государственной Думы. Верховный Суд в основном оставил оспариваемый акт без изменений, хотя частично удовлетворил требования заявителя. Таким образом, была подтверждена законность осуществления в ходе выборов депутатов Государственной Думы основных избирательных действий с точки зрения сроков их проведения, являющихся одной из главных составляющих гарантий избирательных прав граждан.

В соответствии с частью 10 статьи 47 Закона о выборах де-

путатов решения окружных избирательных комиссий о регистрации кандидата либо об отказе в этом могут быть обжалованы в суд субъекта Российской Федерации.

Учитывая это положение Федерального закона, районные (городские) суды не рассматривали по существу дела данной категории. Из числа изученных гражданских дел по избирательным спорам только Нарьян-Марский городской суд ошибочно принял к своему производству жалобу А.Х. Халитова на решение окружной избирательной комиссии по Ненецкому избирательному округу № 218 об отказе в регистрации кандидатом в депутаты. Ошибка была исправлена самим судом, который в соответствии с пунктом 4 статьи 122 ГПК РСФСР вынес определение о передаче дела для рассмотрения в Архангельский областной суд. Последний в адрес районного суда вынес частное определение в связи с нарушением требований закона о подсудности.

Имели место случаи отказа областными и другими соответствующими судами субъектов Российской Федерации в принятии жалоб на решения окружных избирательных комиссий. Так, в частности, Самарский областной суд отказал в принятии жалобы А.А. Опрышко об отказе в регистрации кандидатом в депутаты по тем мотивам, что заявитель уже обжаловал решение окружной избирательной комиссии в ЦИК России, которая признала отказ в регистрации обоснованным. По мнению суда, заявитель оспаривал обоснованность решения ЦИК России, которое должно обжаловаться в Верховный Суд Российской Федерации.

Такая позиция ошибочна. В соответствии с частью 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен права на рассмотрение дела его в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Поскольку в данном случае предметом обжалования фактически являлось решение окружной избирательной комиссии, а не ЦИК России, это дело не относилось к подсудности Верховного Суда Российской Федерации. То I обстоятельство, что постановлением ЦИК России

жалоба Опрышко на решение окружной избирательной комиссии была оставлена без удовлетворения, не могло служить основанием к изменению установленной законом подсудности. На это было указано в определении об отказе в принятии жалобы Опрышко к рассмотрению Верховным Судом Российской Федерации по первой инстанции.

Выборы в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации проводились на основе законодательных актов, которые принимались самими субъектами Федерации (конституции или уставы, законы о выборах субъектов). Региональное законодательство в основном соответствует Конституции Российской Федерации и Закону об основных гарантиях.

Однако при рассмотрении дел о соответствии законов ряда субъектов Российской Федерации конституционным нормам и действующему федеральному законодательству суды нередко сталкивались и с отступлениями от указанных норм. Это создал дополнительные трудности при разрешении избирательных споров, так как, с одной стороны, рассматривая гражданские дела данной категории, суды должны были руководствоваться региональным законодательством о выборах, а с другой стороны, применяя законодательные акты субъектов Федерации, обязательно учитывать, что они не должны противоречить федеральному избирательному законодательству.

Суды общей юрисдикции разрешали и споры, возникшие в связи с тем, что в ряде законодательных актов субъектов Федерации о выборах в качестве обязательного условия приобретения активного избирательного права содержалось требование постоянного проживания гражданина на определенной территории.

Так, статьей 3 Закона Московской области "О выборах депутатов Московской областной Думы" предусматривалось, что военнослужащие срочной службы, проходящие службу в расположенных на территории области частях и учреждениях Вооруженных сил, других войск, формирований правительственной связи, органов безопасности, имеют право избирать депутатов

Московской областной Думы, если они на момент призыва на срочную службу проживали на территории данной области.

Прокурор Московской области обратился в суд с заявлением о признании недействительной указанной статьи, ссылаясь на то, что принятый Московской областной Думой Закон в отношении военнослужащих срочной службы ограничивает их избирательные права, а потому противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Решением Московского областного суда от 25 января 1996 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года, заявление прокурора было удовлетворено.

При рассмотрении указанного дела суд исходил из того, что в соответствии со статьей 32 Конституции России, статьей 4, частью 3 статьи 8 и частью 3 статьи 10 Закона об основных гарантиях и Разъяснениями о порядке участия военнослужащих в выборах в представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, одобренными постановлением ЦИК России от 16 февраля 1994 года № 181, в выборах могут принимать участие военнослужащие, проходящие военную службу в воинских частях, предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных в границах соответствующих субъектов Федерации. Никаких ограничений в отношении участия военнослужащих в выборах по месту прохождения срочной службы избирательное законодательство не содержит.

Согласно статье 7 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" граждане, призванные на действительную военную службу, снимаются с регистрационного учета по месту жительства, следовательно, суд пришел к выводу, что казарма является для военнослужащих срочной службы местом жительства. Поскольку принятый Московской областной Думой Закон ограничивал избирательные права таких военнослужащих, суд признал недействительной в этой части статью 3 Закона Московской об-

ласти "О выборах депутатов в Московскую областную Думу".

Судами разрешались дела, связанные с тем, что в законодательных актах субъектов Российской Федерации о выборах встречались ограничения пассивного избирательного права, не предусмотренные федеральными законами.

Избирательным законодательством ряда субъектов Российской Федерации устанавливались повышенные сроки обязательного проживания граждан на определенной территории для приобретения ими пассивного избирательного права, что противоречит федеральному законодательству о выборах. Например, решением Избирательной комиссии Республики Хакасия от 7 октября 1996 года А.И. Лебедею было отказано в регистрации кандидатом на должность Председателя Правительства Республики Хакасия по тем мотивам, что он проживает на территории республики с 1992 года, в то время как в силу статьи 90 Конституции Республики Хакасия и статьи 3 Закона Республики Хакасия "О выборах Председателя Правительства Республики Хакасия" срок проживания в республике до выборов должен быть не менее 7 лет.

Решением Верховного Суда Республики Хакасия от 14 октября 1996 года жалоба А.И. Лебедея на решение Избирательной комиссии Республики Хакасия была удовлетворена. Суд пришел к выводу, что введение вышеперечисленными законами ограничения пассивного избирательного права, устанавливающего ценз оседлости 7 лет, противоречит статье 4 Закона об основных гарантиях, согласно которой сроки обязательного проживания на соответствующей территории не могут превышать одного года.

§2. Подготовка и рассмотрение судебных дел по избирательным спорам

В соответствии со статьей 63 Закона об основных гарантиях решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Пределы и механизм судебного рассмотрения избирательных споров, как отмечалось, регули-

руются избирательными законами и нормами гражданско-процессуального права.

Чаще других в суд обращаются граждане, которые по той или иной причине не были зарегистрированы в качестве кандидатов, а также кандидаты, проигравшие выборы. Дела данной категории возбуждаются путем представления в суд жалобы или искового заявления. При этом обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

На основании пункта 2 статьи 63 Закона об основных гарантиях решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и ее должностных лиц обжалуются в Верховный Суд. Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Федерации, окружных избирательных комиссий, должностных лиц этих комиссий обжалуются в суд субъекта Российской Федерации.

Решения и действия (бездействие) иных избирательных комиссий, а также комиссий референдума обжалуются в городские (районные) суды. Следовательно, решения и действия территориальных (муниципальных) избирательных комиссий подлежат обжалованию в районных (городских) судах по месту нахождения избирательных комиссий. В судах этого же уровня территориальные (муниципальные) избирательные комиссии обжалуют неправомерные, по их мнению, действия кандидатов, зарегистрированных кандидатов, их уполномоченных и доверенных лиц.

Также в районные (городские) суды обжалуются решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, нарушающие права граждан, если иное прямо не предусмотрено федеральным законом.

С жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающими избирательные права граждан, в судебные инстанции могут обращаться избиратели, кандидаты на выборные должности, их доверенные лица, избирательные объединения и блоки,

их доверенные лица, политические партии, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума, наблюдатели, а также избирательные комиссии, комиссии референдума.

Суд может отменить решение любой избирательной комиссии. После отмены решения избирательной комиссии судом последняя обязана принять новое решение по существу вопроса. В противном случае в отношении членов избирательной комиссии может быть возбуждено уголовное преследование по такому составу преступления, как неисполнение решения суда.

Заявление может подать гражданин, права которого нарушены, а также его представитель. Пределы судебного рассмотрения избирательных споров регулируются правилами гражданского судопроизводства. Сторона, действия (решения) которой обжалуются, несет процессуальную обязанность документально доказать законность оспариваемых действий (решений). Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность оспариваемого, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Заявление или жалоба на нарушение избирательных прав могут быть поданы в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известным о допущенном нарушении норм избирательного законодательства, либо одного месяца со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящей избирательной комиссии, или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Такие сроки обращения в целом приемлемы, но не по всем категориям дел. Заявление или жалоба на решение избирательной комиссии о регистрации, отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) могут быть поданы в течение 10 дней с момента принятия комиссией соответствующего решения. Заявления на ошибки в списках избирателей должны быть рассмотрены в трехдневный срок со дня их подачи, но не позднее дня голосования, а в день голосования - немедленно.

Обращение в суд производится по правилам, установленным главой 12 ГПК РСФСР, то есть в форме подачи заявления или жалобы. Эти документы подаются в письменной форме и должны содержать:

- 1) наименование суда, в который обращается заявитель;
- 2) наименование истца, его место жительства или, если истцом является юридическое лицо, его место нахождения, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;
- 3) наименование ответчика, его место жительства или, если ответчиком является юридическое лицо, его место нахождения;
- 4) обстоятельства, на которых истец основывает свое требование, и доказательства, подтверждающие изложенные истцом обстоятельства;
- 5) в чем заключается нарушение или угроза нарушения прав, свобод или охраняемых законом интересов истца и его требования;
- 6) цена иска, если иск подлежит оценке;
- 7) перечень прилагаемых к заявлению документов.

