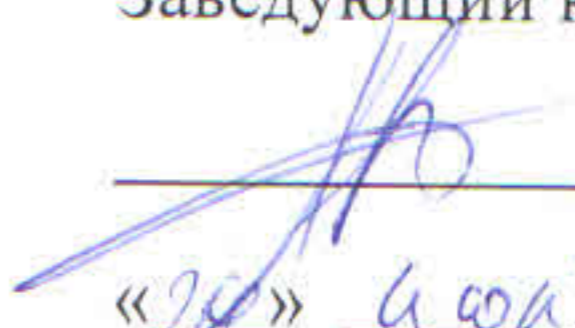


Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт

Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой


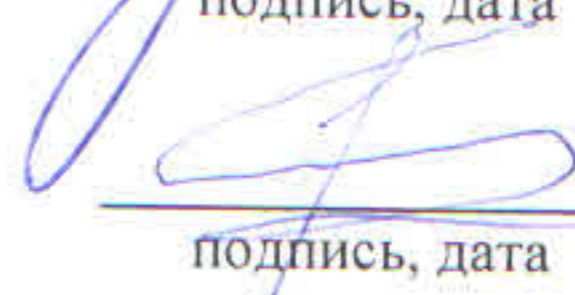
 А.А. Кондрашев
«20» июня 2016 года

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Избирательные споры в Российской Федерации
тема

40.04.01 Юриспруденция
код и наименование направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и
деятельности
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель	 подпись, дата	доцент, канд.юр.наук должность, ученая степень	<u>Е.Р. Зайцева</u> инициалы, фамилия
Выпускник	 подпись, дата	21.06.2016.	<u>А.В. Шерстнева</u> инициалы, фамилия
Рецензент	 подпись, дата	доцент, канд.юр.наук должность, ученая степень	<u>И.Н. Толстикова</u> инициалы, фамилия

Красноярск 2016

Содержание

Введение.....	3
1. Общая характеристика избирательного спора.....	7
1.1. Понятие и юридическая природа избирательного спора.....	7
1.2. Структура избирательного спора.....	24
2. Порядок разрешения избирательных споров.....	39
2.1. Административный порядок рассмотрения избирательных споров...39	
2.2. Судебный порядок рассмотрения избирательных споров.....	50
Заключение.....	66
Список использованных источников.....	75

Введение

Актуальность темы исследования. Установленные Конституцией Российской Федерации положения о народе как носителе суверенитета, единственном источнике власти в Российской Федерации, о праве граждан на участие в государственном управлении и местном самоуправлении, не могут быть реализованы без выборов и референдума. Одной из гарантий реализации указанных положений является защита избирательных прав граждан и права на участие в референдуме.

При рассмотрении жалоб о нарушении избирательных прав напрямую затрагиваются политические права граждан. При разрешении избирательных споров происходит защита гражданами своего активного или пассивного избирательного права, другими участниками избирательного процесса предоставленных им прав, при этом выявляются пробелы в законодательном регулировании и правоприменительной деятельности, которые способствуют нарушениям, злоупотреблениям правами.

Данные обстоятельства определяют необходимость проведения исследования теоретических и практических аспектов разрешения избирательных споров, систематизировать подходы разрешения избирательных споров, имеющиеся в юридической науке, а также то, что до настоящего времени практически отсутствуют комплексные работы, которые могут дать трактовку института избирательных споров.

Степень научной разработанности темы исследования. Акцентирование внимание на изучении вопросов избирательных споров началось с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в 2002 году. В настоящее время ученые и субъекты правоприменительной деятельности уделяют большое внимание исследованию проблем избирательных споров. Большой вклад в вопросе исследования избирательных споров внесли Е.П.

Ищенко, А.О. Казанцев, С.Д. Князев, М.С. Матейкович, Р.А. Охотников, Л.В. Туманова.

Отдельные вопросы избирательных споров исследовали А.С. Автономов, Ю.А. Веденеев, И.В. Галушко, Л.А. Киселева, Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко, А.В. Подшивайлова, М.К. Треушников. Однако большинство публикаций изучают отдельные стороны избирательных споров, в комплексе рассматриваются редко. Среди комплексных исследований избирательных споров можно выделить диссертационные исследования А.О. Казанцева и Р.А. Охотникова, где рассматриваются причины возникновения избирательных споров, дается понятие, определяются признаки исследуемого понятия, также раскрывается процедура рассмотрения избирательных споров.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с организацией и проведением выборов, реализацией избирательных прав граждан, а также с защитой нарушенных избирательных прав граждан.

Предметом исследования выступают теоретические положения, раскрывающие содержание понятия избирательных споров как способа защиты избирательных прав, причины их возникновения, а также порядок деятельности избирательных комиссий и судебных органов при разрешении избирательных споров.

Цель исследования заключается в выявление правовой природы избирательных споров, изучении причин их возникновения, видов, порядка разрешения, попытке выработки рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительной деятельности в данной сфере.

В рамках поставленной цели определены следующие **задачи исследования:**

- формулирование понятия избирательных споров и исследование их правовой природы;
- анализ причин возникновения избирательных споров;

- проведение классификации избирательных споров по различным критериям;
- характеристика структурных элементов избирательных споров;
- изучение порядка рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями;
- исследование порядка разрешения избирательных споров судебными органами;
- формулирование выводов и предложений, направленных на совершенствование избирательного и процессуального законодательства.

Методологическая основа. При проведении настоящего исследования использовались как общенаучные, так и специальные методы научного анализа.

Среди общенаучных использовались диалектический метод, метод системного анализа и синтеза, индукции и дедукции, метод аналогии и другие методы.

В процессе исследования использовались специальные методы: специальные методы сбора, анализа и обобщения теоретического и эмпирического материала, нормативно-логический, системно-структурный методы при изучении и анализе действующего законодательства, практики проведения выборов, сравнительно-правовой метод в ходе исследования вопросов о разрешении избирательных споров избирательными комиссиями и судебными органами, проведение анализа статистических данных и материалов деятельности избирательных комиссии и судебных органов.

Теоретическая основа исследования строится на работах ученых в сфере общей теории права, конституционного и административного права, административного процесса. Среди авторов, изучающих избирательные правоотношения в целом можно выделить О.Н., Акчурина, С.Д. Веденееву, Б.С. Доронину, Л.А. Киселеву, В.И. Князева, М. Лысенко, И.А. Стародубцеву, Л.В. Туманову, М.А. Туманова, В.Е. Чурова, А.Р. Эбзеева.

Среди авторов, непосредственно изучающих вопросы избирательных споров, можно выделить А.А. Вешнякова, Р.И. Гадельшина, Н.И. Голубкову, О.Н. Доронину, Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко, Р.А. Охотникова, А.В. Пошивайлова, Д.М. Худолея и других авторов.

Нормативно-правовую и эмпирическую основы исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, судебные акты Верховного Суда Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции, вынесенных в связи с рассмотрением избирательных споров, решения Европейского Суда по правам человека, правовые акты избирательных комиссий различного уровня.

Структура исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка использованных источников.

1. Общая характеристика избирательного спора

1.1. Понятие и юридическая природа избирательного спора

Конституция Российской Федерации¹ 1993 года содержит положения, на основе которых строится современная избирательная система: ст.3 - высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы, п.2 ст.32 - граждане обладают правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Особенностью принятой в 1993 году Конституции является минимальное регулирование предоставленных гражданам избирательных прав: отсутствуют нормы о проведении выборов, защите нарушенных прав.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в избирательной системе, является Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Указанный акт детально конкретизирует содержание активного и пассивного избирательного права, содержит гарантии реализации избирательного права, разрешает процедурные вопросы, отдельная глава посвящена вопросам обжалования нарушений избирательных прав и ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Избирательный процесс в настоящее время в России приобрел постоянный характер в связи с проведением выборов высших органов государственной власти, выборов органов законодательной власти субъектов, органов местного самоуправления. Как и в любом ином, в избирательном процессе возникают конфликты, которые в теории именуются избирательными спорами.

Большое количество избирательных споров может быть опасно для государства при стечении неблагоприятных обстоятельств и действий участников избирательного процесса, так как это может привести к неблагоприятным последствиям для государства в целом. «Так, в ряде стран

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.

постсоветского пространства «цветные революции» стали результатом противоречий, обострившихся в ходе избирательного процесса. При этом электоральные конфликты зачастую становятся причиной информационно-пропагандистского, финансового, политического и военного вмешательства во внутренние дела государства с полной или частичной ликвидацией его национального суверенитета»².

Причины возникновения избирательных споров условно можно разделить на две группы: формально-правовую - причины, которые приводят к подаче жалобы о нарушении избирательных прав и рассмотрении соответствующими органами, и неформализованную - причины, которые не приводят к подаче жалобы из-за отсутствия правовых оснований, но формально являются нарушениями избирательных прав. В большинстве работ авторы акцентируют свое внимание именно на формально-правовых причинах, тогда как неформализованные причины также имеют огромное значение.

Большинство авторов к формально-правовым причинам возникновения избирательных споров относят:

- нарушение избирательного законодательства и законодательства о референдумах, по статистическим данным Управления судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за первое полугодие 2015 года было рассмотрено 305 гражданских дел, связанных с нарушениями избирательного законодательства, 246 дел об административных правонарушениях в сфере избирательного законодательства. В аналогичный период 2014 года: 392 гражданских дела, связанных с нарушениями избирательного законодательства и 424 дела об административных правонарушениях³.

- неправильное применение и разнообразное толкование норм избирательного законодательства и законодательства о референдумах, наличие

2 Международное наблюдение за выборами и референдумами: Сборник документов и материалов. - М.: Центральная избирательная комиссия РФ, 2011. - 9 с.

3 Судебная статистика. www.cdep.ru.

в нем пробелов и коллизий, к примеру, неопределенность правового статуса сборщика подписей, несовершенство действий по контролю за кандидатом, использующим свое служебное положение для достижения результата;

- противоречие регионального избирательного законодательства федеральному законодательству является следствием отсутствия в Конституции Российской Федерации специальных норм, регламентирующих избирательный процесс;

- «амбициозность и бюрократизм избирательных комиссий, обусловленные чрезмерно ограничительной детализацией предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации процедур осуществления избирательных прав граждан»⁴.

- недостаточный уровень правовой культуры и юридической грамотности субъектов избирательного процесса.

За рамками правового поля (неформализованные причины) можно выделить одну из наиболее важных причин возникновения избирательного спора: получение властного ресурса участниками избирательного процесса по результатам выборов, где зачастую используется метод развязывания юридических войн для достижения поставленной цели. «Под юридическими войнами подразумевается политическая технология, направленная на подачу жалоб вне зависимости от их обоснованности (так называемые поточные жалобы). Возникшие споры в таком случае инициируются против конкурентов и являются целью, а не средством устранения нарушения, восстановления избирательных прав и т.д.»⁵.

К неформализованным причинам возникновения избирательных споров можно также отнести использование политических технологий, негативным

4 Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения). Автореферат диссертации, Омск, 2006. - 19 с.

5 Голубкова Н.И. Избирательные споры: причины возникновения и роль институтов гражданского общества в их урегулировании и предотвращении (на основе анализа российской и зарубежной практики) / Н.И. Голубкова // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. - 19 с.

последствием использования которых является затруднение деятельности избирательных комиссий, создание образа нелегитимных выборов.

Существование в стране неконструктивной политической оппозиции также способствует возникновению избирательных споров как средство привлечения внимания.

Среди способов защиты избирательных прав граждан можно выделить:

- применение административной, уголовной, конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства, процедура привлечения у административной и уголовной ответственности отлична от процедуры инициирования избирательных споров;

- разрешение соответственно избирательных споров избирательными комиссиями или судебными органами;

- рассмотрение обращений избирательными комиссиями без инициирования избирательного спора в порядке, установленном п.4 ст.20 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; речь идет о возможности обращения субъектов избирательного процесса в избирательные комиссии без инициирования избирательного спора с жалобами на действия субъектов избирательного процесса, а также предполагаемого нарушения избирательных прав любыми участниками избирательного процесса. В данном случае избирательный спор не возникает, происходит своего рода проверка избирательными комиссиями изложенных в обращении фактов, которые в дальнейшем могут служить поводом для возникновения избирательного спора в случае выявления действительных нарушений;

- «конституционный контроль избирательного законодательства по жалобам граждан. При детальном анализе обнаруживается, что в данном случае нет второй противоборствующей стороны конфликта - необходимого элемента избирательного спора, как нет и самого юридического конфликта в его классическом понимании. Дело, рассматриваемое в Конституционном Суде

Российской Федерации по жалобе гражданина, не является юридическим конфликтом, а представляет собой отдельно взятый случай действия механизма преодоления коллизий в праве и законодательстве, в том числе и в избирательном, и не может быть отнесено к избирательным спорам»⁶.

Действующая нормативная база не содержит понятия «избирательный спор», а использует формулировку «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»⁷. По вопросу соотношения понятий «избирательный спор» и «обжалование нарушений избирательных прав» существует точка зрения, согласно которой «понятие «избирательного спора» является более содержательным, чем понятие «обжалование нарушений избирательных прав», так как второе несет более узкую смысловую нагрузку и представляет собой сам процесс (порядок) рассмотрения избирательных споров (т.е. является лишь частью избирательного спора)»⁸. Представляется, что избирательный спор включает в себя как нарушение норм избирательного законодательства, так и порядок их разрешения.

В литературе также встречается понятие «электоральный спор или электоральный конфликт». По мнению Р.А. Охотникова, электоральный конфликт - «это особая разновидность юридических конфликтов, которые возникают с связи с действительным или предполагаемым нарушением избирательных прав или права на участие в референдуме граждан России и

6 Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения). Автореферат диссертации, Омск, 2006. - 13 с.

7 Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательный спор: возникновение, разрешение, предупреждение / Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. - М.: РЦОИТ, 2002. - 8 с.

8 Гадельшин Р.И. К вопросу о понятии «избирательный спор» / Р.И. Гадельшин // Вестник Томского государственного университета. 2008. Март. - 40 с.

