Федеральное Агентство по образованию

Байкальский Государственный Университет Экономики и Права.

Филиал в г. Братске.

Юридический факультет

Курсовая работа

по дисциплине «Избирательное право и избирательный процесс»

Предвыборная агитация в практике Конституционного Суда РФ

Исполнитель: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Юр - 06

(дата, подпись) Бакштановский Александр

Руководитель:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ К. ю. н., доцент

(дата, подпись) Миронов Андрей Владимирович

Братск, 2009

**Содержание:**

Введение

Глава 1. Избирательные споры

§ 1. Понятие избирательных споров

§ 2. Классификация избирательных споров

§ 3. Причины возникновения избирательных споров

Глава 2. Постановления Конституционного Суда РФ по вопросам разрешения избирательных споров

Глава 3. Роль Решений Конституционного Суда в разрешении избирательных споров

Заключение

# Список использованных нормативно – правовых актов и литературы

# Введение

Конституционный Суд Российской Федерации в силу особенностей своего правового статуса занимает особое место в политико-правовой системе России. Как высший орган конституционной юстиции Конституционный Суд Российской Федерации имеет возможность непосредственно влиять на становление и развитие правовой системы России. Это возможно по той причине, что Конституционный Суд Российской Федерации создан в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России. Укрепление конституционной законности в избирательной системе Российской Федерации благодаря деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, других органов власти определяет особую роль конституционной юстиции в развитии избирательного права России.

Систематическое обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами по важным и нередко сложным проблемам избирательного права со стороны высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации и ее субъектов свидетельствует о том, что Конституционный Суд играет активную роль в обеспечении конституционности в столь важной сфере укрепления и развития демократического, правового характера общества и государства в России.

Сегодня с учетом решений Конституционного Суда Российской Федерации принимаются федеральные и региональные законы о выборах и референдумах, вносятся соответствующие изменения и дополнения в конституции, уставы и законы субъектов Федерации. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Федерации постоянно опираются на решения Конституционного Суда Российской Федерации в своей повседневной работе, при подготовке методологических и инструктивных материалов.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации составляют органичную часть избирательного права. Главную роль играют акты (постановления и определения) Конституционного Суда, которые касаются вопросов организации и проведения выборов и референдумов. Они являются важным элементом единообразного применения и контроля за соблюдением норм избирательного законодательства в деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в ходе своей деятельности непосредственно влияет на процесс законотворчества в области избирательного права, как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов Федерации. Подобное влияние Конституционного Суда Российской Федерации выражается следующим образом:

1) Путем отмены (по поступившим запросам о проверке конституционности нормативного акта) положений законодательства, нарушающих Конституцию Российской Федерации и действующее избирательное законодательство;

2) путем определения и разъяснения в своих решениях основных принципов организации органов государственной и муниципальной власти, на основании которых обеспечивается возможность реализации конституционных прав и свобод граждан в области избирательного права в полном объеме, предусмотренном Конституцией Российской Федерации;

3) путем прямого указания в своих решениях на необходимость нормативного урегулирования того или иного вопроса.

# Глава 1. Избирательные споры

# § 1. Понятие избирательных споров

По мере формирования в Российской Федерации демократических институтов представительной и исполнительной государственной власти избирательные комиссии и судебные органы страны накопили за последние годы уникальный опыт разрешения спорных, конфликтных ситуаций при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, глав исполнительной власти и представительных органов субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. Становление демократической избирательной системы в стране сопровождается последовательным совершенствованием избирательного законодательства, особенно в аспекте защиты избирательных прав граждан, и постоянным расширением практики разрешения избирательных споров.

Избирательные споры – неизбежные, хотя и нежелательные спутники любой избирательной компании, поскольку в ходе подготовки и проведения выборов не могут не сталкиваться интересы активных участников избирательного процесса: политических партий и общественных движений, граждан, представителей властных структур и тех, кто стремится прийти им на смену. Здесь без противоречий, зачастую весьма острых, естественно, не обходится. В то же время значительное число обращений избирателей и их объединений в связи с подготовкой и проведением выборов свидетельствует не только о недостатках в работе избирательных комиссий различного уровня, но и о росте общественной, политической активности граждан России, повышении интереса к проводимым выборам и их результатам.