При подаче жалобы ее следует изготовить в нескольких экземплярах. Множатся и копии прилагаемых документов, ибо в ходе судебного заседания они могут понадобиться. Следует также учитывать, что заявление и прилагаемые документы, которые подаются непосредственно в суд, должны быть оригиналами или по крайней мере заверенными копиями. Необходимо также учесть, что на документы как письменные доказательства распространяется требование относимости, то есть они должны относиться к разрешаемому избирательному спору.

Принятие заявления к рассмотрению (производству) осуществляется судьей единолично, после чего необходима подготовка к его рассмотрению в судебном заседании.

Задачи подготовки дела к судебному разбирательству определены статьей 141 ГПК РСФСР и направлены на своевременное и правильное разрешение возникшего избирательного спора - это уточнение обстоятельств, имеющих значение для правильного

разрешения дела; определение правоотношений сторон и закона, которым следует руководствоваться; определение состава лиц, участвующих в деле, и доказательств, которые каждая сторона должна представить в обоснование своих утверждений.

Обычно подготовка дела к судебному разбирательству производится судьей единолично, без участия сторон. Однако при определенных затруднениях судья может вызвать любую из сторон для устранения неясностей. Судья также вправе, если это необходимо, назначить экспертизу, истребовать от граждан или организаций письменные и вещественные доказательства и т.д. После всех действий, если судья считает дело подготовленным, он выносит определение о его назначении к разбирательству в судебном заседании, извещает стороны и других участников судебного процесса о времени и месте рассмотрения гражданского дела.

Разбирательство дела происходит в судебном заседании по правилам, установленным главой 15 ГПК РСФСР. В суде первой инстанции дела обычно рассматриваются судьей единолично, если какая-либо из сторон не возражает против этого. Если же такое возражение заявлено, то объявляется перерыв и дальше дело рассматривается коллегиально.

При коллегиальном рассмотрении состав суда включает трех судей, один из которых является председательствующим. Он руководит судебным заседанием, обеспечивает полное, всестороннее и объективное рассмотрение всех обстоятельств дела, права и обязанности сторон, воспитательное воздействие судебного процесса, устраняя из разбирательства все, не имеющее отношения к рассматриваемому избирательному спору. Председательствующий также принимает необходимые меры к обеспечению в судебном заседании надлежащего порядка при разрешении гражданского дела. Рассмотрение дела по избирательному спору происходит устно и при неизменном составе судей. В случае замены судьи в процессе рассмотрения дела разбирательство должно быть возобновлено с самого начала.

При рассмотрении дела суд первой инстанции обязан непо-

средственно исследовать представленные доказательства: заслушать объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, заключения экспертов, ознакомиться с письменными документами, осмотреть вещественные доказательства.

Доказательствами по избирательному спору будут являться фактические данные, на основе которых суд может установить наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иные обстоятельства, значимые для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются объяснениями сторон и третьих лиц, показаниями свидетелей письменными и вещественными доказательствами, заключениями экспертов.

Учитывая специфику избирательных споров, по каждому судебному делу избирательным комиссиям и иным заявителям следует представлять полные, подробные письменные объяснения, позволяющие суду еще до начала судебного заседания правильно и грамотно определить предмет спора, обозначить применяемые (возможно подлежащие применению) нормы материального и процессуального права. Как показывает практика, квалифицированные письменные объяснения избирательной комиссии позволяют судам общей юрисдикции оперативно принимать решения и определения, базирующиеся на требованиях закона.

Письменные доказательства - это акты, документы, письма делового или личного характера, содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для гражданского дела. Лицо, представляющее письменное доказательство или ходатайствующее о его истребовании, обязано указать, какие значимые для дела обстоятельства могут быть установлены этим доказательством применительно к конкретному избирательному участку либо действию (бездействию) избирательной комиссии.

Документ - разновидность письменных доказательств. Он должен быть выдан, заверен компетентным органом в пределах его прав и обязанностей, содержать необходимые реквизиты (дату выдачи, указание на выдавший орган, подпись должност-

ного лица, печать, штамп и т.п.).

Вещественными доказательствами являются предметы, которые могут служить средством установления обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела. Вещественные доказательства отличаются от письменных. В документе, являющемся вещественным доказательством, информация содержится в виде материальных, наглядно воспринимаемых признаков (например, протокол об итогах голосования, избирательный бюллетень без печати участковой избирательной комиссии).

В судопроизводстве по жалобам на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий может возникнуть потребность в экспертизе (например, судебно-почерковедческой при проверке подписей в подписных листах). Однако надо помнить, что никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы. Все они оцениваются судом по внутреннему убеждению, основанному на беспристрастном и полном рассмотрении всей совокупности имеющихся в деле доказательств.

В судебном заседании могут принимать участие: стороны, прокурор, свидетели, эксперты, переводчики, представители общественных организаций. Сторонами в гражданском процессе - истцом или ответчиком по избирательному спору - могут быть зарегистрированные кандидаты, кандидаты, их доверенные и уполномоченные лица, граждане, а также учреждения и организации, обладающие правами юридического лица (например, редакции газет).

Граждане и организации могут вести свои дела лично или через представителей. Дела территориальных (муниципальных) избирательных комиссий в суде могут вести их органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им законом. Как правило, это должностное лицо избирательной комиссии - ее председатель. Территориальная (муниципальная) избирательная комиссия вправе вести дела и через своего представителя. Полномочия последнего должны быть выражены в доверенности, выданной в соответствии с законом. На практике довольно широко используется параллельное участие в одном гражданском

деле органа юридического лица и его представителя.

При разрешении дел об избирательных спорах стороны пользуются равными процессуальными правами, а значит, в равной мере могут отстаивать занимаемую позицию в судебном заседании лично или через представителей.

Лица, участвующие в разрешении избирательного спора, имеют право знакомиться с материалами гражданского дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства, участвовать в исследовании всех доказательств, задавать вопросы другим участвующим в деле лицам, 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, пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными им ГПК РСФСР.

После открытия судебного заседания председательствующий осуществляет проверку явки участников процесса, объявляет состав суда и разъясняет право отвода. Затем лицам, участвующим в деле, разъясняются их права и обязанности, а также разрешаются их заявления. Далее дело рассматривается по существу.

Рассмотрение по существу начинается с доклада дела председательствующим, после чего суд заслушивает стороны и других лиц, участвующих в деле. Стороны вправе задавать друг другу вопросы по существу разрешаемого избирательного спора. Суд также может задавать вопросы лицам, участвующим в деле, в любой момент их выступлений. При рассмотрении дела производится допрос свидетелей и экспертов, исследуются вещественные доказательства и документы.

Избирательным комиссиям и другим заявителям необходимо помнить, что согласно статье 50 ГПК РСФСР каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений. Если обжалуются

действия избирательной комиссии, то на нее возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность ее обжалуемых действий (решений).

После этого происходят судебные прения, состоящие из речей лиц, участвующих в деле. После их произнесения все участники прений могут выступить вторично в связи со сказанным другой стороной, однако последняя реплика всегда остается за ответчиком и его представителем. По окончании прений участвующий в деле прокурор дает по нему заключение.

На всех стадиях в судебном разбирательстве по избирательным спорам вправе участвовать прокурор. Основная цель его участия - это защита государственных и общественных интересов, прав и охраняемых законом свобод граждан. При участии в судебном процессе прокурор выступает самостоятельно, независимо от других участников процесса. Наиболее распространенной формой участия прокурора в деле на любой стадии является вступление его в начатый процесс. Прокурор дает заключение как по делу в целом, так и в ходе процесса, в зависимости от конкретной ситуации, которая складывается при рассмотрении дела по существу.

После выполнения всех перечисленных процессуальных действий, полного и всестороннего рассмотрения дела суд удаляется на совещание в специальную комнату для принятия решения (никто не вправе присутствовать на этом совещании).

В ходе рассмотрения дела секретарь суда ведет протокол судебного заседания по правилам главы 21 ГПК РСФСР, в который заносятся все существенные моменты разбирательства. Лица, участвующие в деле, вправе ходатайствовать о занесении в протокол обстоятельств, которые они считают существенными для разрешаемого избирательного спора.

Протокол изготавливается и подписывается (председательствующим и секретарем) не позднее следующего дня после окончания судебного заседания. Лица, участвующие в деле, а также представители сторон вправе знакомиться с протоколом судебного заседания и в течение трех дней со дня его подписания

могут подать письменные замечания по протоколу, указав на допущенные в нем неправильности и неполноту изложения.

Разбирательство гражданского дела происходит в судебном заседании с обязательным извещением лиц, в нем участвующих. Следует помнить, что в случае неявки в судебное заседание истца или ответчика без уважительных причин, если ни от одного из них не поступило заявления о рассмотрении дела в их отсутствие, суд, откладывая разбирательство, вправе наложить на неявившегося истца или ответчика штраф. При неявке сторон без уважительных причин по вторичному вызову суд оставляет иск без рассмотрения, если не считает возможным разрешить дело по имеющимся в деле материалам.

Анализируемая категория гражданских дел по общему правилу рассматривается единолично судьей. Судебное разбирательство может происходить в одном или нескольких судебных заседаниях, например, при отложении рассмотрения дела в связи с неявкой кого-либо из лиц, участвующих в нем, либо при необходимости получения дополнительных доказательств.