находят свое разрешение в административном или судебном порядке на основе установленных законом процедур»⁹.

Некоторые ученые высказывают мнение о том, что электоральные конфликты могут быть связаны не только с нарушением избирательных прав, но и с неправильным применением и толкованием избирательных норм. «Субъекты правоприменительной деятельности принимают юридически значимые решения, определяющие юридические обстоятельства дела, и оформляют их правовым актом - актом применения права. Поэтому далеко не каждый субъект, реализующий избирательное право, осуществляет его применение. Но каждый субъект осуществляет деятельность, направленную на установление содержания норм избирательного права, то есть его толкование»¹⁰.

В литературе также разграничиваются понятия «избирательный конфликт» и «избирательный спор». По мнению Р.И. Гадельшин «избирательный конфликт представляет собой состояние разногласия по поводу юридического содержания норм избирательного права, применения норм избирательного права, существующее до и вне судебного процесса и процедуры его рассмотрения избирательной комиссией. В свою очередь, избирательный спор возникает в связи с утверждением заинтересованного лица перед судом или избирательной комиссией о том, что у него есть право или интерес, охраняемые нормами избирательного права, но нарушенные и поэтому нуждающиеся в защите»¹¹.

Р.Е. Охотников полагает, что «избирательный конфликт - это общее понятие, включающее в себя социальные конфликты между участниками избирательного процесса, возникающие преимущественно в течение

9 Охотников Р.А. К вопросу о понятии избирательного спора / Р.А. Охотников // Актуальные проблемы государства и права: Материалы конференции молодых ученых, аспирантов и студентов. - Владивосток, 2002. - 30 с.

10 Пошивайлова А.В. Понятие избирательного спора: теория вопроса / А.В. Пошивайлова // История государства и права. 2008. № 2. - 3,4 с.

11 Гадельшин Р.И. Избирательные споры, способы их разрешения (по материалам Сибирского Федерального округа). Автореферат диссертации, Тюмень, 2010. - 14 с.

избирательной кампании, которые разрешаются самыми различными способами (в том числе и неюридическими) либо неразрешимы по своей сущности. Избирательный спор - это отдельный вид избирательных конфликтов, основной отличительной чертой которого является его юридический характер, потенциальная возможность его разрешения»¹². Таким образом, избирательный конфликт - любое разногласие относительно применения норм избирательного права, не достигшее разрешения юрисдикционным органом; в момент перенесения избирательного конфликта на рассмотрение в судебный орган или избирательную комиссию конфликт переходит в избирательный спор.

Изучение избирательных споров в российской науке проходит только в рамках юриспруденции. «Несмотря на то, что все авторы признают наличие внеправовых причин появления избирательных споров, их изучение, тем не менее, концентрируется именно на правовой составляющей, тогда как выход за пределы традиционного понимания изучаемого феномена позволит найти новые способы предотвращения избирательных споров и контролировать их протекание»¹³. Так как в рамках политической науки избирательный спор исследуется редко, в дальнейшем избирательный спор будет рассматриваться как элемент юридической науки.

В современной науке существуют различные определения избирательного спора, однако единого подхода до настоящего времени не выработано.

Л.В. Туманова, М.А. Туманов под избирательными спорами понимают «разногласия, расхождения, возникающие в связи с нарушениями избирательных прав граждан при проведении избирательных кампаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также

12 Охотников Р.А. К вопросу о понятии избирательного спора / Р.А. Охотников // Актуальные проблемы государства и права: Материалы конференции молодых ученых, аспирантов и студентов. Владивосток, 2002. - 53 с.

13 Голубкова Н.И. Избирательные споры и их роль в электорально-политическом противостоянии / Н.И. Голубкова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 6-1 (32). - 24 с.

референдумов, которые разрешаются в административном или судебном порядке»¹⁴.

Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко определяют избирательные споры как «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»¹⁵.

А.В. Пошивайлова рассматривает избирательный спор как «определенное материальное правоотношение спорного характера, расположенное в сфере правового регулирования между субъектами избирательных прав и обязанностей, которое наступает в результате предполагаемого правонарушения или разногласия по поводу юридического значения норм избирательного права и обращения в суд или в избирательную комиссию, повлекшее за собой такие действия (бездействия) со стороны одного или многих спорящих, которые препятствуют другим свободно осуществлять свои избирательные права»¹⁶.

Р.А. Охотников «определяющим фактором для уяснения понятия избирательных споров считает закрепление в нормах избирательного права принципиальной возможности и порядка рассмотрения и разрешения возникающих в сфере выборов разногласий, иными словами, избирательные споры как явление юридическое существуют исключительно благодаря их правовому оформлению в избирательном законодательстве»¹⁷.

Н.В. Волкова предлагает рассматривать избирательный спор в двух значениях: социально-правовом как конфликт по поводу применения

14 Туманова Л.В., Туманов, М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. М.: Проспект, 2004. - 383 с.

15 Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательный спор: возникновение, разрешение, предупреждение / Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. - М.: РЦОИТ, 2002. - 9 с.

16 Пошивайлова А.В. Понятие и особенности избирательного спора / А.В. Пошивайлова // Право и политика. 2005. № 11. - 29 с.

17 Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров / Р.А. Охотников // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. - 20 с.

избирательного законодательства между участниками избирательного процесса, и в формально-юридическом - возникающая вследствие нарушения избирательных прав граждан юридическая связь, стороны которой при помощи конституционно-правовых средств и в установленной законом форме стремятся разрешить возникшие разногласия в своем интересе¹⁸.

Избирательные споры возникают в целом при реализации избирательного законодательства, включающей стадии соблюдения, исполнения, использования и применения.

Соблюдение - форма реализации права, заключающаяся в воздержании субъекта от совершения запрещенных законом действий. Статья 56 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁹ содержит запрет в отношении кандидатов, избирательных объединений, их доверенным и уполномоченным лицам на осуществление подкупа избирателей, где перечисляются действия, которые могут быть квалифицированы как подкуп избирателей. Данный перечень расширительному толкованию не подлежит.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 09 марта 2006 года № 29-Г06-27²⁰ установлен факт подкупа избирателей избирательным объединением «Региональное отделение политической партии «Родина» в Курской области по причине раздачи избирателям во время агитационного периода автомобильных ароматизаторов, так как согласно п.2 ст.56 рассматриваемого закона автомобильные ароматизаторы не являются печатной продукцией, которые можно использовать в период агитации.

18 Волкова Н.В. Конституционно-правовые процедуры разрешения избирательных споров на стадии выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов). Автореферат диссертации, Москва, 2006. - 14 с.

19 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ. Российская газета. 15.06.2002. № 106.

20 Заявление об отмене регистрации списка кандидатов удовлетворено правомерно, поскольку избирательным объединением при проведении предвыборной агитации осуществлялся подкуп избирателей, выразившийся в бесплатном распространении среди избирателей автомобильных ароматизаторов. Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2006 N 39-Г06-27 // СПС Консультант Плюс.

Исполнение избирательного законодательства происходит, когда субъект исполняет возложенные на него обязанности. К примеру, ч.3 ст 49 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает запрет на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день.

Использование норм избирательного права предполагает совершение дозволенных законом действий. При выдвижении в качестве кандидата лицо может предоставить в избирательную комиссию документы, но при регистрации в качестве кандидата лицо обязано предоставить соответствующие документы.

Применение норм избирательного права - рассмотрение, разрешение уполномоченными органами или должностными лицами дел и принятие ими соответствующих решений.

В рамках данной работы под избирательными спорами будут пониматься различные разногласия, возникающие в связи с предполагаемым или действительным нарушением избирательных прав и права граждан на участие в референдуме при проведении избирательных кампаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов, разрешаемых в административном или судебном порядке.

Избирательный спор характеризуется следующими признаками:

- предметом спора всегда является противостояние сторон между субъектами избирательного права;
- связан с избирательными правами граждан;
- разрешается в установленном законом процессуальном порядке уполномоченными органами; для начала разрешения избирательного спора необходимо заявление одной стороны о нарушении избирательного законодательства, избирательного права конкретного гражданина, по итогам

рассмотрения избирательного спора предполагается восстановление нарушенного права.

Основаниями возникновения избирательных споров могут являться нарушение избирательных прав при назначении выборов, формировании избирательных округов, участков, составлении списков кандидатов, выдвижении кандидатов, нарушении правил проведения предвыборной агитации, финансировании выборов, возникновения вопроса о компетенциях между избирательными комиссиями, а также при отмене регистрации кандидатов.

Примером судебного рассмотрения спора об отмене регистрации кандидата может служить Решение Центрального районного суда г.Новосибирска от 21 марта 2014 года по делу № 2-361/2014. В обоснование требований заявлено, что кандидат на должность мэра г.Новосибирска З. использовал служебное положение как первого заместителя мэра г.Новосибирска, временного исполнения обязанностей главы муниципального образования путем получения монопольного доступа к средствам массовой информации, так как неправомерно отказался от ухода в отпуск для участия в избирательной кампании. Суд первой инстанции посчитал, что факт временного исполнения З. обязанностей мэра города Новосибирска не изменяет статус муниципального служащего, а лишь временно наделяет его полномочиями мэра города Новосибирска. Таким образом, на зарегистрированного кандидатом на должность мэра города Новосибирска З, являющегося муниципальным служащим, приступившим к исполнению полномочий мэра города Новосибирска в связи с досрочным прекращением последним своих полномочий, распространяются императивные положения части 2 статьи 40 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части 2 статьи 36 Закона Новосибирской области от 20 апреля 2007 года №99-ОЗ «О выборах глав муниципальных

образований в Новосибирской области». Зарегистрированный кандидат З. на время его участия в выборах должен быть освобожден от выполнения должностных или служебных обязанностей и представить избирательную комиссию заверенную копию соответствующего приказа или распоряжения²¹. Данное решение было отменено Новосибирским областным судом, который указал, что исполняющий обязанности мэра г.Новосибирска в полном объеме обладает полномочиями главы муниципального образования и отказ от ухода в отпуск в период избирательной кампании нельзя рассматривать как неправомерный²².

Вопрос о классификации избирательных споров остается открытым, ученые проводят классификацию по разным основаниям.

1. Исходя из предмета обжалования в соответствии с гл.24 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации²³ можно выделить:

- дела, связанные об определении срока, не позднее которого уполномоченный орган, должностное лицо или избирательная комиссия должны назначить выборы;

- дела, связанные с назначением местного референдума, оспаривании решения о назначении местного референдума;

- дела, связанные с оспариванием решения избирательной комиссии о заверении, отказе заверения списка кандидатов, регистрации, отказе регистрации кандидатов, списка кандидатов, отмене регистрации кандидата, списка кандидатов.

К примеру, апелляционным определением Иркутского областного суда от 20.11.2015 года № 33А-11042/2015 было оставлено без изменения решение Иркутского районного суда Иркутской области по заявлению кандидата на

21 Решение Центрального районного суда г.Новосибирска от 21 марта 2014 года по делу № 2-3061/2014 // <https://centralny-nsk.sudrf.ru>.

22 Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 29 марта 2014 года по делу № 33-3526/2014 // <https://oblsud-nsk.sudrf.ru>.

23 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 года № 21-ФЗ // Российская газета. № 49. 11.03.2015 года.

должность Мэра Иркутского районного муниципального образования Е. к Иркутской районной территориальной избирательной комиссии о признании незаконным решения Иркутской районной территориальной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидатом на должность Мэра Иркутского районного муниципального образования и обязанности Иркутской районной территориальной избирательной комиссии зарегистрировать ее в качестве кандидата на должность Мэра Иркутского районного муниципального образования, в связи с установлением в результате проверки подписных листов комиссией недостаточного количества подписей избирателей в связи с тем, что подписные листы изготовлены не по форме²⁴.

- споры, связанные с отменой регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

- споры, связанные с расформированием избирательной комиссии, комиссии референдума.

Апелляционным определением Московского областного суда от 24.02.2014 года по делу № 33-4691/2014 было отменено решение Люберецкого городского суда Московской области от 13 февраля 2014 года об отказе в расформировании территориальной избирательной комиссии города Дзержинский в связи с неисполнением возложенной на территориальную избирательную комиссию г.Дзержинский обязанности в установленный срок отменить свое решение, признать недействительным с момента изготовления и отменить доверенности, отозвать заявления. В установленный срок возложенные обязанности не были исполнены, решение суда первой инстанции

24 Апелляционное определение Иркутского областного суда от 20.11.2015 N 33А-11042/2015. О признании незаконным решения об отказе в регистрации кандидатом на должность мэра и обязанности зарегистрировать в качестве кандидата на должность мэра // СПС Консультант Плюс.

отменено, территориальная избирательная комиссия г.Дзержинский расформирована в связи с неисполнением предписания²⁵.

- дела, связанные с отменой решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума.

Верховный Суд РФ в определении от 18.07.2012 года № 78-АПГ12-15 при рассмотрении заявления о признании решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии о признании состоявшимися и действительными выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга пятого созыва незаконным в связи с различными результатами итогов голосования, установленными Санкт-Петербургской избирательной комиссией и территориальной избирательной комиссии N 4, указал, что оспариваемые решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии непосредственно влияют на пассивное избирательное право граждан Российской Федерации, зарегистрированных в качестве кандидатов в депутаты органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которые и вправе оспорить их в судебном порядке, если считают, что в результате допущенных нарушений неправильно определено число голосов избирателей, поданных за каждого кандидата. Активное избирательное право гражданина, то есть право избирать в органы государственной власти, реализуемое им в ходе избирательной кампании, такие решения не затрагивают²⁶.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 2013 года № 8-П признал не соответствующей Конституции РФ указанную выше правоприменительную практику Верховного Суда РФ. В п.2.1. указанного

25 Апелляционное определение Московского областного суда от 24.02.2014 по делу N 33-4691/2014 года.