Фактически избирательные споры – это разногласия, возникающие в связи с нарушениями избирательных прав граждан при проведении избирательных компаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов, которые разрешаются в административном или судебном порядке. Под избирательными правами граждан следует понимать гарантированное статьей 32 Конституции РФ право граждан России участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Так, российские граждане имеют право участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в исполнительные и законодательные органы государственной власти Российской Федерации (ее субъектов) и в органы местного самоуправления, а именно: участвовать в выдвижении кандидатов (их списков), наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования, определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.[[1]](#footnote-1)

Под избирательной компанией понимается период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти (местного самоуправления) о назначении выборов до дня официального обнародования их результатов. В этот период назначается дата проведения выборов, определяются границы избирательных округов и участков, которые доводятся до сведения избирателей путем опубликования, осуществляются подготовительные мероприятия: регистрация инициативных групп, выдвигающих кандидатов, и фактов самовыдвижения, сбор подписей, регистрация кандидатов, заручившихся необходимой поддержкой, составление и выверка списков избирателей, предвыборная агитация и т.д. Кроме того, проводится голосование, в том числе досрочное, подводятся и официально публикуются итоги прошедших выборов.

Анализ действующего законодательства и практики его применения позволяет заключить, что избирательные споры – это споры по поводу применения избирательного законодательства, возникающие в ходе референдума либо при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, которые разрешаются избирательными комиссиями различных уровней либо в судебных инстанциях.

# § 2. Классификация избирательных споров

Избирательные споры можно классифицировать по нескольким основаниям. Главные из них – уровень проводимых выборов, предмет спора, оспаривающая сторона, порядок разрешения и причина возникновения спора. При классификации по первому из названных оснований можно выделить федеральный, региональный и муниципальный уровни проведения выборов, на каждом из которых избирательные споры имеют специфические особенности. Кроме того, следует отметить, что на каждом из названных уровней могут проводиться очередные (внеочередные), повторные и дополнительные выборы, придающие возникающим избирательным спорам особую специфику. Группировка избирательных споров в зависимости от уровня проводимых выборов будет выглядеть примерно следующим образом:[[2]](#footnote-2)

Федеральный уровень проводимых выборов: избирательные споры, связанные с выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и с выборами Президента Российской Федерации.

Региональный уровень проводимых выборов: избирательные поры, связанные с выборами депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Муниципальный уровень связанные с выборами должностных лиц органов местного самоуправления; проводимых выборов: избирательные споры, избирательные споры, связанные с выборами представительных органов местного самоуправления.

Локальный уровень проводимых выборов: избирательные споры, связанные с выборами исполнительных органов территориального общественного самоуправления; избирательные споры, связанные с выборами представительных органов территориального общественного самоуправления.

Большое разнообразие возникающих во время выборов конфликтных ситуаций делает затруднительным перечисление всех их оснований. Приведу наиболее характерные предметы возникавших избирательных споров: назначение выборов; ненадлежащее формирование избирательных округов и участков; неправомерно включение (невключение) в списки избирателей; неправомерное формирование избирательных комиссий; отказ общественному объединению в праве на участие в выборах в качестве избирательного; о выдвижении кандидатов в депутаты и на выборные должности; нарушение порядка сбора подписей; отказ в регистрации кандидата; неправомерное использование возможностей СМИ; неправомерное использование служебного положения; безальтернативные выборы; нарушение правил ведения предвыборной агитации; нарушение порядка финансирования выборов; отмена решения о регистрации кандидата; нарушение правил подсчета голосов; нарушение порядка и процедур голосования (в том числе досрочного); перенос дня голосования; неправильное установление итогов выборов; признание выборов недействительными или несостоявшимися; повторное голосование, повторные выборы; отзыв выборного должностного лица, отзыв депутата; нарушения, связанные с проведением референдума.[[3]](#footnote-3)

Оспаривающей стороной могут быть нормоучредительные участники избирательного процесса, его инициаторы или организаторы, избиратели, кандидаты на выборные должности, их представители, наблюдатели, в том числе международные и т.д. Чаще других стороной в избирательном споре становятся граждане, которые по той или иной причине не зарегистрированы в качестве кандидатов, а также кандидаты, проигравшие на выборах. В зависимости от уровня проводящихся выборов и предмета спора, заинтересованная сторона обычно сама выбирает порядок его разрешения, т.е. административный или судебный

Остановимся подробней на судебном порядке разрешения избирательных споров Конституционным судом Российской Федерации.