Постановление суда первой инстанции, которым дело разрешается по существу, выносится в форме решения. Последнее должно быть законным и обоснованным, причем базируется оно только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании. Решение суда по избирательному спору вступает в законную силу немедленно, за исключением дел по оспариванию результатов выборов. По последней категории гражданских дел может быть подана кассационная жалоба в течение 10 дней после вынесения судом решения в окончательной форме.

При принятии по данной категории гражданских дел решения районным (городским) судом кассационная жалоба подается в кассационную коллегия вышестоящего суда - городского, областного, верховного суда (республики, края, области, автономной области или автономного округа). Если решение принято данными судами, кассационная жалоба подается в Кассационную коллегия Верховного Суда Российской Федерации. Реше-

ние, принятое по кассационной жалобе на предмет оспаривания результатов выборов, вступает в силу немедленно и обжалованию не подлежит.

Любое решение по гражданскому делу по избирательному спору, рассмотренное Верховным Судом Российской Федерации по первой инстанции, обжалованию в кассационном порядке не подлежит. Процедура обжалования в надзорном порядке решений Верховного Суда громоздка, растяжима по времени, не обеспечивает своевременную защиту законных прав и интересов ЦИК России и избирателей Российской Федерации.

При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет законность и обоснованность решения суда первой инстанции в пределах поданной жалобы. Он может исследовать также новые доказательства и устанавливать новые факты. Вновь представленные доказательства суд исследует, если признает, что они не могли быть представлены в суд первой инстанции. В интересах законности суд кассационной инстанции вправе проверить решение суда первой инстанции в полном объеме.

Необходимо помнить, что вступившие в законную силу решения суда могут быть пересмотрены в порядке надзора по протестам должностных лиц, перечисленных в статье 320 ГПК РСФСР. Это: Генеральный прокурор России, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и его заместители - на решения, определения и постановления любого суда, за исключением постановлений Президиума Верховного Суда Российской Федерации. Председатель верховного суда республики, краевого, областного, городского суда, суда автономной области или автономного округа, а также соответствующий прокурор вправе принести протест на решения и определения судебных коллегий по гражданским делам верховного суда республики, краевого, областного, городского суда, суда автономной области или автономного округа, рассматривавших дело в кассационном порядке.

В порядке надзора суд субъекта Российской Федерации (республики, края, области, городов федерального значения,

автономной области или автономного округа) рассматривает дела по протестам на кассационные определения этих же судов, а также на вступившие в законную силу решения и определения районных (городских) судов. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по протестам на вступившие в законную силу решения и определения, вынесенные всеми судами, если они не были предметом кассационного рассмотрения данного суда, а также дела по протестам на постановления высших судов субъектов Федерации.

Президиум Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по протестам на определения Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и вступившие в законную силу решения и определения его Судебной коллегии по гражданским делам.

При рассмотрении дела в надзорном порядке суд по имеющимся в деле материалам и в пределах доводов протеста проверяет правильность применения и толкования норм материального и процессуального права судами первой и кассационной инстанций. В интересах законности суд не может выйти за пределы принесенного протеста.

Решения по жалобам, поступившим в ходе избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в следующий за ним - немедленно. Если излагаемые в заявлении факты требуют дополнительной проверки, судебные решения принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобам на решения избирательных комиссий об итогах голосования суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи заявления.

Быстротечность избирательных действий, каждое из которых имеет определенные границы, плохо стыкуется с теми сроками, которые установлены ГПК РСФСР, поэтому необходимы их изменения. Исключительно важна детализация процессуальных сроков. Недостаточно установить только сроки рассмотрения

дел, вытекающих из избирательных правоотношений, необходимо предусмотреть и сроки для обращения в суд, причем конкретно - по отдельным разновидностям споров.

Не вступившее в законную силу решение суда первой инстанции может быть обжаловано и опротестовано в кассационном порядке в вышестоящий суд в течение 10 дней после вынесения судом решения в окончательной форме. Избирательным комиссиям и другим заявителям необходимо помнить, что возможно первоначальное принесение краткой кассационной жалобы в суд, выносивший решение. Затем требования этой краткой жалобы могут быть расширены и рассмотрены в суде кассационной инстанции. Вместе с тем действующее законодательство не запрещает принесение жалобы непосредственно в суд кассационной инстанции.

Как уже говорилось выше, судебная практика показывает, что избирательные споры по своей природе требуют особого процессуального регулирования, не совпадающего ни с исковым производством, ни с производством по делам, возникающим из административных правоотношений. В ходе рассмотрения избирательного спора должно быть восстановлено нарушенное избирательное право, поэтому очень важна процедура разрешения возникшего спора. От тщательности и всесторонности его рассмотрения во многом зависит степень гарантированности избирательных прав граждан.

Должен быть точно определен состав лиц, участвующих в судебном рассмотрении избирательного спора, регламентировано процессуальное положение его участников. Сложность структуры избирательных правоотношений делает задачу по определению процессуального положения всех участников далеко не простой. Особенно это касается тех лиц, которые непосредственно противостоят заявителю, и тех, чьи интересы затрагивает рассматриваемое гражданское дело.

Поэтому в будущем ГПК РФ должны быть нормы, регламентирующие рассмотрение всех возможных избирательных споров. В этом Кодексе было бы целесообразно иметь отдельную

главу "Рассмотрение споров в сфере правоотношений, регулируемых избирательным законодательством", содержащую правила судопроизводства, которые отражали бы специфику всех дел, возникающих из избирательных правоотношений. В ней следовало бы закрепить обязанность должностных лиц, органов и организаций обратиться в суд за разрешением избирательного спора при обстоятельствах, указанных в законе.

Кроме того, важно включить в нее указание на необходимость обращения судебного решения, принятого по жалобе на нарушение избирательных прав, к немедленному исполнению. Именно так в настоящее время регулируется вопрос об исполнении решений судебных органов о назначении по заявлениям граждан, общественных объединений, прокурора даты выборов в органы местного самоуправления в соответствии со статьей 3 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

Решая вопрос об обжаловании судебных решений в кассационном порядке, следует учитывать постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 года, которым положение части второй статьи 208 ГПК РСФСР, на основании которого исключалась возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по не связанным с оспариванием результатов выборов или референдумов делам о нарушениях избирательных прав граждан, признано не соответствующим Конституции Российской Федерации.

§3. Практика судебного разрешения избирательных споров

В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва участники избирательного процесса активно использовали гарантированное Конституцией Российской Федерации и законодательством о выборах право на обращение в суд для защиты своих нарушенных избирательных прав.

Если проанализировать дела, рассмотренные Верховным Судом Российской Федерации по первой инстанции, то они в основном касались отказа ЦИК России в регистрации инициативных групп избирателей и избирательных блоков, в заверении копий федеральных списков кандидатов, в принятии подписных листов и других документов, необходимых для регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, в регистрации федеральных списков и ошибки в списках, признания неправильным исключения из федеральных списков и др. Обжаловались и отдельные постановления ЦИК России об утверждении разъяснений и инструкций о применении федерального законодательства по вопросам организации и проведения выборов.

При проведении этой избирательной кампании, как и многих других, наибольшее количество споров возникало при решении вопросов о регистрации либо об отказе в регистрации кандидатов и об исключении кандидатов из федеральных списков.

Анализ практики рассмотрения споров по данной категории гражданских дел показывает, что наиболее распространенными основаниями для отказа в регистрации стали:

- 1) недостаточное количество представленных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата;
- 2) недостоверность сведений, представленных кандидатами;
- 3) отсутствие либо ненадлежащее оформление необходимых документов;
- 4) несвоевременное открытие специального избирательного счета;
- 5) нарушение порядка формирования избирательного фонда и расходования его средств.

В соответствии с требованиями статьи 46 Закона о выборах депутатов недостоверными признаются следующие подписи, собранные в поддержку кандидата:

- лиц, не обладающих активными избирательным правом;
- избирателей, указавших в подписном листе данные, не соответствующие действительности;

- внесенные в подписной лист до даты уведомления окружной избирательной комиссии о выдвижении кандидата;
- без указания каких-либо данных, требуемых в соответствии с законом;
- признанные недействительными;
- выполненные от имени разных граждан одним лицом или от имени одного гражданина другим;
- с исправлением в дате внесения избирателем и лицами, удостоверяющими подписные листы, если это исправление специально не оговорено соответственно избирателем либо лицом, удостоверяющим подписные листы;
- все подписи в подписном листе в случае, если он не заверен собственноручной подписью лица, собиравшего подписи, и кандидата, или если эта подпись недостоверна.

Так, решением окружной избирательной комиссии Брянского одномандатного избирательного округа № 64 А.М. Салову было отказано в регистрации кандидатом в депутаты в связи с тем, что все представленные им подписные листы были заверены не им, -подпись была непохожа.

Брянский областной суд, рассмотрев жалобу на данное решение окружной избирательной комиссии, обязал последнюю зарегистрировать А.М. Салова кандидатом в депутаты, поскольку при рассмотрении дела было установлено, что вследствие повреждения правой руки его почерк заметно изменился.

Этот пример показывает, насколько формально окружные избирательные комиссии порой рассматривают вопросы, касающиеся регистрации кандидатов в депутаты.

При решении вопроса об отказе в регистрации кандидатом по данному основанию необходимо также иметь в виду, что проверка достоверности подписей избирателей должна проводиться в десятидневный срок, установленный статьей 47 Закона о выборах депутатов. Проверка, проведенная по истечении указанного срока, будет незаконной, а ее результаты не могут стать основанием для отказа в регистрации.

Много избирательных споров вызвало применение пункта 4

статьи 44 Закона о выборах депутатов, в соответствии с которым избиратель ставит свою подпись и дату внесения в подписной лист своей фамилии, имени, отчества, года рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа и даты его выдачи.