Заявление о расформировании территориальной избирательной комиссии удовлетворено, поскольку невыполнение предписаний избирательной комиссии в силу закона является основанием для ее расформирования, при этом уважительных причин, по которым решение избирательной комиссии не могло быть исполнено, установлено не было // СПС Консультант Плюс.

26 Определение Верховного Суда РФ от 18.07.2012 года № 78-АПГ12-15. Производство по делу об оспаривании решений избирательной комиссии об установлении итогов голосования и результатов выборов депутатов Законодательного Собрания прекращено, поскольку суд разрешил вопрос о соответствии закону актов, которые не затрагивают прав заявителя по существу // СПС Консультант Плюс.

постановления сказано, что активное избирательное право вне зависимости от конкретного типа избирательной системы - с необходимостью предполагает наличие связанного с обеспечением учета голосов избирателей в строгом соответствии с их волеизъявлением правомочия, которым во всяком случае обуславливаются возможность гражданина в рамках закона требовать устранения нарушений, допущенных при установлении итогов голосования (а в случаях, предусмотренных федеральным законом, и при определении результатов выборов), и корреспондирующая обязанность государства по созданию нормативно-правовых, организационных и иных необходимых и достаточных условий для эффективной реализации этого правомочия на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом²⁷.

- дела об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, комиссии референдума, связанных с установлением итогов голосования на соответствующем избирательном участке, участке референдума.

2. По значимости:

- споры, при разрешении которых устраняются незначительные нарушения выборного законодательства;

- споры, разрешение которых существенно влияет на избирательный процесс (например, снятие кандидата с регистрации).

3. По характеру нарушенных прав:

- споры о защите нарушенного пассивного избирательного права;

- споры о защите нарушенного активного избирательного права (например, невключение гражданина в списки избирателей).

²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 года № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта "з" пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области». Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2013.

К примеру, апелляционным определением Томского областного суда от 27.03.2012 года по делу № 33-686/2012 суд признал незаконным решение избирательной комиссии об отказе во включении в список избирателей для участия в голосовании на выборах, поскольку избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, не имеющие возможности получить открепительные удостоверения, включаются в списки избирателей в избирательном участке по месту пребывания по личному заявлению, отсутствие регистрации по месту пребывания не является основанием к отказу во включении в списки избирателей²⁸.

4. По «субъектам избирательных споров можно выделить споры с участием избирателей, кандидатов, избирательных комиссий, средств массовой информации и других участников избирательного процесса»²⁹.

5. В зависимости от стадийности избирательного процесса:

- споры, возникающие в процессе выдвижения, регистрации кандидатов;
- споры, возникающие в процессе предвыборной агитационной кампании.

Определением Верховного Суда РФ от 30.08.2013 года № 73-АПГ13-24 было оставлено без изменения решение Верховного Суда республики Бурятия от 1 августа 2013 года об отказе в удовлетворении жалобы на решение окружной избирательной комиссии о вынесении предупреждения за нарушение порядка предвыборной агитации, выразившееся в публикации интервью кандидата в депутаты, в агитационный период. В соответствии с пунктом 2 статьи 49 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня

28 Апелляционное определение Томского областного суда 27.03.2012 года по делу № 33-686/2012. Суд признал незаконным решение избирательной комиссии об отказе во включении в список избирателей для участия в голосовании на выборах, поскольку избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, не имеющие возможности получить открепительные удостоверения, включаются в списки избирателей в избирательном участке по месту пребывания по личному заявлению, отсутствие регистрации по месту пребывания не является основанием к отказу во включении в списки избирателей // СПС Консультант Плюс.

29 Пучнин А.С., Воробьев А.Н. Особенности разрешения избирательных споров при проведении избирательных кампаний в Тамбовской области / А.С. Пучнин, А.Н. Воробьев // Вестник Тамбовского университета. 2009. № 4. - 261 с.

голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Публикацию интервью в периодическом печатном издании до начала периода, установленного пунктом 2 статьи 49 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ, окружная избирательная комиссия сочла нарушением порядка предвыборной агитации, в связи с чем своим решением от 25 июля 2013 года № 12 вынесла предупреждение кандидату в депутаты. В удовлетворении требования отказано, поскольку распространение лицом в периодическом печатном издании предвыборного агитационного материала в период, когда агитация запрещена законом, свидетельствует о нарушении равенства прав кандидатов³⁰.

- споры, возникающие на стадии подведения итогов голосования и определения результатов выборов.

6. «По степени сложности;

- возникающие по жалобам, не требующим дополнительных проверочных действий;

- возникающие по жалобам, требующим дополнительной проверки:

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»³¹.

30 Определение Верховного Суда РФ от 30.08.2013 года № 73-АПГ13-24. В удовлетворении требования отказано, поскольку распространение лицом в периодическом печатном издании предвыборного агитационного материала в период, когда агитация запрещена законом, свидетельствует о нарушении равенства прав кандидатов // СПС Консультант Плюс.

31 Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательный спор: возникновение, разрешение, предупреждение / Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. - М.: РЦОИТ, 2002. - 23 с.

1.2. Структура избирательного спора.

В избирательном споре складываются отношения сторон по поводу принадлежащих им избирательных прав и обязанностей, где необходимо установить содержание конкретного субъективного права или обязанности, или установить бесспорность факта существования такого права или обязанности. Так как такое отношение складывается по поводу норм избирательного права, оно является избирательным правоотношением.

Избирательные правовые отношения «во-первых, фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих норм избирательного законодательства; во-вторых, закрепляют конкретное поведение, которому должны или могут следовать участники избирательной кампании; в-третьих, являются условием для возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения избирательных прав граждан и корреспондирующих им обязанностей иных участников избирательного процесса»³².

Рассмотрение структуры избирательного правоотношения необходимо для выделения специфических признаков, которые позволят отграничить избирательный спор от смежных категорий дел, например, гражданско-правовых споров.

Традиционно в типологию избирательных правоотношений включаются материальные и процессуальные, регулятивные и охранительные, связанные с организацией и проведением выборов и обеспечивающие реализацию избирательных прав в период между выборами.

А.В. Пошивайлова выделяет «в зависимости от состояния субъективного права спорные и бесспорные избирательные правоотношения. Спорность правоотношения выражается в невозможности осуществления субъективных прав управомоченным лицом. Подавляющее большинство избирательных

³² Князев С.Д. Российское избирательное право: Учебник / С.Д. Князев. - Владивосток, 2001. 145-146 с.

правоотношений находится в бесспорном состоянии. Субъекты бесспорных правовых отношений добровольно выполняют свои обязанности, а также осуществляют свои правомочия без помех. Поскольку между субъектами нет противоречий, то нет необходимости требования принудительного исполнения обязанности через юрисдикционный орган»³³.

В структуру избирательного спора включаются субъект, объект, содержание и юридические факты, с которыми связываются возникновение определенных правоотношений.

В современной литературе четко разграничиваются понятия «субъект избирательного права» и «субъект избирательного спора». Понятие субъектов избирательного права намного шире; возможных субъектов избирательного спора, то есть круг лиц, которые имеют право обратиться за защитой нарушенного избирательного права, исчерпывающий образом определило действующее выборное законодательство. В самом общем виде субъектов избирательного спора можно определить как участников процесса по защите предполагаемого или действительно нарушенного избирательного права и права граждан на участие в референдуме при проведении избирательных кампаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов.

В научной литературе редко встречается классификация субъектов избирательных споров, большинство ученых классифицируют субъектов избирательного процесса в целом.

К.В. Краснов в своей диссертации предложил шесть групп участников участвующих в процессе: органы, назначающие выборы, избирательные комиссии, субъекты избирательного права, средства массовой информации, органы, осуществляющие контроль за законностью выборов, органы,

³³ Пошивайлова А.В. Понятие избирательного спора: теория вопроса / А.В. Пошивайлова // История государства и права. 2008. № 2. - 3 с.

обеспечивающие выборы³⁴. В данной классификации отсутствует единый критерий деления, что не позволяет определить роль того или иного субъекта в избирательном процессе.

Р.А. Охотников в своем исследовании делит субъектов избирательного спора на две базовые группы: индивидуальные субъекты (среди которых можно назвать избирателей, кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей, членов избирательных комиссий, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления) и коллективные субъекты (к которым следует отнести избирательные объединения (в том числе политические партии), избирательные комиссии, органы государственной власти и местного самоуправления)³⁵.

Действующее законодательство (п.10 ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») ограничивает круг субъектов, обладающих правом инициирования избирательных споров, относя к ним исключительно избирателей, участников референдума, кандидатов, их доверенных лиц, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдателей, а также комиссии.

К примеру, научные взгляды украинских ученых позволяет выделить три группы лиц, которые могут обратиться в суд за защитой избирательных прав. К первой группе согласно «ч.1 ст.172 Кодекса административного судопроизводства Украины относятся субъекты соответствующего избирательного процесса (кроме избирательной комиссии), а также инициативная группа референдума, другие субъекты инициации референдума. Ко второй группе относятся лица, которым право обращения в суде предоставлено отдельными законами. К третьей группе лиц, имеющих право

34 Краснов К.В. Субъект избирательного процесса в Российской Федерации: Автореферат диссертации. М., 2000. - 15 с.

35 Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения). Автореферат диссертации. Омск, 2006. - 10 с.

обратиться в суд для рассмотрения избирательного спора, относятся лица, которым такое право КАС Украины и законом о выборах не предоставлено, но и не запрещено»³⁶.

Согласно п.18 ст.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирателем признается гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом. «Данные субъекты участвуют в основных материальных избирательных отношениях - отношениях по наделению полномочиями выборного должностного лица, формирования выборного органа власти,.. также вправе участвовать и в процессуальных правоотношениях на различных стадиях процесса. Так, избиратели вправе участвовать в осуществлении предвыборной агитации, сборе подписей, финансировании избирательной кампании и др.»³⁷. На любой стадии избирательного процесса в случае нарушения или предполагаемого нарушения предоставленных избирателю прав, он вправе обжаловать указанные действия в порядке, установленном законодательством.

Один из аспектов ограничения избирательного права граждан содержится в ч.3 ст.32 Конституции РФ: не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Аналогичный подход к ограничению избирательных прав граждан содержится в Конституции Итальянской республики. «Статья 48 устанавливает основания для ограничения: гражданская недееспособность и окончательный условный приговор. Однако их перечень не является закрытым - предусмотрены также случаи недостойного поведения, указанные в законе. Такая формулировка не вызывает сомнений в

36 Смокович М.И. Особенности рассмотрения избирательных споров в Украине / М.И. Смокович // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 2 (31). - 194 с.

37 Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса / Д.М. Худолей // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2014. № 4. - 64 с.

возможности в законе устанавливать иные основания ограничения избирательных прав»³⁸.

Во многих зарубежных странах лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда ограничены в избирательном праве или лишены его. В Австрии, Бельгии, Мальте, Польше существуют ограничения избирательного права заключенных. В Армении, Ирландии, Латвии, Великобритании заключенные лишены права голоса.

К примеру, законодательство различных штатов Америки отличается в вопросе предоставления активного избирательного права осужденным. Так, два штата предоставляют заключенным право голосовать на выборах, остальные 48 и округ Колумбия – запрещают. Восемь штатов лишают правонарушителей избирательных прав пожизненно, а законодательство еще восьми предусматривает специальную процедуру восстановления избирателя в правах по решению губернатора штата при подаче прошения (не автоматически). В некоторых штатах (Алабама, Флорида, Индиана и Мэриленд) приняты законодательные меры, облегчающие участие бывших правонарушителей в реализации активного избирательного права³⁹.

Ограничение избирательного права лиц, содержащихся в местах лишения свободы, находит свое развитие в п.3 ст.4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п.4 ст.3 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», п.4 ст.5 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Указанные ограничения были обжалованы в Европейский суд по правам человека лицами, содержащимися в местах лишения свободы, С.Анчуговым и В.Гладковым, которые не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Европейский суд по правам человека указал на

38 Стародубцева И.А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / И.А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. - 27 с.

39 Избирательная система США http://www.cikrf.ru/banners/vibor/usa_sys.html.

достаточно широкое усмотрение государства в ограничении избирательного права, но не согласился с пропорциональностью этих ограничений. Участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом, с учетом текущих стандартов прав человека должны быть приведены уважительные и убедительные причины в оправдание сохранения столь общего ограничения прав заключенных на голосование, предусмотренного ч.3 ст.32 Конституции РФ. Из этой позиции следует, что лишение заключенных избирательных прав является нарушением основных прав и свобод, основ демократического общества, так как норма Конституции вводит бланкетное ограничение для всех осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы⁴⁰.

19 апреля 2016 года Конституционный Суд РФ в постановлении № 12-П признал невозможным исполнение постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» (жалобы N 11157/04 и N 15162/05), в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и тем самым изменение основанной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, поскольку предписание статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью означает императивный запрет, согласно которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом⁴¹.

40 *Anchugov and Gladkov v. Russi* (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 8.

41 По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу "Анчугов и Гладков против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 года № 12-П. Собрание законодательств РФ. 25.04.2016. № 17. Ст.2480.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в указанном постановлении указал, что федеральный законодатель вправе оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы (в частности, в колонии-поселении) в альтернативные виды наказания, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы, но не влекущие ограничения избирательных прав.

Возможным вариантом оптимизации вопроса лишения избирательных прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, может являться установление определенных видов преступлений, за совершение которых возможно лишение избирательных прав, либо установление дополнительного наказания в виде лишения избирательных прав, назначенного по приговору суда.

Согласно п.35 ст.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидатом признается лицо, выдвинутое в установленном законодательстве порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органа местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно (путем самовыдвижения) или в составе списка кандидатов.

Большое количество споров как в России, так и в европейских странах возникает по вопросам люстрации. Современный экономический словарь содержит следующее понятие люстрации - законодательные меры и реальная практика в ряде государств - недопущение в органы управления неугодных лиц по разным мотивам⁴². Целью люстрации является создание условий, не

42 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь /Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. -М.: ИНФРА-М, 2011. - 298 с.

позволяющих определенной категории лиц реализовывать активное или пассивное избирательное право.