# § 3. Причины возникновения избирательных споров

Причины возникновения избирательных споров весьма разнообразны, однако основная из них – нарушение избирательных прав граждан.

К наиболее характерным, типичным причинам возникновения избирательных споров относятся: несовершенство избирательного законодательства; несоответствие регионального избирательного законодательства федеральному; неоптимальное применение избирательного законодательства избирательными комиссиями разных уровней; нарушение избирательного законодательства избирателями, инициативными группами, избирательными объединениями и блоками; неправильное толкование норм избирательного законодательства членами избирательных комиссий с правом решающего голоса; нарушение требований избирательного законодательства органами исполнительной и законодательной власти; нарушение требований избирательного законодательства средствами массовой информации и их работниками; нарушение требований избирательного законодательства кандидатами на выборные должности, их представителями, доверенными лицами, наблюдателями и членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса; неоднозначное толкование норм избирательного законодательства судебными органами(«пестрая» судебная практика разрешения избирательных споров).[[4]](#footnote-4)

Указанные причины избирательных споров проявляются на всех стадиях избирательного процесса с учетом особенностей правоотношений, складывающихся на каждой стадии.

Основной причиной возникновения избирательных споров является, с одной стороны, недостаточно высокий уровень правовой культуры избирателей – прямых участников избирательного процесса, отсутствие у них глубоких познаний и навыков применения современного избирательного законодательства, а с другой – несовершенство последнего как на федеральном, так и на региональном уровнях, наличие в нем пробелов, противоречий, коллизий.

Целый ряд избирательных споров возник вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения органами, организациями и должностными лицами своих обязанностей в рамках избирательных правоотношений, в частности, из- за ошибок в деятельности окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, вызванных как низким уровнем их юридической подготовки, так и отсутствием практических навыков оптимального разрешения конфликтных ситуаций. Однако нельзя не отметить, что отдельные кандидаты и их сторонники стремятся использовать любой повод для создания конфликтной ситуации, чтобы повысить к себе внимание рядовых избирателей, прямым или косвенным способом втянуть избирательные комиссии в споры, чтобы в случае неизбрания использовать этот «аргумент» для оспаривания результатов выборов

Конечно, следует учитывать то, что указанные причины возникновения избирательных споров взаимообусловлены, переплетены, усугубляют и обостряют друг друга. В то же время в избирательном процессе осуществление прав и полномочий граждан и организаций неразрывно связано с конкретными обязанностями, недобросовестность при исполнении которых со стороны кого - либо из участников избирательных правоотношений неизбежно нарушает избирательные права других участников.

При проведении выборов оспариваемой причиной отказа в регистрации была не только нехватка действительных подписей в поддержку кандидата, но и не соответствие формы подписных листов той, которая установлена законом. Оспаривались решения окружных избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата по причине отсутствия у претендента российского гражданства, указания в подписных листах литературного либо сценического псевдонима вместо истинных фамилии, имени и отчества. Заявители оспаривали процедурные вопросы голосования военнослужащих и членов их семей, результаты голосования российских граждан за рубежом, итоги досрочного голосования, в том числе проведенного в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах, входящих в округ

Споры, связанные с отказом в регистрации кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов местного самоуправления, возникали главным образом вследствие выбраковки части подписных листов с подписями избирателей в поддержку того или иного кандидата. В результате число собранных подписей оказывалось меньше, чем требуется по закону для регистрации. Однако некоторые избирательные комиссии при принятии решений по спорным вопросам руководствовались только законами субъекта Российской Федерации и не учитывали, что если отдельные их нормы противоречат федеральному законодательству, то действует Федеральный закон. Ограничивали избирательные права граждан и установленные в отдельных республиках в составе Российской Федерации требования к будущим кандидатам собрать не менее 5 процентов голосов избирателей в свою поддержку, представить заверенный список инициативной группы численностью не менее 100 человек, протокол общего собрания избирателей и т.д. В отдельных регионах допускались существенные отклонения в численности избирателей при оформлении избирательных округов.