Данные об избирателях, ставящих свою подпись в поддержку кандидата, федерального списка кандидатов, могут вноситься в подписной лист лицом, осуществляющим сбор подписей. Различные мнения у практиков вызвал вопрос, может ли сборщик поставить дату внесения подписи вместо избирателя. Судебная практика в этом плане была едина - дату внесения подписи может поставить только сам избиратель.

Согласно подпункту "г" пункта 6 статьи 47 Закона о выборах депутатов основанием для отказа в регистрации кандидата (исключения кандидата из федерального списка) является недостоверность представленных им сведений, если последняя имеет существенный характер.

Как усматривается из данной нормы, основанием для отказа в регистрации кандидата (исключения из федерального списка) может служить не просто представление недостоверных сведений, а лишь признание их недостоверности существенной.

В федеральном законодательстве о выборах не раскрыты понятия "существенное нарушение" и "существенный характер". Отсутствие в избирательном законодательстве этих понятий позволяло решать данный вопрос ЦИК России и окружным избирательным комиссиями по своему усмотрению. На наш взгляд, это иногда приводило к нарушению конституционного права граждан быть избранными. Причем ни ЦИК России, ни окружные избирательные комиссии при принятии решений об отказе в регистрации (исключении из федерального списка), как правило, не мотивировали свои выводы степенью существенности недостоверных сведений.

Например, решением окружной избирательной комиссии Сахалинского одномандатного избирательного округа № 160 И А Ждакаеву было отказано в регистрации кандидатом в депутаты

по мотиву представления недостоверных сведений об имуществе, принадлежащем ему на праве личной собственности, носящих существенный характер (кандидат не указал принадлежащую ему квартиру).

ЦИК России отказал И.А. Ждакаеву в удовлетворении жалобы, признав решение окружной избирательной комиссии правомерным. 29 ноября 1999 года Сахалинский областной суд, рассматривая аналогичную жалобу кандидата, также отказал в ее удовлетворении, поскольку на момент представления документов в окружную избирательную комиссию хотя и имелся письменный договор купли-продажи данной квартиры, государственная регистрация права собственности произведена не была.

Верховный Суд Российской Федерации 14 декабря 1999 года отменил данное решение областного суда, указав при этом, что переход права собственности не был зарегистрирован по вине покупателя, утратившего необходимые документы, а затем не выполнившего поручение И.А. Ждакаева, содержащееся в выданной им доверенности. При этом было обращено внимание на то, что областной суд не учел, что данная квартира расположена в отдаленном поселке, а потому имеет значительно меньшую площадь и стоимость по сравнению с квартирами, находящимися в собственности заявителя и указанными им в документах, представленных в окружную избирательную комиссию.

В соответствии с пунктом 3 статьи 45 Закона о выборах депутатов сведения о размере и источниках доходов представляются в виде копии декларации о доходах гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налоговых органов). В случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять декларацию о доходах, из организации по месту их получения представляется справка о совокупной величине его доходов за год, предшествующий году назначения выборов.

Согласно пункту 1 статьи 63 Закона о выборах депутатов кандидат обязан открыть специальный избирательный счет не

позднее чем за 5 дней до дня представления документов в окружную избирательную комиссию. Многим кандидатам было отказано в регистрации в связи с нарушением этого правила, однако точки зрения у правоприменительных органов здесь не совпадали.

Так, Московский областной суд отменил решение окружной избирательной комиссии Одинцовского одномандатного избирательного округа № 110, которым Н.В. Бабкину было отказано в регистрации кандидатом в депутаты в связи с существенным нарушением порядка создания избирательного фонда - на основании несвоевременного открытия такого счета. Суд посчитал, что сам факт несвоевременного открытия специального избирательного счета не может свидетельствовать о существенном нарушении кандидатом порядка создания избирательного фонда, а поэтому не является достаточным основанием для отказа в регистрации.

Однако Верховный Суд Российской Федерации не согласился с позицией областного суда и отменил судебное решение, указав, что несвоевременное открытие специального избирательного счета является существенным нарушением, поскольку из содержания пункта 1 статьи 63 Закона о выборах депутатов следует, что законодателем установлен прямой запрет на открытие специального избирательного счета позднее чем за 5 дней до дня предоставления документов для регистрации. Соблюдение указанного срока обязательно в равной степени для всех кандидатов. Регистрация кандидата в депутаты, несвоевременно открывшего специальный избирательный счет, нарушила бы принцип равенства кандидатов между собой.

В этом решении Верховный Суд также указал, что окружная избирательная комиссия была не обязана предупреждать о необходимости немедленно открыть специальный избирательный счет и о последствиях несвоевременного его открытия (в распоряжении кандидата Н.В. Бабкина был всего один час на своевременное открытие счета).

По данному вопросу позиции Верховного Суда Российской

Федерации и ЦИК России не совпали. Так, удовлетворяя жалобу Т.А. Андреевой на решение окружной избирательной комиссии Одинцовского одномандатного избирательного округа № 110 об отказе в регистрации кандидатом в депутаты, ЦИК России почитала, что нарушение срока открытия специального избирательного счета при выдвижении Т.А. Андреевой кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва было вызвано действиями окружной избирательной комиссии.

Таким образом, несовпадение позиций органов, рассматривающих жалобы на решения окружной избирательной комиссии, фактически создало неравные условия для кандидатов в депутаты по одномандатному избирательному округу № 110. Так, Т.А. Андреева с помощью ЦИК России реализовала свое пассивное избирательное право, а Н.В. Бабкин такую возможность отстоял через суд, хотя нарушения требований Закона о выборах депутатов у них были аналогичными.

Окружная избирательная комиссия Брянского одномандатного избирательного округа № 64 отказала А.М. Стеценко в регистрации кандидатом в депутаты вследствие нарушения порядка формирования избирательного фонда. На счет А.М. Стеценко поступило 83 490 рублей от гражданина А.М. Петренко, что превышает установленный законом предел добровольных пожертвований граждан. Поступление данной суммы заявитель объяснил тем, что Петренко внес ее, действуя от имени нескольких жертвователей. Отказывая в удовлетворении жалобы Стеценко, суд указал, что в соответствии с требованием пункта 1 статьи 65 Закона о выборах депутатов добровольные пожертвования в избирательный фонд кандидата принимаются лично от граждан Российской Федерации.

А.М. Стеценко, зная о превышении размера пожертвования, в нарушение требований пункта 4 статьи 65 Закона о выборах депутатов не вернул жертвователю сумму, превышающую максимальный размер, а использовал все деньги в качестве избирательного залога. Тем самым им был нарушен установленный

законом порядок формирования избирательного фонда.

Судебной практике известны и многие другие дела по избирательным спорам, возникшим по иным основаниям. Так, А.В. Филатов обратился в Костромской областной суд с жалобой на действия Избирательной комиссии Костромской области, отказавшей ему в принятии подписных листов. Обосновывая свои требования, заявитель указал, что 24 августа 1995 года он подал в комиссию заявление о выдвижении себя кандидатом в депутаты Государственной Думы по Костромскому одномандатному избирательному округу № 94. 16 октября 1995 года он был заключен под стражу в связи с возбуждением против него уголовного дела. 22 октября Избирательная комиссия Костромской области не приняла подписные листы в поддержку его кандидатуры от Т.Г. Филатовой - его жены. Поскольку, находясь под стражей, Филатов был лишен возможности лично сдать подписные листы в Избирательную комиссию, он просил суд признать действия Комиссии незаконными и обязать ее принять эти листы.

Костромской областной суд отказал в удовлетворении жалобы, при этом он исходил из требований части 3 статьи 42 Закона о выборах депутатов. Поскольку подписные листы не были представлены в Избирательную комиссию лично Филатовым или его представителем, действовавшим на основании доверенности, оформленной в установленном законом порядке, суд признал действия Избирательной комиссии Костромской области правомерными. Определением Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года указанное решение оставлено без изменения.

В 2000 году судебная практика обогатилась опытом разрешения разнообразных избирательных споров. Верховный Суд Российской Федерации вынес 38 решений по жалобам, связанным с проведением выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Поводами к возникновению избирательных споров стали: действия (бездействие) избирательных комиссий - 11; выдвижение и регистрация кандидатов - 9; определение результатов выборов - 5; предвыборная агитация -

4; сбор подписей избирателей - 3; определение границ и образование избирательных округов, избирательных участков - 2; назначение, финансирование выборов, организация и порядок голосования, подсудность дел - по одному.

Значительное место в деятельности Верховного Суда Российской Федерации заняло рассмотрение обращений участников избирательного процесса, связанных с вопросами предвыборной агитации. В целом за период избирательной кампании Верховным Судом было отказано в удовлетворении семи жалоб на решения и действия ЦИК России, связанные с предвыборной агитацией, в том числе и на два постановления этой Комиссии об отмене решений окружных избирательных комиссий о регистрации кандидатов в депутаты Н.А. Зацепиной и Е.Г. Зяблинцева в связи с нарушением ими правил проведения предвыборной агитации.

Учитывая особую роль, которую играет предвыборная агитация в избирательном процессе, ЦИК России постановлением от 13 августа 1999 года № 8/52-3 утвердила Разъяснения о некоторых вопросах проведения предвыборной агитации в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. В них были конкретизированы общие положения закона, связанные с ведением предвыборной агитации, что, в свою очередь, способствовало четкому определению компетенции как специальных субъектов агитационной деятельности в лице избирательных объединений, выдвинувших федеральные списки кандидатов, так и общих субъектов агитационной деятельности в лице граждан Российской Федерации и их общественных объединений, не выдвигавших кандидатов. Данными Разъяснениями был введен ряд ограничений на ведение специальными субъектами рекламной и благотворительной деятельности, отнесенных этим правовым актом к разновидности предвыборной агитации.