Люстрация знакома российскому законодательству с Конституции 1918 года. Статья 65 Конституции РСФСР 1918 года содержала указание на перечень лиц, которые были лишены пассивного избирательного права, - это лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, монахи и духовные служители церквей и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома, лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором⁴³.

Люстрация имеет место в законодательстве многих европейских государств. К примеру, «Латвийский закон о выборах 1992 года требовал от всех кандидатов в депутаты парламента письменное заявление о наличии либо отсутствии у них связей с советскими или иными секретными службами. Закон о выборах Сейма с 1995 года лишает пассивного избирательного права лиц, действовавших в компартии и ряде дружественных ей организаций после 13 января 1991 года, а также работников и агентов КГБ»⁴⁴.

Люстрационный характер имела внесенная в мае 2012 году поправка⁴⁵ в п.3.2 ст.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где пассивного избирательного права практически были лишены граждане, осужденные за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

Указанная норма закона была обжалована заявителями, которым было отказано в регистрации на выборах 2012 года. Конституционный Суд

43 История Конституции России. Хрестоматия / под ред. Р.А. Ромашова. Спб, 2010, - 108 с.

44 Нудненко Л.А. Проблема люстрации в решениях Европейского Суда по правам человека / Л.А. Нудненко. Конституционное и административное право. 2014. № 11. - 39 с.

45 О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральный закон от 02.05.2012 года № 40-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст.2274.

Российской Федерации в своем постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П указал федеральному законодателю, что сроки ограничения пассивного избирательного права осужденного должны соотноситься со сроками судимости в рамках Уголовного кодекса. В исключительных случаях за отдельные преступления (вследствие повышенной их общественной опасности) могут быть установлены более продолжительные сроки ограничения в разумных пределах⁴⁶.

В феврале 2014 года в указанную статью вновь была внесена поправка, которая ставит в зависимость ограничение по сроку в реализации пассивного избирательного права от тяжести совершенного преступления⁴⁷. За совершение тяжких преступлений ограничение реализации пассивного избирательного права составляет 10 лет с момента снятия судимости, особо тяжких преступлений в течение 15 лет с момента снятия судимости и преступлений экстремистской направленности.

К примеру, «лицо, совершившее коррупционное правонарушение в сфере избирательного права Великобритании (мошенничество, неправомерное давление на избирателей, подкуп, фальсификацию документов) лишается пассивного избирательного права на 10 лет на территории всей страны»⁴⁸.

Европейский суд по правам человека поддерживает возможность существования люстрации. В деле «Ван Вамбеке против Бельгии» Европейская комиссия объявила неприемлемой жалобу, поданную бывшим членом «СС», осужденным за предательство в 1945 году, который обжаловал невозможность участия в выборах в Европейский Парламент в 1989 году⁴⁹.

46 По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова». Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 года № 20-П. Собрание законодательства РФ. 28.10.2013. № 43. Ст.5622.

47 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 21.02.2014 года № 19-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 24.02.2014. № 8. Ст.739.

48 Красинский В.В. Лишение избирательного права в зарубежных странах / В.В. Красинский // www.roiip.ru.

49 Решение Европейской комиссии по делу «Ван Вамбеке против Бельгии» от 12 апреля 1991 года, жалоба № 16692/90 // СПС Консультат Плюс.

В соответствии с п.25 ст.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательным объединением признается политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах.

Носителями избирательного права являются только граждане, однако многие ученые выступают за отнесение избирательных объединений к основным участникам избирательного процесса.

В п.3 постановления от 09 ноября 2009 года № 16-П Конституционный Суд РФ изложил следующую точку зрения: право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом. В реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса. Тем самым граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, а за весь этот список, т.е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию⁵⁰.

50 По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 года № 16-П. Собрание законодательства РФ. 23.11.2009. № 47. Ст.5709.

Наблюдатели в соответствии с действующим законодательством также являются субъектами избирательного спора. П.п. 42, 43 ст.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дают понятие наблюдателя и иностранного международного наблюдателя. Так, наблюдателем признается гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума. Иностраный международный наблюдатель - представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации. Исходя из определений видно, что полномочия иностранного международного наблюдателя уже полномочий наблюдателя.

Основная роль наблюдателя состоит в осуществлении контроля за деятельностью избирательной комиссии с позиции соответствия действующему национальному законодательству и международным стандартам. Правовой статус наблюдателя определен в ст.30 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». К примеру, наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата; наблюдателю должен быть обеспечен в помещении для голосования; наблюдатель вправе знакомиться со списками избирателей, наблюдать за подсчетом голосов и прочее.

«Важной правоприменительной проблемой является невозможность одновременного осуществления полномочий двумя и более наблюдателями, представляющих интересы одного зарегистрированного кандидата,

политической партии (п.8 ст.30 ФЗ № 67-ФЗ). Подобная норма имеет важную правоприменительную значимость, потому как свидетельские показания наблюдателя в последующем могут явиться доказательством в избирательных спорах. Кандидат, привлечший к участию в избирательном процессе наибольшее число наблюдателей, имеет большие шансы в последующих избирательных спорах»⁵¹.

Действующее законодательство о выборах предполагает возможность направления нескольких наблюдателей для их поочередного участия, но не определяет время нахождения наблюдателей. Не урегулирован также процесс разрешения разногласий в случае прибытия одновременно нескольких наблюдателей на избирательный участок.

Подобная ситуация возникла на выборах в Ростовской области в 2010 году. На избирательный участок прибыли два наблюдателя от одного избирательного объединения в разное время, в связи с чем возникла конфликтная ситуация. По решению избирательной комиссии был удален наблюдатель, который прибыл на участок позднее. Позиция избирательной комиссии Ростовской области строилась на следующих аргументах. На основании удостоверений наблюдателей ведется их учет, время пребывания на избирательном участке наблюдатель определяет самостоятельно. В случае замены наблюдателя руководитель избирательной комиссии исключает из списка выбывшего наблюдателя и включает другого. Если наблюдатель от одного субъекта прибыл в избирательную комиссию, второй наблюдатель не может быть зарегистрирован избирательной комиссией, пока первый не покинет помещение для голосования⁵².

Понятие избирательной комиссии в общем виде содержится в п.21 ст.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», - это коллегиальный орган,

51 Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях / Л.Г. Берлявский, Н.А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 11. - 31 с.

52 Письмо избирательной комиссии Ростовской области от 06.07.2010 года № 01-21/163-010 // www.ikro.ru.

формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов. Из указанного определения вытекают понятия вышестоящей, нижестоящей и избирательной комиссии, организующей выборы.

Относительно статуса Центральной избирательной комиссии существуют различные точки зрения. «С институциональной точки зрения ЦИК России - один из высших государственных органов, действующей независимо и самостоятельно наряду с другими высшими органами государственной власти Российской Федерации. С позиции функциональной характеристики ЦИК, как и вся система избирательных комиссий, является органом управления избирательным процессом»⁵³.

Компонентами правового статуса избирательных комиссий принято считать:

- правила формирования избирательных комиссий, в частности обязательность включения в состав избирательной комиссии кандидатур, предложенных определенными избирательными объединениями, избирательными блоками;

- независимость избирательных комиссий в пределах их компетенции от органов власти и самоуправления, невмешательство в деятельность комиссий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан;

- обязательность решений комиссий, принятых в пределах их компетенции, для определенных субъектов избирательного процесса;

- права и обязанности комиссий.

Основные функции избирательных комиссий заключаются в подготовке и проведении выборов различных уровней, контроле за соблюдением норм

53 Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В.Е. Чуров, Б.С. Эбзеев // Журнал российского права. 2011. № 11. - 10 с.

избирательного закона и избирательных прав участников избирательного процесса.

Достаточно спорным в науке является вопрос об отнесении к субъектам избирательного спора органов прокуратуры.

В настоящее время органы прокуратуры могут обращаться в суд с требованием о назначении выборов, отмены регистрации кандидата. Р.И. Гадельшин считает, что органы прокуратуры, с одной стороны, - это субъект избирательного спора, с другой - орган, осуществляющий надзор и разрешающий избирательные споры (конфликты)⁵⁴. К примеру, прокуратура Челябинской области в ходе осуществления надзора за соблюдением избирательного законодательства в период выборов депутатов Законодательного Собрания Челябинской области, состоявшихся 10.10.2010, выявлены нарушения при обнародовании агитационных материалов в рамках платного эфирного времени. Первым заместителем прокурора области в отношении главного редактора СМИ «Булат» было возбуждено дело об административном правонарушении по части первой статьи 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – нарушение порядка опубликования (обнародования) агитационных материалов⁵⁵.

Избирательные споры также возникают в связи с привлечением к административной ответственности средств массовой информации. Согласно пп. «ж» п.7 ст.48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» представителям средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П выполнение СМИ такой важной

54 Гадельшин Р.И. Избирательные споры, способы их разрешения (по материалам Сибирского Федерального округа). Автореферат диссертации, Тюмень, 2010. - 16 с.

55 www.chelproc.ru/news/?id=288.

социальной функции, как информационное обеспечение выборов, способность оказать влияние на волеизъявление граждан и гласность избирательного процесса, налагают на этих субъектов особые обязанности и ответственность. Представители СМИ должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом⁵⁶.

Практика рассмотрения избирательных показывает, что отдельные субъекты, которые не наделены специальным статусом в сфере избирательных правоотношений, но совершают определенные действия в рамках избирательной кампании, не могут являться субъектами обжалования, так как эти категории не предусмотрены законом. Считается возможным дополнить перечень лиц, которые будут обладать правом избирательного обжалования.

Если говорить об объекте избирательного спора, то в большинстве случаев - это предполагаемое или реальное нарушение избирательных прав граждан.

⁵⁶ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 года № 15-П. Собрание законодательства РФ. 03.11.2003. № 44. Ст.4358.

2. Порядок разрешения избирательных споров

2.1. Административный порядок рассмотрения избирательных споров

Формой защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации является процедура обжалования решений и действий, нарушающих избирательные права граждан путем разрешения избирательных споров избирательными комиссиями и судами общей юрисдикции.

Процедура разрешения избирательных споров содержит две составляющие. Первая - рассмотрение возникающих избирательных споров между субъектами, участвующими в избирательном процессе, избирательными комиссиями, вторая - рассмотрение избирательных споров в судебном порядке в случае невозможности рассмотрения возникшего избирательного спора в соответствующей избирательной комиссии или в случае несогласия с принятым избирательной комиссией соответствующего уровня решением. Данное утверждение согласуется с позицией, изложенной в избирательном законодательстве.

Пункты 1, 6 статьи 75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливают возможность обжалования решений и действий (действий), нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, в суд или непосредственно в вышестоящую комиссию.

Защита избирательных прав во внесудебном порядке предполагает рассмотрение избирательными комиссиями обращений о нарушениях избирательного закона путем принятия мер по восстановлению нарушенного права.

Необходимо отметить, что закон не содержит разграничения полномочий между судами и избирательными комиссиями по рассмотрению избирательных споров, в связи с чем значительное количество споров рассматривается именно в судебном порядке. Закон также не запрещает заявителю обратиться

одновременно с одинаковыми по содержанию жалобами в избирательную комиссию и суд, в таком случае предпочтение по рассмотрению жалобы согласно закону отдается суду.

Многие ученые высказывают точку зрения, согласно которой досудебный порядок рассмотрения избирательных споров является наиболее предпочтительным, поскольку при рассмотрении споров избирательными комиссиями может быть обеспечено единство правоприменительной практики.

«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 должны подключаться лишь после того, как возможности административного рассмотрения реализованы полностью»⁵⁷.

Необходимо обратить внимание на использование разнообразной терминологии, используемой в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». К примеру, п.6 ст.75 названного закона говорит только о жалобах на решения, действия (бездействия) нижестоящей избирательной комиссии, в корреспондирующей норме пп. «к» п.9 ст.21 закона при перечислении полномочий конкретных комиссий речь идет только о жалобе (заявлении). «Согласно пп. «к» п.6 ст.27 участковая избирательная комиссия рассматривает жалобы (заявления) на нарушения федерального закона, иных законов, а в содержании ст.20 (п.4) федерального закона используется термин «обращения о нарушении закона». Очевидно, законодатель не видит существенного различия между указанными формами обращения»⁵⁸. Наиболее правильным предполагается употреблять термин жалоба при обжаловании решений,

57 Вешняков А.А. Судебная практика по вопросам использования информационных технологий при выборах в Российской Федерации / А.А. Вешняков // Российский судья. 2007. № 1. - 20 с.

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

действий (бездействий) соответствующей избирательной комиссии, заявление - при обращении в суд при нарушении права.

Административный порядок обжалования решений, действий (бездействий), нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан, реализуется путем принятия избирательными комиссиями соответствующих решений согласно правилам, установленным избирательным законодательством. «Для процессуального обеспечения административно-юрисдикционной деятельности избирательных комиссий по рассмотрению избирательных споров, в том числе по рассмотрению дел об отмене решений избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, признании итогов голосования, результатов выборов недействительными, характерна крайняя фрагментарность и пробельность правового регулирования»⁵⁹.

С данным утверждением следует согласиться, так как закон не определяет порядок подачи жалобы, требования к содержанию жалобы, порядок уведомления лица о рассмотрении жалобы, правила, сроки рассмотрения жалобы, процедуру принятия решения, вступление в законную силу решения по факту рассмотрения жалобы, а также порядок обжалования принятого избирательной комиссией решения. Пробелы в правовом регулировании рассмотрения жалоб при нарушении избирательных прав в административном порядке может приводить к злоупотреблению при ее рассмотрении различными участниками избирательного процесса.

Основные правила административного порядка обжалования изложены в ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Во-первых, предварительное обращение в избирательную комиссию соответствующего уровня не является обязательным условием для обращения в суд, соответственно, исключается обязательный порядок досудебного

⁵⁹ Боровикова И.А. Административный порядок признания выборов недействительными: субъекты и особенности процедуры / И.А. Боровикова // Академический юридический журнал. 2010. № 2. - 50 с.