В связи с этими Разъяснениями в Верховный Суд Российской Федерации одним из избирателей была подана жалоба о признании их незаконными (недействующими). Решением Верхов-

ного Суда от 26 октября 1999 года в удовлетворении жалобы было отказано. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, анализируя в своем определении от 10 декабря 1999 года принятое по первой инстанции решение Верховного Суда по этому делу, отметила, что при рассмотрении данного дела были правильно определены юридически значимые обстоятельства, дан подробный анализ законодательства, регулирующего поставленные в жалобе вопросы, и сделан правильный вывод о том, что оснований для отмены оспариваемых положений Разъяснений ЦИК России не имеется, поскольку они не противоречат действующему избирательному законодательству.

В Верховном Суде Российской Федерации были рассмотрены жалобы не только на решения ЦИК России, но и на действия ее Председателя, который в жалобе общероссийского политического движения "Консервативное движение России" был обвинен в проведении предвыборной агитации с использованием своего служебного положения. При этом "Консервативное движение России" ссылалось на то, что Председатель ЦИК России в своих интервью средствам массовой информации осуществляет целенаправленные действия по дискредитации этого движения в глазах избирателей, давая негативную оценку С.А. Михайлову, включенному в федеральный список кандидатов в депутаты от данного избирательного объединения, тем самым проводя предвыборную агитацию против данного кандидата и избирательного объединения в целом.

В решении по этому делу от 10 ноября 1999 года Верховный Суд, проанализировав высказывания Председателя ЦИК России в средствах массовой информации и отметив, что они не носят какого-либо дискриминационного характера по отношению к данному избирательному объединению и не содержат агитационных призывов к голосованию как против С.А Михайлова, так и против других кандидатов, выдвинутых этим избирательным объединением, оставил жалобу без удовлетворения.

Нижестоящими судами рассматривались избирательные

споры и таких категорий:

- об отказе в регистрации инициативных групп и кандидатов;
- о необоснованной регистрации кандидатом в депутаты или на выборную должность;
- о признании состоявшихся выборов недействительными;
- о неправомерных ограничениях региональными законами условий приобретения гражданами активного и пассивного избирательного права посредством введения цензов оседлости, знания национального языка, наличия гражданства соответствующей республики в составе Российской Федерации и др.

Как показало изучение судебной практики, избирательные комиссии обращались в суд с представлениями об отмене решений о регистрации кандидатами в депутаты. В частности, окружная избирательная комиссия города Санкт-Петербурга обратилась в Санкт-Петербургский городской суд с представлением, в котором отмечалось, что кандидатом в депутаты были нарушены правила ведения предвыборной агитации, выразившиеся в том, что в день выборов, вопреки требованиям части 3 статьи 45 прежнего Закона о выборах депутатов, в помещениях участковых избирательных комиссий находились наблюдатели из группы поддержки кандидата со значками на верхней одежде, на которых была крупно написана его фамилия, а в непосредственной близости от избирательного участка висел плакат с изображением кандидата. Решением Санкт-Петербургского городского суда в удовлетворении представления было отказано. При этом суд пришел к выводу, что перечисленные обстоятельства не оказывали реального агитационного воздействия на волю избирателей и не являются доказательствами проведения кандидатом агитации в день выборов.

С.Н. Атеев, зарегистрированный кандидатом в депутаты, обратился в суд с жалобой на отказ Калмыцкой телерадиокомпании в предоставлении ему эфирного времени в соответствии с проведенной жеребьевкой. Как установил суд, С.Н. Атееву эфирное время предоставлялось в соответствии с утвержденным графиком. Однако в записанном им заранее тексте выступления со-

держались сведения и выражения, оскорбляющие честь и достоинство Президента и руководителей Республики Калмыкия, журналистов и писателей, а кроме того звучали призывы к свержению власти. С.Н. Атееву было предложено внести в текст соответствующие коррективы, от чего он категорически отказался. Поэтому запись его выступления и не была выпущена в эфир.

Поскольку согласно статье 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" при проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой СМИ, а выпуск и распространение сообщений и материалов, возбуждающих социальную вражду, запрещается, решением Элистинского городского суда С.Н. Атееву в удовлетворении жалобы было отказано.

Избирательные комиссии отказывали в регистрации кандидатами в депутаты в законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации по основаниям, не предусмотренным ни Конституцией Российской Федерации, ни федеральным законодательством, ни конституциями (уставами) субъектов Федерации. Поэтому Верховный Суд Российской Федерации в своем обобщении отметил, что некоторые избирательные комиссии принимали решения, вступающие в противоречие как с Конституцией Российской Федерации, так и с конституцией (уставом) субъекта.

Так, Магарамкентским районным судом рассмотрена жалоба Я.Б. Биглерова о признании незаконным решения Еильярской окружной избирательной комиссии № 47 об отказе в регистрации его кандидатом в депутаты Народного Собрания Республики Дагестан. В регистрации Я.Б. Биглерову было отказано по тем основаниям, что постановлением Избирательной комиссии Республики Дагестан об утверждении схемы избирательных округов этот округ признан "женским" и он, как лицо мужского пола, не мог баллотироваться по данному округу. Расценив решение о признании округа "женским" как неправильное, ущемляющее права и свободы граждан, суд удовлетворил требование Я.Б.

Биглерова. При этом суд сослался на гарантированный конституциями Российской Федерации и Республики Дагестан принцип равенства всех граждан перед законом независимо от пола, расы, национальности и обязал окружную избирательную комиссию зарегистрировать Я.Б. Биглерова кандидатом.

При подготовке и проведении выборов в представительные органы местного самоуправления судами всех уровней было рассмотрено 625 дел о нарушениях избирательных прав граждан, в том числе: районными (городскими) судами - 76,2 процента всех дел; судами субъектов Российской Федерации - 21,1 процента; Верховным Судом Российской Федерации - 2,7 процента.

С участием избирательных комиссий судами всех уровней было рассмотрено: 65,9 процента избирательных споров, в том числе районными (городскими) судами - 68 процентов; судами субъектов Российской Федерации - 60 процентов; Верховным Судом Российской Федерации - половина всех избирательных споров.

Наибольшее число дел, рассмотренных судами всех уровней, было связано с нарушениями при регистрации кандидатов (27,7%) и с установлением итогов голосования и определением результатов выборов (26,7%).

Суды всех уровней удовлетворили более трети жалоб (заявлений) по всем рассматриваемым видам нарушений избирательных прав граждан, в том числе районные (городские) суды - более 30 процентов заявлений на нарушения: при составлении списков избирателей (33,3%), при сборе подписей (36,8%), при регистрации кандидатов (44,3%), в ходе предвыборной агитации (47,3%); суды субъектов Российской Федерации - четвертую часть жалоб на нарушения при регистрации кандидатов, порядка формирования и расходования средств избирательных фондов; Верховный Суд Российской Федерации удовлетворил половину заявлений на нарушения при голосовании и треть заявлений на нарушения при установлении итогов голосования и определении результатов выборов.

Следует подчеркнуть, что суды всех уровней удовлетворили

56,3 процента заявлений избирательных комиссий: районные (городские) суды - 57,1 процента; суды субъектов Российской Федерации - все заявления комиссий.

Важно отметить, что на прошедших в 1999 году выборах впервые были апробированы положения Закона о выборах депутатов, регулирующие применение института избирательного залога при регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы. С этого времени законодатель поставил в равные условия тех, кто регистрировался на основе собранных в их поддержку подписей, и тех, кто использовал институт избирательного залога.

ЦИК России приняла специальные Разъяснения по применению отдельных положений указанного Закона, связанных с использованием избирательного залога при проведении выборов депутатов Государственной Думы. В частности, с точки зрения юридического равенства оснований для регистрации кандидатов как на основе избирательного залога, так и на основе собранных в их поддержку подписей избирателей очень важно, что кандидат или избирательное объединение могут представить в соответствующую избирательную комиссию и подписи, и документ, подтверждающий внесение избирательного залога. Если обнаружится, что представленных достоверных подписей недостаточно для регистрации, или более 15 процентов подвергшихся проверке подписей окажутся недостоверными (при условии соблюдения иных требований закона), кандидат или федеральный список кандидатов могут быть зарегистрированными на основании избирательного залога.

В этой связи важное значение имело то, что Верховный Суд Российской Федерации в ходе рассмотрения гражданского дела по жалобе одного из кандидатов признал соответствующим Закону о выборах депутатов постановление ЦИК России от 25 сентября 1999 года №16/134-3 "О Разъяснениях некоторых вопросов применения статей 45,47 и 64 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" при внесении избирательного

залога для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, федеральных списков кандидатов".

Верховным Судом Российской Федерации в 1999 году было рассмотрено и оставлено без удовлетворения 12 жалоб, связанных с защитой избирательных прав политических общественных объединений. Суд отказал в удовлетворении следующих требований:

- о признании в качестве избирательного объединения "Общероссийская политическая общественная организация "Партия народного капитала";
- о признании незаконным постановления ЦИК России о регистрации избирательного блока "ОВР";
- о признании незаконным постановления ЦИК России об отказе в регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением "Русский дом" и др.

Активно использовали предоставленные Законом о выборах депутатов возможности по защите своих избирательных прав кандидаты в депутаты, исключенные из заверенных списков в момент регистрации или после нее. В Верховном Суде Российской Федерации было рассмотрено 28 таких жалоб. Из них 21 жалоба оставлена без удовлетворения, а 7 удовлетворены. Удовлетворение жалоб связано с тем, что некоторые из заявителей представили в суд документы, ранее не известные и не исследованные ЦИК России. Поэтому в связи с малыми промежутками времени между поступлением жалоб и их рассмотрением Верховный Суд не имел возможности осуществить их проверку в обычном порядке. Кроме того, имели место допущенные соответствующими федеральными органами государственной власти ошибки в представленных сведениях об имуществе и доходах кандидатов, а также факты их неточной оценки ЦИК России.

В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы третьего созыва активно использовали конституционное право на судебную защиту своих избирательных прав рядовые избиратели. Верховным Судом Российской Феде-

рации было рассмотрено 11 таких жалоб. Именно избирателями были оспорены в Верховном Суде постановления ЦИК России о регистрации избирательного блока "ОВР", Объединения "ЯБ-ЛОКО", о включении в федеральные списки выдвинутых соответствующими избирательными объединениями кандидатов Г.А. Явлинского, Ю.М. Лужкова, В.А. Михайлова.

В двух случаях имели место обращения в Верховный Суд граждан, неверно истолковавших положения Закона о выборах депутатов, касающиеся аккредитации международных наблюдателей и регистрации кандидатов в порядке самовыдвижения. В удовлетворении упомянутых жалоб было отказано, но приведенные примеры свидетельствуют о реальности гарантированной Конституцией Российской Федерации судебной защиты прав и свобод граждан в ходе выборов высшего законодательного (представительного) органа государственной власти страны.

Па выборах Президента Российской Федерации обращений в Верховный Суд Российской Федерации (по сравнению с депутатскими выборами) было относительно немного, что связано в первую очередь с малым количеством кандидатов. Всего в период президентской избирательной кампании в Верховном Суде было проведено 10 процессов, связанных с нарушениями избирательных прав граждан. Обращения в основном были связаны с отказом в регистрации кандидатами на должность Президента России.

В Верховный Суд Российской Федерации обратились Н.И. Козлов и Е.К. Румянцева с жалобой на ЦИК России, в которой просили признать действия Комиссии по выдаче документов о регистрации инициативной группы избирателей и уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидата на должность Президента Российской Федерации неправомерными и восстановить срок выдвижения кандидата на должность Президента. Суд 14 февраля 2000 года вынес решение, которым данную жалобу оставил без удовлетворения, ибо не нашел для этого оснований.

В ходе проведения дополнительных и повторных выборов

депутатов Государственной Думы в одномандатных избирательных округах в ЦИК России поступали жалобы и заявления, связанные с регистрацией кандидатов в депутаты Государственной Думы, изготовлением избирательных бюллетеней, обжалованием решений и действий окружных избирательных комиссий по определению результатов выборов, с практикой применения разъяснений и инструкций ЦИК России.

Наиболее часто жалобы и заявления граждан и организаций касались решений окружных избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатами в депутаты ввиду недостаточного количества подписей избирателей в подписных листах, собранных в их поддержку. При рассмотрении на своих заседаниях избирательных споров этой категории ЦИК России и окружные избирательные комиссии активно использовали право на проверку достоверности сведений в подписных листах. В необходимых случаях они привлекали для этого специалистов и экспертов. При судебном разрешении таких споров представители избирательных комиссий участвовали в судебных заседаниях.

В ходе подготовки дополнительных выборов депутата Государственной Думы по Ямало-Ненецкому одномандатному избирательному округу № 225 в ЦИК России обратились представители Союза сил сопротивления "Гамаюн" с требованием зарегистрировать их Союз в качестве участника выборов. ЦИК России разъяснила заявителям, что Союз сил сопротивления "Гамаюн" должен быть зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации в установленном законом порядке. Следует отметить, что ни устав этого объединения, ни протокол с решением съезда (конференции) о выдвижении кандидатов, ни оформленная в установленном законом порядке доверенность уполномоченного представителя в ЦИК России не представлялись.

Считая разъяснения ЦИК России незаконными, представитель Союза "Гамаюн" Г.С. Шкурко обратился в Верховный Суд Российской Федерации с жалобой. Верховный Суд установил, что, отказав заявителю в удовлетворении его жалобы, ЦИК

России действовала законно и обоснованно, поскольку в статье 21 Федерального закона "Об общественных объединениях" прямо сказано: "Политическое общественное объединение подлежит государственной регистрации в обязательном порядке".

Судами был рассмотрен ряд дел о признании выборов недействительными. Заявления с просьбой признать выборы недействительными поступали в суды по самым различным основаниям.

Так, В.А. Пайдоверов обратился в Верховный Суд Республики Марий Эл с заявлением о признании недействительными выборов депутатов Государственного Собрания этой республики по 17 административно-территориальным округам. Он ссылаясь на то, что отдельные положения республиканской Конституции и Закона Республики Марий Эл "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл" (в частности, об избрании депутатов по неравным по числу избирателей избирательным округам) не соответствуют Конституции Российской Федерации и Закону об основных гарантиях.

19 сентября 1997 года Верховный Суд Республики Марий Эл отказал в удовлетворении жалобы В.А. Пайдоверова. Было указано ни то, что факт неравенства административно-территориальных округов по числу избирателей и наличие отклонения, превышающего допустимые 10 процентов, установленные статьей 19 Закона об основных гарантиях, сами по себе не могут служить основанием для признания состоявшихся выборов недействительными, поскольку это не влияет на результаты волеизъявления избирателей

В отдельных субъектах Российской Федерации при проведении выборов имели место нарушения порядка определения границ избирательных округов. В ряде случаев при их образовании учитывалось исключительно административно-территориальное деление, что противоречит статье 19 Закона об основных гарантиях. Согласно ее положениям административно-территориальное деление должно учитываться при соблюдении требований о примерном равенстве избирательных окру-

гов по числу избирателей и единстве их территории. Не могут также превышать допустимые отклонения от средней нормы представительства при образовании избирательных округов.

Подчеркнем, что Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении жалоб и заявлений, связанных с проведением выборов, разрешал сложные избирательные споры на основе глубокого изучения избирательных документов, обеспечивал равенство сторон и состязательность участников судебных заседаний, способствуя своими решениями и разъяснениями совершенствованию судебной практики применения избирательного законодательства.

Анализ рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации жалоб и заявлений участников избирательного процесса показывает, что процессуальное законодательство, регулирующее порядок рассмотрения судами жалоб на нарушение избирательных прав граждан, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Необходимо детально рассмотреть вопрос об ограничении числа субъектов, имеющих право на обращение с жалобами в Верховный Суд Российской Федерации по первой инстанции. Требуется совершенствование регулирования кассационного рассмотрения гражданских дел по жалобам на нарушение избирательного законодательства, а также других вопросов.

§4. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в профилактике избирательных споров

В 1992-2001 годах Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел и разрешил ряд дел по запросам, касавшимся различных проблем российского избирательного законодательства. Понятно, что Конституционный Суд не разрешал избирательных споров в прямом смысле этого слова. Его задача более важна, ибо конституционное правосудие представляет собой образец отношения к праву и законодательной технике.

Конституционный Суд Российской Федерации принимает свои постановления, определения и заключения по инициативе уполномоченных на то органов государственной власти, а также

по жалобам граждан и их объединений на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном случае. Другими словами, Конституционный Суд исключает из действующего избирательного законодательства нормы, стимулирующие возникновение избирательных споров. Следовательно, его решения имеют исключительно важное профилактическое значение.

Среди проблем избирательного законодательства, дела по которым были разрешены Конституционным Судом, одним из важнейших было соблюдение принципов демократического правового государства в этом законодательстве и в практике проведения выборов, включая равноправие граждан при участии в выборах и референдумах. Прежде всего решались правовые вопросы назначения и периодичности выборов, их сроков и переноса последних (то есть продления или сокращения легислатуры), установления дня голосования и др. Конкретизация этих сроков и дат - важное средство обеспечения или, напротив, ограничения избирательных прав граждан.

Разрешались также дела о досрочном прекращении полномочий выборных органов власти, отдельных депутатов и должностных лиц (по воле избирателей, по собственному желанию или по решению компетентных инстанций). Все выявленные прямые или косвенные нарушения конституционных принципов избирательного права приводили или могли привести к искажению волеизъявления избирателей при определении результатов выборов, подведении итогов голосования.

Нарушения конституционной законности в сфере прав граждан избирать и быть избранными, касающиеся любых стадий избирательного процесса, статуса и полномочий выборных органов или должностных лиц, безусловно влияют на степень участия граждан в выборах, на итоги их голосования, а значит и на конечные результаты.

Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая и разрешая дела, связанные с избирательной системой страны, не ограничивался признанием конкретных зако-

нов и иных нормативных актов не соответствующими федеральной Конституции. Если последние применялись на практике и обусловили недостоверные результаты выборов, Конституционный Суд принимал меры к исправлению последствий сложившейся неконституционной ситуации.

Непосредственно затрагивая основы избирательного законодательства, решения этого Конституционного Суда составляют его органическую часть. Постановления и определения Конституционного Суда, касающиеся конституционно-правовых основ организации и проведения выборов и референдумов, ориентируют на единообразное применение норм законодательства о выборах государственными органами и избирательными комиссиями всех уровней, что положительно сказывается на соблюдении избирательных прав граждан.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации не только развивают правовое содержание конкретного конституционного принципа, но и конкретизируют то конституционно-правовое пространство, в котором должны действовать избирательные комиссии и государственные органы в ходе избирательных кампаний. Правоприменительную практику по разрешению избирательных споров обогащают и определения понятий, которые дает этот суд, например, понятие альтернативности, обеспечивающей избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов. В противном случае граждане лишаются свободы волеизъявления, а выборы превращаются в формальное голосование.