рассмотрения спора о нарушении избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Указанная норма также отражена в п.17 ст. 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Во-вторых, в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую избирательную комиссию эта комиссия должна приостановить рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение. На практике применение указанного положения может вызывать сложности: «неясно, признаются ли «аналогичными» жалобы в том случае, если заявитель указывает на различные факты нарушения закона при тождественности содержащихся в них требований либо, наоборот, обжалует одни и те же действия, но требует применения к нарушителю различных санкций»⁶⁰. Примером может служить решение избирательной комиссии Емельяновского района Красноярского края от 02.09.2015 года № 31/91-1 о приостановлении рассмотрения жалобы на основании п.9 ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с поступлением аналогичной жалобы в суд⁶¹.

В-третьих, по запросам избирательных комиссий суд обязан сообщать о принятых им к рассмотрению жалобах (заявлениях) на нарушение избирательных прав граждан, а также о принятых им по таким жалобам (заявлениям) решениях. Исходя из анализа представленной формулировки избирательная комиссия после получения жалобы должна направить в суд запрос о наличии в производстве суда аналогичной жалобы. После получения ответа избирательная комиссия должна принять решение о рассмотрении жалобы, в случае отсутствия в производстве суда аналогичной жалобы, или о приостановлении ее рассмотрения. Предусмотренная законом процедура

60 Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации / О.Н. Доронина, А.Р. Акчурин // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. - 16 с.

61 Избирательная комиссия Красноярского края // <http://iksrf24.ru>.

является сложной для применения, что может стать причиной нарушения сроков при рассмотрении жалобы.

Наиболее удачно данная норма была изложена в п.9 ст.75 первоначальной редакции закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ, где было сказано о том, что суд извещает комиссию о поступившей жалобе и о принятии ее к рассмотрению. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение⁶².

П.1 ст.243 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации содержит аналогичную норму об обязательном информировании судами избирательных комиссий о принятии к производству административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) избирательной комиссии, комиссии референдума.

П.7 ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет уровни обжалования решений и действий (бездействий) комиссий, их должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан:

- решения или действия (бездействия) избирательной комиссии поселения, ее должностного лица обжалуются в избирательную комиссию муниципального района;

- решения или действия (бездействия) избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, их должностных лиц обжалуются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации;

- решения или действия (бездействия) избирательной комиссии субъекта Российской Федерации обжалуются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

62 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ. Российская газета. 15.06.2002. № 106 (в редакции федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ).

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 18 февраля 2009 года по делу № 66-Г09-3, решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов могут быть отменены только вышестоящей избирательной комиссией, при этом непосредственно вышестоящая избирательная комиссия должна быть уполномочена законом на установление итогов голосования, результатов выборов в соответствующем избирательном округе.

Указанным определением было отменено решение Иркутского областного суда об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконным решения территориальной избирательной комиссии об установлении итогов голосования. Как следует из материалов дела, участковыми избирательными комиссиями были приняты решения об итогах голосования. Районная территориальная избирательная комиссия приняла решение о подведении итогов голосования по соответствующему избирательному округу. Окружная избирательная комиссия приняла решение о признании итогов голосования на соответствующих избирательных участках недействительными.

Как указал суд, в данном случае районная территориальная избирательная комиссия является вышестоящей для участковых избирательных комиссий, действующих на соответствующей территории. Подведение итогов голосования по одномандатным избирательным округам отнесено к компетенции именно участковых и территориальных избирательных комиссий. Вышестоящая окружная избирательная комиссия полномочиями по подведению итогов голосования не наделена⁶³.

По общему правилу, установленному п.6 ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подача жалобы на решения и действия (бездействия)

63 Определение Верховного Суда РФ от 18 февраля 2009 года № 66-Г09-3. Заявление в части признания незаконными некоторых пунктов решения городской территориальной избирательной комиссии удовлетворено, так как вышестоящая окружная избирательная комиссия полномочиями по подведению итогов голосования в одномандатном избирательном округе не наделена.

комиссий, их должностных лиц обжалуются непосредственно в вышестоящую комиссию. В случае, если жалоба не была предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия направляет жалобу на рассмотрение нижестоящей комиссии.

Некоторые авторы предлагают установить порядок подачи жалобы, сходный с судами общей юрисдикции: жалоба должна подаваться через избирательные комиссии, принявшие обжалуемое решение, которые должны с материалами дела и с соблюдением процессуальных сроков, направить жалобу на рассмотрение в вышестоящую комиссию. «Такой порядок будет способствовать большей доступности досудебного порядка защиты избирательных прав, поскольку затраты на услуги связи, транспортные расходы, связанные с обращением в вышестоящую комиссию, как правило являются существенными для граждан, что обуславливает частое использование судебных средств защиты как более доступных»⁶⁴.

Результатом рассмотрения жалобы является вынесенное вышестоящей комиссией решение об оставлении жалобы без удовлетворения, отмене обжалуемого решения полностью или в части и принять решение по существу, отменить обжалуемое решение полностью или в части, обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Пункт 10 ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет круг лиц, которые могут обратиться с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан и право на участие в референдуме: избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные

⁶⁴ Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации / О.Н. Доронина, А.Р. Акчурин // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. - 17 с.

объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии.

Стадии административного производства по делам об оспаривании итогов голосования, результатов выборов законом не определены. Ученые, исследующие вопросы, касающиеся рассмотрения избирательных споров, делают попытки выделения стадий административного рассмотрения избирательных споров исходя из правоприменительной практики.

И.А. Боровикова выделяет две «последовательные стадии административного рассмотрения: 1) стадия установления обстоятельств избирательного правонарушения; 2) стадия рассмотрения на заседании избирательной комиссии характера допущенных избирательных правонарушений, принятие решения. Стадия установления обстоятельств избирательного правонарушения осуществляется до заседания избирательной комиссии, .. в ходе которой производится сбор доказательств по рассматриваемому делу»⁶⁵.

Р.И. Гадельшин выделяет следующие стадии разрешения избирательных споров: основные - получение и регистрация жалобы, проверка жалобы, принятие решения по жалобе, исполнение принятого решения; одна дополнительная стадия - обжалование принятого решения⁶⁶.

Необходимо отметить, что до настоящего времени не утверждены единые правила рассмотрения жалоб избирательными комиссиями при нарушении избирательных прав граждан. В 2004 году Центральной избирательной комиссией Российской Федерации был разработан Проект Примерного положения о работе с обращениями граждан и других участников избирательного и референдумного процессов в избирательной комиссии, комиссии референдума⁶⁷. Проект содержит нормы, регламентирующие порядок подачи и

65 Боровикова И.А. Административный порядок признания выборов недействительными: субъекты и особенности процедуры / И.А. Боровикова // Академический юридический журнал. 2010. № 2. - 51 с.

66 Гадельшин Р.И. Избирательные споры, способы их разрешения (по материалам Сибирского Федерального округа). Автореферат диссертации, Тюмень, 2010. - 19 с.

67 http://zoom.cikrf.ru/zoom/show_Arc.asp?dc=4&ids=55&nqr=-1&PNum=-1.

рассмотрения обращений, конкретизирует сроки, порядок и формы работы с обращениями граждан и других участников избирательного и референдумного процессов в избирательных комиссиях, комиссиях референдума. До настоящего времени указанный проект не утвержден.

«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 экспертов, выезд в необходимых случаях на место возникновения конфликта, взаимодействие с правоохранительными органами и др.»⁶⁸.

Деятельность рабочих групп осуществляется на основании положения или решения, утвержденного или принятого избирательной комиссией. Так, избирательной комиссией Красноярского края принято решение от 19 августа 2011 года № 5/42-6 «О рабочей группе по рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействия) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, а также иных жалоб (заявлений) и обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдумах»⁶⁹, в котором описывается порядок приема и предварительного рассмотрения жалобы, однако процедурные моменты рассмотрения жалобы по существу избирательной комиссией практически не отражены.

Рассмотрение рабочей группой избирательных конфликтов является предварительным этапом разрешения избирательных споров, после которого

68 Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательный спор: возникновение, разрешение, предупреждение / Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. - М.: РЦОИТ, 2002. - 47 с.

69 Решение Избирательной комиссии Красноярского края от 19.08.2011 N 5/42-6 «О Рабочей группе по рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, а также иных жалоб (заявлений) и обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдумах»(вместе с «Положением о Рабочей группе по рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, а также иных жалоб (заявлений) и обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдумах»). Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 29.08.2011. № 43(484).

спор передается на рассмотрение членам соответствующей избирательной комиссии. В рамках предварительного рассмотрения рабочая группа выясняет обстоятельства возникшего спора, в необходимых случаях делает запросы, истребует документы. После этого избирательный спор выносится на рассмотрение избирательной комиссии.

П.13 ст.28 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорит о том, что решения избирательной комиссии об итогах голосования или о результатах выборов, о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными принимаются на заседании избирательной комиссии большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Законодательство о выборах предусматривает достаточно ограниченные сроки рассмотрения жалоб и обращений, поступивших в избирательные комиссии. В соответствии с п.4 ст.78 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения по жалобам, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, следующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

По общему правилу решение соответствующей избирательной комиссии вступают в законную силу и обязательны для исполнения с момента их принятия, однако, по инициативе любой из сторон конфликта решение избирательной комиссии может быть обжаловано в судебном порядке.

С учетом вышесказанного предлагается разработать регламент, положение о порядке работы избирательной комиссии с обращениями граждан и других участников избирательного процесса. Документ должен регулировать

вопросы определения подведомственности жалоб избирательным комиссиям, закрепление процедуры рассмотрения обращения и порядок принятия решения комиссией.

Также предлагается включить в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» статьи, которые будут содержать основные правила рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями: порядок подачи жалобы, процессуальный порядок рассмотрения жалобы, порядок вступления решения в законную силу, возможность обжалования принятого избирательными комиссиями решения.

2.2. Судебный порядок рассмотрения избирательных споров

П.1 ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает возможность обжалования решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействия) комиссии и их должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, в суд.

Большинство государств на законодательном уровне закрепляют возможность обжалования нарушенных избирательных прав именно в судебном порядке. Однако существуют и иные способы разрешения избирательных споров. «Так, в Гаити и Суринаме рассмотрение споров, связанных с выборами, осуществляется государственными парламентскими органами. В Никарагуа, Парагвае, Перу и Колумбии разрешением избирательных споров занимаются специализированные органы юстиции. В Бразилии функционирует Высший трибунал по избирательным делам. При этом структура трибунала соответствует административно-территориальному делению и имеет два уровня: федеральный и региональный»⁷⁰.

История развития судебной защиты активного избирательного права началась в 1930-е годы. «В избирательном и гражданском процессуальном законодательстве закрепили право обжалования в народный суд неправильностей в списках избирателей. Избиратели подавали жалобы на невключение в списки избирателей в связи с неправильным указанием даты рождения в документах, отсутствием прописки в паспорте, утерей документов, отсутствием удостоверения на право голосования у лиц, прибывших в определенную местность. В ряде случаев граждане, исключенные из списков избирателей как умалишенные, требовали восстановить нарушенное право,

⁷⁰ Голубкова Н.И. Избирательные споры: причины возникновения и роль институтов гражданского общества в их урегулировании и предотвращении (на основе анализа российской и зарубежной практики) / Н.И. Голубкова // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. - 19 с.

поскольку отсутствовал необходимый в таких случаях акт врачебной комиссии»⁷¹.

П.11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит разъяснение вопроса, какие действия (бездействия) могут быть обжалованы в судебном порядке:

- к решениям избирательной комиссии, комиссии референдума исходя из положений, содержащихся в подпунктах 21 и 38 статьи 2, пункте 1 статьи 28 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ, относятся облеченные в установленную форму (постановление, решение) или закрепленные в соответствующих протоколах окончательные решения по рассматриваемым вопросам, принятые комиссией коллегиально;

- к действиям избирательной комиссии, комиссии референдума, которые могут быть оспорены в суде, относятся волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе, а также распоряжение или иное волеизъявление уполномоченных (в силу закона или специального поручения) членов соответствующей комиссии, совершенное ими в целях реализации полномочий комиссии по подготовке и проведению выборов, референдума и других возложенных на комиссию полномочий;

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

- под уклонением от принятия решения, являющимся одной из форм бездействия избирательной комиссии, комиссии референдума, следует понимать случаи, когда избирательная комиссия, комиссия референдума в силу

71 Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации. Автореферат диссертации, Москва, 1999. - 17 с.

закона обязаны были рассмотреть вопрос на своем заседании в коллегиальном составе и принять по нему решение, облеченное в соответствующую форму или закрепленное в соответствующем протоколе (в частности, по вопросам, указанным в пункте 13 статьи 28 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ), однако свою обязанность не выполнили⁷².

Конституционный Суд РФ много раз высказывался относительно судебной защиты избирательных прав. В п.3 Постановления от 15 января 2002 года № 1-П сказано, что определяя способы и формы судебной защиты нарушенного права, закон должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия. При этом, мнение о том, что реализация избирательных прав в ходе состоявшихся выборов сама по себе признается достаточным основанием для игнорирования существенных нарушений прав отдельных кандидатов и избирателей не согласуется с положениями статей 17 и 55 Конституции Российской Федерации, которые предполагают, что целью обеспечения прав других может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права⁷³.

Законодательными ограничениями, которые могли бы препятствовать необоснованному нарушению равенства прав избирателей в случае судебного обжалования, могут являться определение минимального числа избирателей, имеющих право обжаловать результаты выборов. «По избирательному законодательству Германии с жалобой о проверке правильности проведения выборов и выяснения их результатов в Федеральный конституционный суд вправе обратиться группы избирателей не менее 100 человек, предварительно

72 О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5. Российская газета. 08.04.2011. № 75.

73 По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2002 года № 1-П. Российская газета. 22.01.2002. № 12.

подавших аналогичное ходатайство в Бундестаг, однако не удовлетворенных его решением»⁷⁴.

В мировой практике существует и иной подход в вопросе о возможности обжалования результатов выборов. «В Чехии заявить иск о признании выборов кандидата недействительными может каждый гражданин, внесенный в постоянный список избирателей на избирательном участке, где был избран депутат»⁷⁵. Российское законодательство придерживается именно такого подхода, в котором единственным требованием, позволяющим избирателю реализовать свое право на судебную защиту, является факт участия в голосовании на соответствующем избирательном участке.

Возможность судебного обжалования итогов выборов не должна выходить за пределы тех целей, ради которой такая возможность была установлена. По данному вопросу высказался Конституционный Суд РФ в постановлении № 8-П от 22 апреля 2013 года.

Абз.4 пункта 2.3 указанного постановления говорит, что судебная защита избирательных прав не может осуществляться без учета того обстоятельства, что следствием пересмотра результатов выборов может быть нарушение стабильности функционирования институтов представительной демократии, поэтому не любые, а только существенные нарушения законодательства, допущенные при подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов выборов, не позволяющие установить действительное волеизъявление избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов судом не соответствующей территории. Конституционный Суд исходил из того, что в силу относящихся к основам конституционного строя принципов народовластия итоги выборов не могут быть поставлены под сомнение неограниченным кругом лиц и при том по любым основаниям, в том числе связанным лишь с предположением о

74 Современные избирательные системы. Вып.2: Аргентина, Германия, Швеция / Науч.ред. Ю.А. Веденева, В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С.178.

75 Современные избирательные системы. Вып.8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / Науч.ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Норма, 2013. С.300.

допущенных в ходе установления итогов голосования, определения результатов выборов нарушениях либо с субъективным намерением защитить определенным образом понимаемый общественно-политический интерес при отсутствии у обратившегося в суд лица достаточных оснований полагать, что соответствующие нарушения по своему характеру и масштабу не позволяют выявить действительную волю избирателей, и реальной возможности подтвердить свою позицию необходимыми доказательствами (абз.7 п.4.1 постановления)⁷⁶. Таким образом, при использовании механизма судебного обжалования итогов выборов, суду необходимо установить баланс частных и публичных интересов.

Аналогичной позиции в практике разрешения избирательных споров придерживаются и зарубежные страны. «Конституционный суд Словацкой Республики в решении от 02 ноября 1994 года (SVK-94-3-006) пришел к выводу о том, что если бы любое нарушение закона могло стать основанием для признания недействительными результатов выборов, то это легко могло бы приводить к бесконечной отмене результатов выборов и парламентская демократия могла бы оказаться расшатанной и даже уничтоженной; по этой причине незначительные нарушения избирательного закона не являются основанием для объявления недействительными результатов выборов; только серьезные, значительные или повторные нарушения закона служат законным основанием для отмены результатов выборов»⁷⁷.

В теории выделяют четыре основные группы дел о защите избирательных прав: споры об устранении ошибок и неточностей в списках избирателей,

⁷⁶ По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта "з" пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 года № 8-П. Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2013.

⁷⁷ Джагарян А., Джагарян Н. Право граждан на обжалование итогов выборов - необходимая мера защиты и (или) вызов демократии. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года № 8-П / А. Джагарян, Н. Джагарян. Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. - 115 с.

споры о признании недействительными положений законов субъектов РФ, решений избирательных комиссий нормативного характера, оспаривание действий (бездействий) избирательных комиссий и обеспечение реализации активного избирательного права через защиту пассивного избирательного права. По последней группе споров высказался Верховный Суд РФ в Определении от 13 октября 2005 года № 57-Г05-13: незаконный отказ в регистрации партии для участия в выборах нарушает не только права партии, но и активные избирательные права большого круга проживающих в области граждан⁷⁸. Таким образом, защита активного избирательного права по данной группе споров осуществляется опосредованно через восстановление пассивного избирательного права.

Судебное производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации регламентируется главой 24 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Общие правила подсудности избирательных споров определены в п.2 ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: решения и действия (бездействия) Центральной избирательной комиссии РФ обжалуются в Верховный Суд РФ, решения и действия (бездействия) избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействия) иных комиссий обжалуются в районные суды. Статьи 20, 21 Кодекса административного

78 Заявление об отмене постановлений избирательной комиссии, а также об обязанности избирательной комиссии зарегистрировать список кандидатов удовлетворено правомерно, так как отсутствие среди документов, необходимых для регистрации списка кандидатов, первого финансового отчета и сведений об изменениях в данных о кандидатах не могло явиться основанием для отказа в регистрации избирательного объединения. Определение Верховного Суда РФ от 13 октября 2005 года № 57-Г05-13 // СПС Консультант Плюс.

судопроизводства Российской Федерации содержат аналогичные правила подсудности.

Традиционно в теории выделяют два вида подсудности: родовая и территориальная. А.В. Пошивайлова предлагает все избирательные споры по родовой подсудности разделить на три вида: подсудные по первой инстанции районному суду, верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области, автономного округа, Верховному Суду РФ. Определяющим критерием подсудности избирательных споров, предметом которых являются решения (уклонение от принятия решений) избирательных комиссий, является статус избирательной комиссии⁷⁹.

О.Ю. Евсева родовую подсудность определяет по двум критериям:

- споры, связанные с оспариванием решением избиркомов, родовая подсудность определяется в зависимости от уровня спора, например, споры на уровне субъектов должны рассматриваться верховными судами республик, краевыми, областными судами;

- споры, не связанные с оспариванием действий или бездействия, решений избиркомов и должностных лиц. Например, если избирательный спор возникает при проведении и организации выборов в федеральные органы государственной власти, то по роду такое дело подсудно Верховному Суду РФ⁸⁰.

Относительно вопроса определения территориальной подсудности избирательных споров, то по общему правилу необходимо руководствоваться местом нахождения соответствующей избирательной комиссии.

Одной из существенных особенностей рассмотрения избирательных споров является установление сокращенных сроков для обращения и рассмотрения таких споров, что связано с кратковременным периодом

79 Пошивайлова А.В. Избирательные споры: юридическая природа и порядок разрешения в судах. Автореферат диссертации, Санкт-Петербург, 2009. - 24 с.

80 Евсева О.Ю. К вопросу о подсудности споров, связанных со сроками в избирательном праве / О.Ю. Евсева // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 1. - 241 с.

избирательной кампании, а также стремлением государства обеспечить стабильность в работе органов власти, которая может быть нарушена в результате отмены итогов голосования.

Общий срок для защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации согласно п.1 ст.240 Кодекса административного судопроизводства РФ составляет три месяца со дня, когда стало известно или должно было стать известно о нарушении избирательных прав граждан.

Оспорить решение избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования в соответствии с п.3 ст.78 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п.2 ст.240 Кодекса административного судопроизводства РФ можно в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования. Указанный срок является пресекательным и восстановлению не подлежит.

Апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 19.08.2015 N 33-12056/2015 по делу № 2-2379/2015 было отказано в удовлетворении требования об оспаривании решения избирательной комиссии внутригородского муниципального образования о результатах выборов депутатов муниципального совета в связи с пропуском установленного законом десятидневного срока обращения в суд⁸¹.

Решения избирательной комиссии, касающиеся регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, об отказе в такой регистрации, о заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, об отказе в этом заверении подается в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией, комиссией референдума обжалуемого решения (п.4 ст.240 КАС РФ). Заявление об отмене регистрации кандидата,

⁸¹ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 19.08.2015 N 33-12056/2015 по делу N 2-2379/2015. Об оспаривании решения избирательной комиссии внутригородского муниципального образования о результатах выборов депутатов муниципального совета // СПС Консультант Плюс.

списка кандидата может быть подано не позднее чем за восемь дней до дня голосования (п.5 ст.240 КАС РФ).

П.3 ст.298 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает сокращенный срок подачи апелляционной жалобы на решение суда первой инстанции, связанное с реализацией избирательного права, - пять дней с момента принятия судом решения.

Если обратиться к законодательству иностранных государств по вопросу сроков обжалования итогов голосования, можно сделать вывод, что большинство государств поддерживают идею сокращенных сроков. «Результаты парламентских выборов в Венгрии можно оспорить не позднее чем через один день после установления результатов, а муниципальных выборов - в течение трех дней. В Великобритании процесс обжалования должен быть инициирован только в течение трех недель со дня голосования. В Республике Корея результаты выборов можно обжаловать в течение 30 дней со дня голосования»⁸².

Процесс рассмотрения избирательных споров судебными органами обладает рядом особенностей, которые выражаются в порядке возбуждения избирательного спора в суде, неравное распределение бремени доказывания, преобладание среди доказательной базы письменных доказательств (подписных листов, списков избирателей), неприменение ряда обеспечительных мер, контроль суда за исполнением вынесенного решения. Некоторые правила рассмотрения избирательных споров судами отражены в статье 243 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Поводом возбуждения производства по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации является предъявление административного искового заявления.

82 Коровин Е.М. Порядок и сроки оспаривания итогов голосования и результатов выборов в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / Е.М. Коровин // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. - 14 с.

О принятии производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) избирательной комиссии, комиссии референдума суд информирует вышестоящую избирательную комиссию. О времени, месте рассмотрения административного дела о защите избирательных прав суд извещает лиц, участвующих в деле, и прокурора. При оспаривании решений участковой избирательной комиссии об итогах голосования к обязательному участию в судебном процессе привлекается представитель территориальной комиссии.

Согласно п.2 ст.243 Кодекса административного судопроизводства РФ административные дела о расформировании избирательных комиссий, комиссий референдума, а также об оспаривании решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, результатах референдума РФ рассматриваются судом коллегиально в составе трех судей. Остальные категории дел рассматриваются судьей единолично.

Как отмечалось ранее, бремя доказывания в делах о защите избирательных прав распределяется неравномерно. Так, согласно ст.62 Кодекса административного судопроизводства РФ по административным делам об оспаривании..решений, действий (бездействий) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующий орган, административные истцы не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими актов, решений, но обязаны доказать факт нарушения прав и свобод. «Однако суды на практике освобождают комиссии от бремени доказывания, причем бремя доказывания возлагают на заявителя, при этом отказываются содействовать заявителю в сборе доказательств. При этом суды не только не используют предоставленное

им право истребовать необходимые доказательства, но и отказывают в удовлетворении ходатайств об их истребовании»⁸³.

В мотивировочной части решения Промышленного районного суда г.Ставрополя от 12 июля 2012 года № 2-2202/2012 указано, что заявитель ссылался на факт вброса бюллетеней в переносные урны для голосования, при этом при подаче заявления не было представлено обоснование тому, каким образом указанные нарушения повлияли на итоги голосования и стали причиной искажения действительной воли избирателей. Суд указал, что заявителем не приведено каких-либо доказательств в обоснование своих требований, при этом заявителем неоднократно заявлялись ходатайства об истребовании реестров избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования, судом указанные ходатайства не удовлетворялись⁸⁴.

Среди средств доказывания при разрешении избирательных споров преобладают письменные доказательства. «Это обусловлено тем, что реализация как активного, так и пассивного избирательных прав производится путем соответствующего документирования действия субъектов избирательных правоотношений: избирательные бюллетени, подписные листы и т.п.»⁸⁵.

Так, при рассмотрении споров об отказе в регистрации кандидата основным доказательством являются подписные листы, которые оцениваются судом на предмет их соответствия установленной форме, соблюдения правил их заполнения, достоверности личных подписей избирателей. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 15.02.2008 года № КАС08-96 было высказано мнение относительно указания адреса места жительства при заполнении подписных листов. Отсутствие в подписном листе любых из

83 Кравченко О.А. Вопросы процессуальных гарантий обеспечения достоверности волеизъявления народа / О.А. Кравченко // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2013. № 3. - 50 с.

84 Решение Промышленного районного суда г.Ставрополя от 12 июля 2012 года по делу № 2-2202/2012 // <https://promyshlenny-stv.sudrf.ru/>.

85 Свиридов Ю.К. Доказывание по делам о защите избирательных прав граждан / Ю.К. Свиридов // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 7. - 36 с.

предусмотренных законом сведений об адресе места жительства является основанием для признания соответствующих подписей недействительными⁸⁶.

Суд при рассмотрении дел о защите избирательных прав обладает исключительными полномочиями по признанию незаконными решений, действий (бездействий), определению способа и срок восстановления нарушенных прав, свобод и/или устранения последствий допущенных нарушений, а также указывает на необходимость сообщения об исполнении решения в суд и лицу, предъявившему административное исковое заявление, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

В ходе анализа ст.77 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающейся отмены решения об итогах голосования, результатах выборов, референдума, можно сделать вывод, что отмена результатов голосования как санкция предусмотрена только за существенные нарушения закона: нарушение правил составления списков избирателей, порядка голосования, формирования избирательной комиссии, некоторые финансовые нарушения, то есть те нарушения, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей. Однако отмена результатов голосования за нарушение правил подсчета голосов законом не предусмотрена, что является пробелом избирательного законодательства, ведь за совершение процедурных нарушений при подсчете голосов должностные лица могут привлечены как к административной, так и к уголовной ответственности. Предлагается на законодательном уровне установить санкции для должностных лиц за процедурные нарушения на выборах.

По общему правилу решение вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование.

86 Определение Верховного Суда РФ от 15.02.2008 N КАС08-96. Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 05.02.2008 N ГКПИ08-268, которым оставлено без удовлетворения заявление об отмене Постановления Центризбиркома РФ от 27.01.2008 N 92/710-5 "Об отказе Михаилу Михайловичу Касьянову в регистрации кандидатом на должность Президента Российской Федерации" и обязанности Центризбиркома РФ зарегистрировать кандидатом на должность Президента РФ М.М. Касьянова // СПС Консультант Плюс.

В силу специфики избирательных споров при рассмотрении указанной дел не применяются возможность утверждения мирового соглашения, увеличение или уменьшение заявленных требований, возможность предъявления встречной жалобы, не применяются правила упрощенного (письменного) производства.