Конституционный Суд определил, что внесение изменений в возникшие и развивающиеся избирательные правоотношения может повлечь ограничения в конституционных правах, в конечном счете разрушить основополагающие принципы избирательного процесса. Так был сформулирован важнейший принцип последнего - неизменность законодательства в ходе начавшейся избирательной кампании.

В своем постановлении от 25 апреля 2000 года "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" Конституционный Суд указал, что меры юридической ответственности могут устанавливаться федеральным законодателем лишь за нарушения законодательства о выборах участниками избирательного процесса. Они должны быть соразмерны деянию, с которым Закон связывает их применение, и не могут приводить к неравномерному ограничению прав и свобод граждан. Поэтому отказ в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмена, предусмотренные указанным Законом в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части этого списка, были признаны противоречащими российской Конституции.

Можно говорить и о формировании избирательного законодательства субъектов Российской Федерации через механизм конституционного правосудия. В одном из своих постановлений Конституционный Суд отметил, что на региональном законодателе лежит конституционная обязанность своевременно осуществлять собственное правовое регулирование порядка формирования органов законодательной власти, приводить избирательные нормативные акты в соответствие с федеральными законами, обеспечивая защиту конституционных (избирательных) прав граждан.

Поэтому решение Конституционного Суда Российской Федерации по конкретному делу влияет на законодательство субъектов Федерации, которые обязаны устранять пробелы либо изменять неконституционные нормы. Это способствует не только унификации избирательного законодательства, но и выработке общефедерального стандарта гарантий избирательных прав граждан применительно к выборам всех уровней, значительно сокращает число поводов к возникновению избирательных споров.

При проведении выборов в органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации по-разному решался вопрос об участии в выборах населения автономных образований,

входящих в состав субъекта. Так, при проведении выборов депутатов Тюменской областной Думы возникали вопросы об участии или неучастии в этих выборах избирателей, проживающих на территориях Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, входящих в состав Тюменской области.

Разрешить возникшую проблемную ситуацию помогло постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года по делу о толковании содержащегося в части четвертой статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области. Выводы Конституционного Суда о том, что воспрепятствование в какой-либо форме участию населения автономного округа в выборах законодательного органа края, области является нарушением избирательных прав граждан, помогли провести переговоры законодателей и руководителей избирательных комиссий Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и согласовать их действия при организации выборов депутатов Тюменской областной Думы.

После рассмотрения в Конституционном Суде этого дела органы государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов подписали Соглашение о порядке и условиях проведения выборов депутатов. В соответствии со статьей 1 Соглашения Закон Тюменской области "О выборах депутатов Тюменской областной Думы" должен быть согласован с органами государственной власти Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Приведение законодательных актов указанных субъектов Российской Федерации в соответствие с решением Конституционного Суда обеспечило успешное проведение выборов 14 декабря 1997 года во всех 25 избирательных округах, в том числе и на территориях названных автономий.

Среди проблемных вопросов избирательного законодательства, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации, необходимо также отметить:

- сбалансированность полномочий органов законодательной

и исполнительной власти субъектов Федерации в сфере избирательных правоотношений;

- разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;
- соблюдение установленных законом процедур при назначении выборов;
- обеспечение периодичности и альтернативности проведения выборов;
- соблюдение принципа равенства избирательных прав при формировании законодательных (представительных) органов государственной власти и др.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации стала одним из важных факторов развития регионального избирательного законодательства. Только этот Суд наделен исключительной компетенцией признавать законы субъектов Российской Федерации не соответствующими ее Конституции. Нередко в основе противоречий в избирательном законодательстве лежит искаженное представление о суверенитете субъекта Федерации, в результате чего принимаются нормы, идущие вразрез с правами остальных граждан России. Нарушение избирательных прав граждан самим законодателем должно вызывать особую обеспокоенность. Оно говорит об отношении к провозглашению Конституцией Российской Федерации высшими ценностями самого человека, его прав и свобод как к декларации.

Ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации регулирует проблемные вопросы организации и проведения выборов в федеральные органы государственной власти, властные структуры субъектов Федерации, органы местного самоуправления. Процесс приведения Конституционным Судом правовой базы выборов в полное соответствие с Конституцией России распространяется и на законодательство, регулирующие отдельные этапы избирательных кампаний, а также правовые институты избирательного процесса: назначение выборов, выдвижение кандидатов, формирование избирательных округов, регистрация кандидатов, снятие с регистрации, определение ре-

зультатов выборов, отзыв депутата и др. Иными словами, рассмотрение Конституционным Судом дел о нарушениях избирательных прав граждан уже внесло значительный вклад в решение проблемы приведения регионального законодательства о выборах и референдумах в соответствие с федеральным, а также с общепризнанными нормами международного права и международными избирательными стандартами, что имело важное профилактическое значение в аспекте возникновения избирательных споров.

Заключение

Поднятые проблемы слишком объемны и многогранны, чтобы в работе ограниченного объема рассмотреть их с достаточной глубиной и разносторонностью. Вместе с тем, уточнив понятие и причины возникновения избирательных споров, классифицировав их по различным основаниям, проанализировав законодательную базу разрешения конфликтных ситуаций, легче понять ту основу, на которой осуществляется разбирательство избирательных споров в системе избирательных комиссий и судебных органов Российской Федерации.

Авторы попытались обобщить накопленный органами всех уровней - от участковой избирательной комиссии и районного (городского) суда до ЦИК России и Верховного Суда Российской Федерации - опыт разрешения избирательных споров, возникших в большинстве регионов страны. Как это удалось, читатель может оценить, прочитав данную работу. Поскольку она является первой попыткой подробного рассмотрения проблемных вопросов, связанных с возникновением и разрешением избирательных споров, то, естественно, не свободна от недостатков. Авторы будут благодарны за замечания и предложения по ее усовершенствованию.

Программа учебного курса по теме "Избирательные споры"

Методические рекомендации

Разрешение избирательных споров - одно из важных направлений деятельности системы избирательных комиссий, функционирующей в Российской Федерации, а также судебных органов в ходе выборов федерального, регионального и муниципального уровней. От своевременного и качественного разрешения избирательных споров зависит степень защиты избирательных прав граждан, обстановка проведения выборов в том или ином населенном пункте, округе, регионе или в Российской Федерации в целом.

Для углубленного освоения темы следует детально разобраться в общих вопросах разрешения избирательных споров: уяснить понятие этого феномена, многочисленные причины возникновения электоральных конфликтов, а также классификацию избирательных споров, возникающих по различным основаниям. Нужно различать основные, главные причины, порождающие нарушения избирательных прав граждан, и второстепенные, не оказывающие столь сильного негативного влияния на соблюдение этих прав в ходе избирательных кампаний.

Особое внимание необходимо уделить законодательной базе разрешения избирательных споров, уяснив вначале требования федерального законодательства, в первую очередь Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в редакции 2002 года, других федеральных законов, а затем - регионального законодательства конкретного субъекта Российской Федерации в аспекте имеющихся несоответствий и противоречий, поскольку именно они и служат основной причиной, порождающей нарушения избирательных прав граждан и, соответственно, возникновение избирательных споров.

Изучая порядок разрешения избирательных споров избира-

тельными комиссиями разных уровней, важно определить процедуру и сроки их разрешения в административном порядке с учетом имеющейся практики. Далее, на базе норм, регулирующих проведение предвыборной агитации, следует разобраться в особенностях возникновения и разрешения информационных избирательных споров.

Судебный порядок разрешения избирательных споров существенно отличается от административного, поэтому, изучив данный подраздел темы, следует разобраться в сильных и слабых сторонах, плюсах и минусах как того, так и другого. Уяснив компетенцию судов общей юрисдикции в вопросах разрешения избирательных споров, стадии подготовки и рассмотрения гражданских дел данной категории, нужно выяснить роль и функции сторон в разбирательстве возникшего конфликта, представлении доказательств, подтверждающих отстаиваемую позицию, возможность и процедуру обжалования и опротестования судебных решений по избирательным спорам в зависимости от уровня проводимых выборов, предмета спора и др. Далее следует проанализировать практику судебного разрешения избирательных споров, подумать о предложениях, направленных на совершенствование как административной, так и судебной защиты избирательных прав граждан.

Определяя роль Конституционного Суда Российской Федерации в предупреждении избирательных споров, нужно разобраться, в чем именно она состоит, подумать и обсудить на семинарском занятии, какова в этом аспекте роль избирательных комиссий, как улучшить работу по профилактике нарушений избирательных прав граждан.

Цель семинарских занятий - углубить теоретические познания и практические навыки обучаемых для успешного разрешения избирательных споров. Слушатели не должны ограничиваться пересказом материала, услышанного на лекциях и прочитанного в данном пособии. Для более углубленного изучения темы рекомендуется проработать литературные источники, приведенные в списке нормативных материалов и литературе, продумать в

ходе самоподготовки развернутые ответы на контрольные вопросы.

Семинарские занятия предполагают оживленную дискуссию и обмен мнениями, умение мыслить самостоятельно и аргументированно отстаивать свою точку зрения. На лекциях и особенно на семинарах рекомендуется выяснять все вопросы, оставшиеся непонятными, а также все подробности и детали, которые встречаются или могут встретиться на практике. Практическая часть семинарских занятий пройдет более творчески, если каждый слушатель будет хорошо знать нормативные источники. Это позволит под руководством преподавателя разрешать конфликтные ситуации, возникающие в ходе избирательных кампаний.