Согласно п.5 ст.243 Кодекса административного судопроизводства РФ при рассмотрении и разрешении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан суд не может применять следующие меры предварительной защиты:

наложение ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, иные избирательные документы;

приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдумов;

запрет избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума.

П.6 ст.243 Кодекса административного судопроизводства РФ содержит нормы о немедленном исполнении решения суда. Так, немедленному исполнению подлежат решения о включении гражданина в список избирателей и другие решения, если они обращены судом к немедленному исполнению по правилам, установленным ст.188 настоящего кодекса. При этом к немедленному исполнению не может быть обращено решение суда первой инстанции об отмене регистрации кандидата, списка кандидата, а также об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

«Для суда при разрешении конкретного избирательного спора с учетом всех обстоятельств дела не имеется законодательных препятствий при наличии соответствующей просьбы заявителя обратиться к немедленному

исполнению. Такая позиция нецелесообразна, во-первых, немедленное исполнение судебного решения должно иметь под собой действительно веские основания, поскольку оно нередко имеет существенное значение для хода избирательной кампании. Во-вторых, отказ от немедленного исполнения решений судов по избирательным спорам способствует принятию взвешенных и обоснованных судебных решений, обеспечивает реальную возможность устранения судебных ошибок»⁸⁷. В связи с чем предлагается уменьшить количество решений, подлежащих немедленному исполнению.

Общий срок рассмотрения судами административных исков о защите избирательных прав, поданных после дня голосования или окончания избирательной кампании, устанавливается п.3 ст.241 КАС РФ и составляет два месяца с момента поступления дела в суд. Если административные иски были поданы в период избирательной кампании, они должны быть рассмотрены в течение пяти дней, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования - немедленно. Решение об удовлетворении административного искового заявления об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов принимается судом первой инстанции не позднее чем за пять дней до дня голосования.

К примеру, «согласно положениям ч.11 ст.172 КАС Украины суд рассматривает административное дело по обжалованию решений, действий или бездействий избирательной комиссии, членов этой комиссии в двухдневный срок, но не позднее чем за два часа до начала голосования. В то же время указывается, что дела по искам, поступившим до дня голосования, разрешаются судом в двухдневный срок, но не позднее, чем за два часа до начала голосования. Административные дела по исковым заявлениям, поступившим в

⁸⁷ Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения). Автореферат диссертации. Омск, 2006. - 12 с.

день голосования, но после окончания голосования, разрешаются судом в двухдневный срок после поступления искового заявления»⁸⁸.

О возможности компенсации морального вреда при нарушении избирательных прав высказался Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 января 2002 года № 1-П. В пункте 6 мотивировочной части сказано, что суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут ограничиваться одной только констатацией нарушения избирательных прав. Принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушения избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации⁸⁹.

Определением Конституционного Суда РФ от 03 июля 2008 года № 734-О-П данная позиция была подтверждена: возможность применения статьи 151 ГК РФ в отношениях, имеющих публично-правовую природу, связана с вытекающей из статьи 46 Конституции РФ обязанности государства по созданию обеспечивающих реализацию права на судебную защиту конкретных процедур и, следовательно, компенсационных механизмов в случае, если эти процедуры не привели к защите нарушенных прав⁹⁰. Исходя из представленных позиций можно сделать вывод, что в случае нарушения активного или пассивного избирательного права они не могут быть восстановлены на проходящих выборах, то компенсация морального вреда может быть взыскана.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 году Президентом России был объявлен курс на всестороннюю модернизацию

88 Смокович М.И. Особенности рассмотрения избирательных споров в Украине / М.И. Смокович // Вестник Владимирского юридического института. 2004. № 2. - 198 с.

89 По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2002 года № 1-П. Российская газета. 22.01.2002. № 12.

90 По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2008 N 734-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

основанную на ценностях институтов демократии⁹¹, после чего стали активно обсуждать возможность принятия Избирательного кодекса РФ, одной из причин принятия которого является большой объем нормативных актов, регулирующих избирательное законодательство.

Относительно строения избирательного кодекса среди теоретиков существует несколько точек зрения. «Одни авторы предлагают разработать и принять избирательный кодекс РФ только на основе Федерального закона об основных гарантиях. Другие - разработать избирательный кодекс на основе кодификации только специальных федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента РФ, который соответственно будет распространяться только на федеральные выборы. Третьи - систематизировать все избирательные законы и на их основе принять избирательный кодекс, регулирующий исчерпывающим образом все выборы»⁹².

29 февраля 2012 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен законопроект № 28717-6 Избирательного кодекса РФ, в котором отражены вопросы избирательных прав, избирательных систем, участия политических партий и иных общественных организаций в избирательной кампании, избирательного и референдумного процессов, в особенной части содержатся вопросы выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ⁹³. Однако, указанный законопроект был снят с рассмотрения 16 октября 2014 года.

С учетом вышесказанного, предлагается определить минимальное число избирателей, имеющих право обжаловать результаты выборов, а также установить санкции за процедурные нарушения на выборах.

91 Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.11.2009 года // Российская газета. 12.11.2009, № 214.

92 Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России / Н.П. Ануфриева // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. - 29 с.

93 Проект № 28717-6 Избирательного кодекса Российской Федерации по состоянию на 29.02.2012 года // СПС Консультант Плюс.

Заключение

Право избирать и быть избранным - одно из важнейших прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации, которые не могут быть реализованы без выборов и референдума. Одной из гарантий реализации указанных положений является защита избирательных прав граждан и права на участие в референдуме.

При разрешении избирательных споров происходит защита гражданами своего активного или пассивного избирательного права, другими участниками избирательного процесса предоставленных им прав, при этом выявляются пробелы в законодательном регулировании и правоприменительной деятельности, которые способствуют нарушениям, злоупотреблениям правами.

Среди способов защиты избирательных прав можно выделить применение административной, уголовной, конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства, рассмотрение обращений избирательными комиссиями без инициирования избирательного спора в порядке, установленном п.4 ст.20 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и разрешение избирательных споров избирательными комиссиями или судебными органами и конституционный контроль по жалобам граждан. При этом в теории остается открытым вопрос о том, является ли рассмотрение жалоб граждан в рамках конституционного судопроизводства разрешением избирательного спора. Предполагается, что при конституционном рассмотрении жалоб нет второй стороны спора в классическом понимании, в связи с чем можно говорить о механизме преодоления коллизий и пробелов в правовом регулировании избирательного законодательства.

Избирательный процесс в настоящее время в России приобрел постоянный характер в связи с проведением выборов высших органов государственной власти, выборов органов законодательной власти субъектов, органов местного самоуправления. Как и в любом ином, в избирательном

процессе возникают конфликты, которые в теории именуется избирательными спорами. Необходимо отметить, что существование избирательных споров опасно для стабильного функционирования государства, так как зачастую именно электоральные конфликты становятся причиной информационно-пропагандистского, финансового, политического и военного вмешательства во внутренние дела государства.

Действующее законодательство не содержит понятия «избирательный спор», в связи с чем среди ученых существуют различные мнения относительно данного вопроса: разногласия по поводу нарушения избирательных прав при проведении выборов, разногласия по поводу применения законодательства о выборах, предполагаемое или реальное нарушение избирательного законодательства. Выработка единого подхода к определению избирательного спора в настоящее время очевидна, так как в этом отражается возросшая потребность граждан и общества в реализации принципов правового государства и использовании юридических процедур. Предлагается под избирательными спорами понимать различные разногласия, возникающие в связи с предполагаемым или действительным нарушением избирательных прав и права граждан на участие в референдуме при проведении избирательных кампаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов, разрешаемых в административном или судебном порядке.

Причины возникновения избирательных споров условно можно разделить на две группы: формально-правовую - причины, которые приводят к подаче жалобы о нарушении избирательных прав и рассмотрении соответствующими органами, и неформализованную - причины, которые не приводят к подаче жалобы из-за отсутствия правовых оснований, но формально являются нарушениями избирательных прав. В большинстве работ авторы акцентируют свое внимание именно на формально-правовых причинах, тогда как неформализованные причины также имеют огромное значение. Среди

неформализованных причин можно выделить использование властного ресурса, использование политических технологий, негативными последствиями использования которых является затруднение деятельности избирательных комиссий, создание образа нелегитимных выборов, воздействие на волю граждан в рамках проводимой избирательной кампании. Необходимо обратить внимание на то, что в мировой практике, как и в нашей стране, отсутствует ответственность за применение политических технологий, хотя их применение существенным образом оказывает воздействие на волеизъявление граждан. Предлагается установить ответственность за применение политических технологий.

Вопрос о классификации избирательных споров остается открытым, ученые проводят классификацию по разным основаниям: по предмету обжалования, по значимости, по характеру нарушенных прав, по субъектам, в зависимости от стадийности избирательного процесса и другие. В зависимости от выбранного основания классификации избирательных споров зависит избираемый порядок разрешения избирательного спора, в связи с чем предлагается выработать единые основания классификации избирательных споров.

В структуру избирательного спора включаются субъект, объект, содержание и юридические факты, с которыми связываются возникновение определенных правоотношений. Предлагается субъектов избирательного спора определить как участников процесса по защите предполагаемого или действительно нарушенного избирательного права и права граждан на участие в референдуме при проведении избирательных кампаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов.

Действующее законодательство ограничивает круг субъектов, обладающих правом инициирования избирательных споров, относя к ним исключительно избирателей, участников референдума, кандидатов, их

доверенных лиц, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдателей, а также комиссии.

Достаточно спорным в науке является вопрос об отнесении к субъектам избирательного спора органов прокуратуры. В настоящее время органы прокуратуры могут обращаться в суд с требованием о назначении выборов, отмены регистрации кандидата, в связи с чем необходимо определить статус органов прокуратуры путем внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Процедура разрешения избирательных споров содержит две составляющие. Первая - рассмотрение возникающих избирательных споров между субъектами, участвующими в избирательном процессе, избирательными комиссиями, вторая - рассмотрение избирательных споров в судебном порядке в случае невозможности рассмотрения возникшего избирательного спора в соответствующей избирательной комиссии или в случае несогласия с принятым избирательной комиссией соответствующего уровня решением.

Закон не содержит разграничения полномочий между судами и избирательными комиссиями по рассмотрению избирательных споров, в связи с чем значительное количество споров рассматривается именно в судебном порядке. Закон также не запрещает заявителю обратиться одновременно с одинаковыми по содержанию жалобами в избирательную комиссию и суд, в таком случае предпочтение по рассмотрению жалобы согласно закону отдается суду. Многие ученые сходятся во мнении, что досудебный порядок рассмотрения избирательных споров является наиболее предпочтительным, в связи с чем возможно закрепление на законодательном уровне обязательного досудебного порядка рассмотрения избирательного спора перед обращением в судебные органы.

Защита избирательных прав во внесудебном порядке предполагает рассмотрение избирательными комиссиями обращений о нарушениях

избирательного закона путем принятия мер по восстановлению нарушенного права.

Основные правила административного порядка обжалования изложены в ст.75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: предварительное обращение в избирательную комиссию соответствующего уровня не является обязательным условием для обращения в суд, в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую избирательную комиссию эта комиссия должна приостановить рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу, по запросам избирательных комиссий суд обязан сообщать о принятых им к рассмотрению жалобах (заявлениях) на нарушение избирательных прав граждан, а также о принятых им по таким жалобам (заявлениям) решениях.

Результатом рассмотрения жалобы является вынесенное вышестоящей комиссией решение об оставлении жалобы без удовлетворения, отмене обжалуемого решения полностью или в части и принять решение по существу, отменить обжалуемое решение полностью или в части, обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие). По общему правилу решение соответствующей избирательной комиссии вступают в законную силу и обязательны для исполнения с момента их принятия, однако, по инициативе любой из сторон конфликта решение избирательной комиссии может быть обжаловано в судебном порядке.

Стадии административного производства по делам об оспаривании итогов голосования, результатов выборов законом не определены, до настоящего времени не утверждены единые правила рассмотрения жалоб избирательными комиссиями при нарушении избирательных прав граждан.

Предлагается разработать регламент, положение о порядке работы избирательной комиссии с обращениями граждан и других участников

избирательного процесса. Документ должен регулировать вопросы определения подведомственности жалоб избирательным комиссиям, закрепление процедуры рассмотрения обращения и порядок принятия решения комиссией.

Также предлагается включить в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» статьи, которые будут содержать основные правила рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями: порядок подачи жалобы, процессуальный порядок рассмотрения жалобы, порядок вступления решения в законную силу, возможность обжалования принятого избирательными комиссиями решения.

Судебное производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации регламентируется главой 24 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Одной из существенных особенностей рассмотрения избирательных споров является установление сокращенных сроков для обращения и рассмотрения таких споров, что связано с кратковременным периодом избирательной кампании, а также стремлением государства обеспечить стабильность в работе органов власти, которая может быть нарушена в результате отмены итогов голосования.

Общий срок для защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации согласно п.1 ст.240 Кодекса административного судопроизводства РФ составляет три месяца со дня, когда стало известно или должно было стать известно о нарушении избирательных прав граждан.

Процесс рассмотрения избирательных споров судебными органами обладает рядом особенностей, которые выражаются в порядке возбуждения избирательного спора в суде, неравное распределение бремени доказывания, преобладание среди доказательной базы письменных доказательств (подписных

листов, списков избирателей), неприменение ряда обеспечительных мер, контроль суда за исполнением вынесенного решения.

В ходе анализа ст.77 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающейся отмены решения об итогах голосования, результатах выборов, референдума, можно сделать вывод, что отмена результатов голосования как санкция предусмотрена только за существенные нарушения закона: нарушение правил составления списков избирателей, порядка голосования, формирования избирательной комиссии, некоторые финансовые нарушения, то есть те нарушения, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей. Однако отмена результатов голосования за нарушение правил подсчета голосов законом не предусмотрена, что является пробелом избирательного законодательства, ведь за совершение процедурных нарушений при подсчете голосов должностные лица могут привлечены как к административной, так и к уголовной ответственности. Предлагается на законодательном уровне установить санкции для должностных лиц за процедурные нарушения на выборах.

По общему правилу решение вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование. В силу специфики избирательных споров при рассмотрении указанной дел не применяются возможность утверждения мирового соглашения, увеличение или уменьшение заявленных требований, возможность предъявления встречной жалобы, не применяются правила упрощенного (письменного) производства.

П.6 ст.243 Кодекса административного судопроизводства РФ содержит нормы о немедленном исполнении решения суда. Так, немедленному исполнению подлежат решения о включении гражданина в список избирателей и другие решения, если они обращены судом к немедленному исполнению по правилам, установленным ст.188 настоящего кодекса. При этом к немедленному исполнению не может быть обращено решение суда первой

инстанции об отмене регистрации кандидата, списка кандидата, а также об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Для суда при разрешении конкретного избирательного спора с учетом всех обстоятельств дела не имеется законодательных препятствий при наличии соответствующей просьбы заявителя обратиться к немедленному исполнению, в связи с чем предлагается уменьшить количество решений, подлежащих немедленному исполнению.

О возможности компенсации морального вреда при нарушении избирательных прав высказался Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 января 2002 года № 1-П. В пункте 6 мотивировочной части сказано, что суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут ограничиваться одной только констатацией нарушения избирательных прав. Принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушения избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации. Исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации можно сделать вывод, что в случае нарушения активного или пассивного избирательного права они не могут быть восстановлены на проходящих выборах, то компенсация морального вреда может быть взыскана.

Вопрос о принятии Избирательного кодекса РФ до настоящего времени также остается открытым. Одной из причин принятия Избирательного кодекса РФ является большой объем нормативных актов, регулирующих избирательное законодательство. Относительно строения избирательного кодекса среди теоретиков существует несколько точек зрения. Одни авторы предлагают разработать и принять избирательный кодекс РФ только на основе Федерального закона об основных гарантиях. Другие - разработать избирательный кодекс на основе кодификации только специальных федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах

Президента РФ, который соответственно будет распространяться только на федеральные выборы. Третьи - систематизировать все избирательные законы и на их основе принять избирательный кодекс, регулирующий исчерпывающим образом все выборы. Предлагается принять Избирательный кодекс РФ, отразив в нем все существующее законодательство о выборах.

Список использованных источников

Нормативные законодательные акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. № 237. 25.12.1993 года.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 года № 21-ФЗ // Российская газета. № 49. 11.03.2015 года.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 21.02.2014 года № 19-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 24.02.2014. № 8. Ст.739.
4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральный закон от 02.05.2012 года № 40-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст.2274.
5. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 22.02.2014 года № 20-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 24.02.2014. № 8. Ст.740.
6. О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10.01.2003 года № 19-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 13.01.2003. № 2. Ст.171.
7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ. Российская газета. 15.06.2002. № 106.
8. О Рабочей группе по рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, а также иных жалоб (заявлений) и обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдумах»(вместе с

«Положением о Рабочей группе по рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, а также иных жалоб (заявлений) и обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдумах»). Решение Избирательной комиссии Красноярского края от 19.08.2011 N 5/42-6. Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 29.08.2011. № 43(484).

9. Письмо избирательной комиссии Ростовской области от 06.07.2010 года № 01-21/163-010 // Режим доступа: [https:// www.ikro.ru](https://www.ikro.ru).

10. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.11.2009 года // Российская газета. 12.11.2009. № 214.

11. Проект Избирательного кодекса Российской Федерации по состоянию на 29.02.2012 года № 28717-6 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

12. Проект примерного положения о работе с обращения граждан и других участников избирательного и референдумного процессов в избирательной комиссии, комиссии референдума // Режим доступа: http://zoom.cikrf.ru/zoom/show_Arc.asp?dc=4&ids=55&nqr=-1&PNum=-1.

Специальная литература

13. Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России / Н.П. Ануфриева // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. - С. 27-32.

14. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях / Л.Г. Берлявский, Н.А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 11. - С. 29-33.

15. Боровикова И.А. Административный порядок признания выборов недействительными: субъекты и особенности процедуры / И.А. Боровикова // Академический юридический журнал. 2010. № 2. - С.48-52.

16. Вешняков А.А. Судебная практика по вопросам использования информационных технологий при выборах в Российской Федерации / А.А. Вешняков // Российский судья. 2007. № 1. - С.20-24.

17. Гадельшин Р.И. Избирательные споры, способы их разрешения (по материалам Сибирского Федерального округа): автореферат диссертации кандидата юридических наук: 12.00.02 / Гадельшин Ринат Ишбульдинович - Тюмень, 2010. - С.22.

18. Гадельшин Р.И. К вопросу о понятии «избирательный спор» / Р.И. Гадельшин // Вестник Томского государственного университета. 2008. Март. - С.39-44.

19. Голубкова Н.И. Избирательные споры и их роль в электорально-политическом противостоянии / Н.И. Голубкова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 6-1 (32).

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

21. Джагарян А., Джагарян Н. Право граждан на обжалование итогов выборов - необходимая мера защиты и (или) вызов демократии. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года № 8-П / А. Джагарян, Н. Джагарян. Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. - С.113-130.

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

23. Евсева О.Ю. К вопросу о подсудности споров, связанных со сроками в избирательном праве / О.Ю. Евсева // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 1. - С.240-245.
24. Избирательная комиссия Красноярского края // Режим доступа: <http://iksrf24.ru>.
25. Избирательная система США // Режим доступа: http://www.cikrf.ru/banners/vibor/usa_sys.html.
26. История Конституции России. Хрестоматия / под ред. Р.А. Ромашова. Спб, 2010. – С.572.
27. Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательный спор: возникновение, разрешение, предупреждение / Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. - М.: РЦОИТ, 2002. – С.160.
28. Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: автореферат диссертации кандидата юридических наук: 12.00.03 / Киселева Лидия Анатольевна - Москва, 1999. – С.22.
29. Князев С.Д. Российское избирательное право: Учебник / С.Д. Князев. - Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2001. – С.393.
30. Коровин Е.М. Порядок и сроки оспаривания итогов голосования и результатов выборов в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / Е.М. Коровин // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. - С.12-16.
31. Кравченко О.А. Вопросы процессуальных гарантий обеспечения достоверности волеизъявления народа / О.А. Кравченко // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2013. № 3. - С.39-41.
32. Красинский В.В. Лишение избирательного права в зарубежных странах / В.В. Красинский // Режим доступа: <http://www.roiip.ru>.
33. Краснов К.В. Субъект избирательного процесса в Российской Федерации: автореферат диссертации кандидата юридических наук: 12.00.02 / Краснов Константин Валерьевич - Москва, 2000. – С.26.

34. Международное наблюдение за выборами и референдумами: Сборник документов и материалов. - М.: Центральная избирательная комиссия РФ, 2011.
35. Нудненко Л.А. Проблема люстрации в решениях Европейского Суда по правам человека / Л.А. Нудненко. Конституционное и административное право. 2014. № 11. - С.37-42.
36. Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): автореферат диссертации кандидата юридических наук: 12.00.02 / Охотников Роман Андреевич - Омск, 2006. – С.29.
37. Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров / Р.А. Охотников // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. - С.20-23.
38. Охотников Р.А. К вопросу о понятии избирательного спора / Р.А. Охотников // Актуальные проблемы государства и права: Материалы конференции молодых ученых, аспирантов и -студентов. Владивосток, 2002. – С.55.
39. Пошивайлова А.В. Избирательные споры: юридическая природа и порядок разрешения в судах: автореферат диссертации кандидата юридических наук: 12.00.02 / Пошивайлова Анна Викторовна - Санкт-Петербург, 2009. – С.33.
40. Пошивайлова А.В. Понятие избирательного спора: теория вопроса / А.В. Пошивайлова // История государства и права. 2008. № 2. - С.3-5.
41. Пошивайлова А.В. Понятие и особенности избирательного спора / А.В. Пошивайлова // Право и политика. 2005. № 11. - С.23-45.
42. Пучнин А.С., Воробьев А.Н. Особенности разрешения избирательных споров при проведении избирательных кампаний в Тамбовской области / А.С. Пучнин, А.Н. Воробьев // Вестник Тамбовского университета. 2009. № 4. - С.260-268.

43. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева, Е.Б. Современный экономический словарь /Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. - М.: ИНФРА-М, 2011. – С.512.
44. Свиридов Ю.К. Доказывание по делам о защите избирательных прав граждан / Ю.К. Свиридов // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 7. - С.35-38.
45. Смокович М.И. Особенности рассмотрения избирательных споров в Украине / М.И. Смокович // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 2 (31). - С.193-199.
46. Современные избирательные системы. Вып.2: Аргентина, Германия, Швеция / Науч.ред. Ю.А. Веденева, В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. – С.320.
47. Современные избирательные системы. Вып.8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / Науч.ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Норма, 2013. – С.488.
48. Стародубцева И.А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / И.А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. - С.25-28.
49. Судебная статистика. Режим доступа: <http://www.cdep.ru>.
50. Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. М.: Проспект, 2004. – С.416.
51. Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса / Д.М. Худолей // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2014. № 4. - С.61-71.
52. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В.Е. Чуров, Б.С. Эбзеев // Журнал российского права. 2011. № 11. - С.5-20.

Судебная практика

53. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2002 года № 1-П. Российская газета. 22.01.2002. № 12.

54. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 года № 15-П. Собрание законодательства РФ. 03.11.2003. № 44. Ст.4358.

55. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова». Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 года № 20-П. Собрание законодательства РФ. 28.10.2013. № 43. Ст.5622.

56. По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина

В.З. Измайлова. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 года № 16-П. Собрание законодательства РФ. 23.11.2009. № 47. Ст.5709.

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 года № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области». Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2013.

58. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу "Анчугов и Гладков против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 года № 12-П. Собрание законодательств РФ. 25.04.2016. № 17. Ст.2480.

59. По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2008 N 734-О-П. Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

60. В удовлетворении требования отказано, поскольку распространение лицом в периодическом печатном издании предвыборного агитационного материала в период, когда агитация запрещена законом, свидетельствует о нарушении равенства прав кандидатов. Определение Верховного Суда РФ от

30.08.2013 года № 73-АПГ13-24 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

61. Заявление в части признания незаконными некоторых пунктов решения городской территориальной избирательной комиссии удовлетворено, так как вышестоящая окружная избирательная комиссия полномочиями по подведению итогов голосования в одномандатном избирательном округе не наделена. Определение Верховного Суда РФ от 18 февраля 2009 года № 66-Г09-3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

62. Заявление об отмене постановлений избирательной комиссии, а также об обязанности избирательной комиссии зарегистрировать список кандидатов удовлетворено правомерно, так как отсутствие среди документов, необходимых для регистрации списка кандидатов, первого финансового отчета и сведений об изменениях в данных о кандидатах не могло явиться основанием для отказа в регистрации избирательного объединения. Определение Верховного Суда РФ от 13 октября 2005 года № 57-Г05-13 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

63. Заявление об отмене регистрации списка кандидатов удовлетворено правомерно, поскольку избирательным объединением при проведении предвыборной агитации осуществлялся подкуп избирателей, выразившийся в бесплатном распространении среди избирателей автомобильных ароматизаторов. Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2006 N 39-Г06-27 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

64. Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 05.02.2008 N ГКПИ08-268, которым оставлено без удовлетворения заявление об отмене Постановления Центризбиркома РФ от 27.01.2008 N 92/710-5 "Об отказе Михаилу Михайловичу Касьянову в регистрации кандидатом на должность

Президента Российской Федерации" и обязанности Центризбиркома РФ зарегистрировать кандидатом на должность Президента РФ М.М. Касьянова. Определение Верховного Суда РФ от 15.02.2008 N КАС08-96 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

65. Производство по делу об оспаривании решений избирательной комиссии об установлении итогов голосования и результатов выборов депутатов Законодательного Собрания прекращено, поскольку суд разрешил вопрос о соответствии закону актов, которые не затрагивают прав заявителя по существу. Определение Верховного Суда РФ от 18.07.2012 года № 78-АПГ12-15 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

66. О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5. Российская газета. 08.04.2011. № 75.

67. Заявление о расформировании территориальной избирательной комиссии удовлетворено, поскольку невыполнение предписаний избирательной комиссии в силу закона является основанием для ее расформирования, при этом уважительных причин, по которым решение избирательной комиссии не могло быть исполнено, установлено не было. Апелляционное определение Московского областного суда от 24.02.2014 по делу N 33-4691/2014 года // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

68. О признании незаконным решения об отказе в регистрации кандидатом на должность мэра и обязанности зарегистрировать в качестве кандидата на должность мэра. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 20.11.2015 N 33А-11042/2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

69. Об оспаривании решения избирательной комиссии внутригородского муниципального образования о результатах выборов депутатов муниципального совета. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 19.08.2015 N 33-12056/2015 по делу N 2-2379/2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

70. Суд признал незаконным решение избирательной комиссии об отказе во включении в список избирателей для участия в голосовании на выборах, поскольку избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, не имеющие возможности получить открепительные удостоверения, включаются в списки избирателей в избирательном участке по месту пребывания по личному заявлению, отсутствие регистрации по месту пребывания не является основанием к отказу во включении в списки избирателей. Апелляционное определение Томского областного суда 27.03.2012 года по делу № 33-686/2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

71. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 29 марта 2014 года по делу № 33-3526/2014 // Режим доступа: <https://oblsud-nsk.sudrf.ru>.

72. Решение Центрального районного суда г.Новосибирска от 21 марта 2014 года по делу № 2-3061/2014 // Режим доступа: <https://centralny-nsk.sudrf.ru>.

73. Решение Промышленного районного суда г.Ставрополя от 12 июля 2012 года по делу № 2-2202/2012 // Режим доступа: <https://promyshlenny-stv.sudrf.ru>.

74. Решение Европейской комиссии по делу «Ван Вамбеке против Бельгии» от 12 апреля 1991 года, жалоба № 16692/90 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

75. Anchugov and Gladkov v. Russi (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 8.