Лекционный курс

Лекция 1

1. Понятие избирательных споров, причины их возникновения и классификация (1 час)
2. Законодательная база разрешения избирательных споров в административном и судебном порядке (1 час)

Лекция 2

1. Порядок, сроки и процедура разрешения электоральных споров избирательными комиссиями (1 час)
2. Практика разрешения обычных и информационных избирательных споров (1 час)

Лекция 3

1. Подготовка, рассмотрение и пересмотр гражданских дел по избирательным спорам в судах общей юрисдикции (1 час)
2. Практика судебного разрешения избирательных споров (1 час)

Планы семинарских занятий

Тема 1. Общие вопросы разрешения избирательных споров (2 часа)

1. Причины возникновения конфликтных ситуаций в ходе избирательных кампаний.
2. Понятие избирательных споров.
3. Классификация избирательных споров по различным основаниям.

Литература: 2-4; 7; 9; 15, 16; 17; 21; 22; 25; 31; 34.

Тема 2. Разрешение избирательных споров в административном порядке (2 часа)

1. Порядок и сроки разрешения избирательных споров избирательными комиссиями.
2. Процедура подготовки к разрешению и разрешение избирательных споров избирательными комиссиями.
3. Особенности разрешения информационных избирательных споров.

Литература: 2-7; 8; 9; Ю-12; 13; 14; 21; 22-30; 31; 33-35; 39; 42.

Тема 3. Разрешение избирательных споров в судебном порядке (2 часа)

1. Компетенция судов общей юрисдикции по разрешению избирательных споров.
2. Подготовка и рассмотрение гражданских дел по избирательным спорам.
3. Достоинства и недостатки судебной практики разрешения избирательных споров.

Литература: 1-7; 8-12; 16; 18; 19; 20; 21-31; 33; 35; 36; 40; 41-43.

Тема 4. Профилактика избирательных споров (2 часа)

1. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в профилактике возникновения избирательных споров.

2. Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в профилактике избирательных споров.

3. Роль избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и ЦИК России в предупреждении возникновения избирательных споров.

Литература: 1-7; 9-12; 13; 14; 17; 20; 21-30; 32; 36; 37-39; 42.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под избирательными спорами и когда они возникают?
2. По каким причинам возникают избирательные споры? Назовите и раскройте главные из них.
3. По каким основаниям классифицируются избирательные споры?
4. Назовите и раскройте основные оспариваемые обстоятельства, связанные с назначением и проведением выборов.
5. Какие федеральные законы являются базовыми для разрешения избирательных споров?
6. Как учитывается региональное законодательство при разрешении избирательных споров?
7. Как следует поступать в случае, когда региональное законодательство о выборах не соответствует федеральному законодательству? Какими нормами нужно руководствоваться?
8. Какой порядок предусмотрен законодателем для разрешения избирательных споров?
9. Какова роль рабочих групп в разрешении электоральных споров избирательными комиссиями разных уровней?
10. Все ли категории избирательных споров необходимо выносить на коллегиальное рассмотрение избирательной комиссии?
11. В каких случаях для разрешения избирательного спора необходим выезд на место его возникновения?
12. В чем состоит специфика разрешения избирательных споров, возникающих в связи с проверкой подписных листов?
13. В какие сроки избирательные комиссии должны разрешать избирательные споры?
14. С какими правоохранительными органами и как взаимодействуют избирательные комиссии при разрешении избирательных споров?
15. Достоинства и недостатки практики разрешения избирательных споров в административном порядке.

16. По каким типичным поводам возникают информационные избирательные споры?

17. В чем заключается специфика разрешения информационных избирательных споров?

18. Какова роль представителей СМИ в разрешении информационных избирательных споров?

19- Раскройте компетенцию судов общей юрисдикции в разрешении избирательных споров.

20. В чем состоит подготовка к рассмотрению гражданского дела о нарушении избирательных прав?

21. Стороны, участвующие в рассмотрении гражданских дел данной категории, их права и обязанности.

22. Какими доказательствами можно оперировать при рассмотрении гражданских дел об избирательных спорах?

23- Порядок и сроки рассмотрения судебных дел об избирательных спорах.

24. Порядок и сроки пересмотра решений по гражданским делам рассматриваемой категории.

25. Достоинства и недостатки судебной практики разрешения избирательных споров (лучше с использованием примеров из местной судебной практики).

26. Чем по существу различаются административный и судебный порядок разрешения избирательных споров?

27. Каковы причины нестабильности практики разрешения избирательных споров в административном и судебном порядке?

28. Разрешаются ли избирательные споры Конституционным Судом Российской Федерации?

29. Какова роль Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в профилактике избирательных споров?

30. Какова роль избирательных комиссий в профилактике возникновения электоральных споров?

31. Какими мерами можно было бы сократить количество избирательных споров, возникающих в ходе выборов всех уровней?

Нормативные материалы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".
3. Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации".
4. Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".
5. Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".
6. Федеральный закон "О политических партиях".
7. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.

Литература

8. Абрамов Д. Разрешение споров в ходе выборов депутатов Госдумы // Законность. 2000. № 12. С. 16-18.
9. Агеева Л.А., Пономарев Г.С., Ищенко А.Е., Соломоницина И.О. Об опыте избирательных комиссий по рассмотрению обращений участников избирательного процесса // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 1 (115). С. 116-123.
10. Агеева Л.А., Уваров В.Н., Галушко И.В. Избирательные споры. Судебная практика // Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 1999: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2000. С. 263-288.
11. Агеева Л.А., Уваров В.Н., Галушко И.В. Избирательные споры. Судебная практика // Выборы Президента Российской Федерации, 2000: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2000. С. 301-308.
12. Агеева Л.А., Уваров В.Н., Галушко И.В. Избирательные споры. Судебная практика // Выборы в органы государственной

власти субъектов Российской Федерации, 1997-2000: Электоральная статистика. В 2 т. Т. 1. М.: Весь Мир, 2001. С. 157-164.

13. Большаков С.В., Ищенко Е.П. Новый "Блокнот агитатора". М., 2000.

14. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997.

15. Вешняков А.А. Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. 2001. №3. С 2-9.

16. Галушко И.В. Уроки судебной практики // Журнал о выборах. 2001. №2. С. 16-23.

17. Дмитриев Ю.А., Исраэлян В.Б., Чудина СЮ. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. Иркутск, 2001.

18. Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. М., 1999.

19. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000). В 2 т. М.: Изд-во НОРМА, 2001.

20. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999). М.: Изд-во НОРМА, 2000.

21. Избирательные споры в ходе федеральных, региональных и местных выборов: /Науч. практ. пособие/. М., 1999.

22. Ищенко Е.П. Избирательные споры // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 1999- С. 408-438.

23. Ищенко Е.П. Комментарии к статьям 63, 65 // Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". М.: Изд-во НОРМА, 1999. С. 503-511, 522-533.

24. Ищенко Е.П. Комментарии к статьям 79, 82 // Комментарий к Федеральному закону "О выборах Президента Российской Федерации". М.: Изд-во НОРМА, 1999. С. 103-107, 113-117.

Федерации". М.: Изд-во НОРМА, 2000. С. 455-461,476-489.

25. Ищенко Е.П. Избирательная система Российской Федерации и ее роль в обеспечении конституционных прав граждан // Выборы и референдумы. 1999. № 1. С. 16-18.

26. Ищенко Е.П., Смирнов А.А. Практика рассмотрения избирательных споров, возникших в ходе выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1995-1997: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1998. С. 605-612.

27. Ищенко Е.П., Смирнов А.А. Избирательные споры и их разрешение. Наиболее типичные жалобы и заявления // Дополнительные выборы и замещение вакантных мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1996-1998: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1999-С. 111-115.

28. Ищенко Е.П., Фадеев Н.В. Обобщение наиболее типичных жалоб и заявлений по избирательным спорам. Судебная практика // Выборы депутатов Государственной Думы, 1995: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1996. С. 250-261.

29. Ищенко Е.П., Фадеев Н.В. Порядок рассмотрения жалоб и заявлений по избирательным спорам, судебная практика // Выборы Президента Российской Федерации, 1996: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1996. С. 293-303.

30. Ищенко Е.П., Фадеев Н.В. Обжалование нарушений избирательных прав граждан. Правовые споры. Наиболее типичные жалобы и заявления // Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 1995-1997. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1997. С. 678-685.

31. Князев С.Д. Очерки теории избирательного права. Владивосток, 1999. С. 379-413.

32. Кукушкин М.И., Югов А.А. Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. Екатеринбург, 1998. № 1 (2). С. 14-19-

33. Матейкович М.С. Проблемы защиты чести и достоинства в избирательном процессе // Право и власть. 2001. № 1. С. 53-56.

34. Межрегиональная научно-практическая конференция "Избирательное законодательство Российской Федерации и практика рассмотрения избирательных споров" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 9 (51). С. 29-81.

35. Мостовщиков В Д. Практика административного и судебного рассмотрения избирательных споров в ходе избирательных кампаний 1994-1996 годов на территории Свердловской области // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 1 (43). С. 124-135.

36. О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1998. № 1. С. 13-18; № 2. С. 18-24.

37. Очерки по истории выборов и избирательного права: Учеб. пособие. Калуга; Москва, 1997. С. 258.

38. Правовая культура избирателей и организаторов выборов и референдумов. Документы и материалы, 1994-2001. М., 2001.

39. Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 1999-

40. Туманова Л.В. Проект нового ГПК РФ о рассмотрении избирательных споров // Журнал Российского права. 1998. № 3. С. 13-17.

41. Федин А.И. О сотрудничестве Верховного Суда Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в обеспечении избирательных прав граждан // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 9 (63). С. 41-42.

42. Формирование органов местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации, 1995-1998: Электоральная статистика. М.:
Весь Мир, 1999. С. 35-53.

43- Шишкина Н.Э. Основы избирательного права: Учеб. пособие. Иркутск, 1998.