При проведении выборов в органы государственной власти «сложных» субъектов Российской Федерации немало споров вызвал вопрос об участии в голосовании входящих в них автономных образований. Вхождение автономного образования в состав края, области означает, что его население признается составной частью населения края, области. Например, на территории Тюменской области расположены три субъекта Российской Федерации: названная область и входящие в нее Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Граждане, проживающие в них, имеют право участвовать в выборах законодательных (представительных) органов Тюменской области. Поэтому органы государственной власти автономных округов обязаны принять все предусмотренные законом меры для реализации гражданами этого конституционного права.

При проведении выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации немало споров вызвал вопрос о возможности совмещения статуса выборного главы администрации местного самоуправления со статусом депутата законодательного органа.

Разрешались эти споры с учетом того, что находиться на государственной или муниципальной службе и одновременно входить в состав законодательного (представительного) органа местного самоуправления недопустимо с учетом принципа разделения властей. Много избирательных споров возникало на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц местного самоуправления. Реализация законодательства о реформе местного самоуправления вызвала ряд избирательных споров по вопросам назначения и проведения местных референдумов по определению статуса муниципальных образований, принятию их уставов. Здесь переплелись многие причины возникновения конфликтных ситуаций: и несовершенство законодательства в аспекте процедуры сбора подписей, и противоречия между федеральным и региональном законодательством, и неверное толкование норм избирательных законов, и острая конкуренция между кандидатами, а также теми, кто еще хотел бы зарегистрироваться.

Хотя в законодательстве отсутствуют специальные правовые нормы, регламентирующие процедурные избирательными комиссиями, последними уже найдены достаточно удачные формы правила рассмотрения избирательных споров разрешения конфликтных ситуаций: создание рабочих групп, рассмотрение жалобы в присутствии заявителя и других заинтересованных лиц, привлечение специалистов и экспертов, выезд в необходимых случаях на место возникновения конфликта, взаимодействие с правоохранительными органами и т.д.Следует подчеркнуть, что гласность и открытость стали характерной чертой рассмотрения избирательных споров. Это повышает ответственность избирательных комиссий, обязывает их принимать компетентные, основанные на законе решения.

# Глава 2. Постановления Конституционного Суда РФ по вопросам разрешения избирательных споров

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

Вопрос об обеспечении и защите избирательных прав - это вопрос защиты прав и свобод человека и гражданина, следовательно, он относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов[[5]](#footnote-5) и подлежит регулированию федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам.[[6]](#footnote-6)

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

В ст. 1 данного ФЗ содержится важное положение о том, что законами субъектов Российской Федерации избирательные права и гарантии не могут быть изменены, ограничены, а могут быть только дополнены новыми гарантиями. То есть могут быть установлены новые средства обеспечения и защиты избирательных прав, однако при этом они не должны заменять норму федерального закона, а лишь дополнять ее, способствуя реализации избирательных прав.[[7]](#footnote-7)

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

Детально процедура выборов регулируется специальными Федеральными законами.

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

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

**Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 года № 17–П**

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова на нарушение их конституционных прав абзацем первым пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в жалобе законоположение.

Постановлением избирательной комиссии муниципального образования "Кингисеппский район" (Ленинградская область) от 18 февраля 2003 года N 49 были признаны состоявшимися и действительными выборы главы данного муниципального образования. Согласно постановлению в голосовании приняли участие 29 тыс. 449 избирателей, что составило 50,3 процента от числа избирателей, включенных в списки избирателей; избранным главой муниципального образования признан А.И. Невский, получивший 13 тыс. 758 голосов избирателей, или 50,8 процента голосов от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов; при этом в соответствии с пунктом 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" при определении результатов выборов не учитывались голоса избирателей, проголосовавших "против всех кандидатов", а именно 1 тыс. 896 голосов, или 7 процентов от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов.

Участвовавшие в выборах граждане С.В. Пашигоров и В.И. Гнездилов (в качестве кандидата и избирателя соответственно), чьи иски о признании результатов выборов недействительными были оставлены без удовлетворения судом общей юрисдикции, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривают конституционность абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области от 24 августа 2000 года "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области", согласно которому при выборах должностных лиц местного самоуправления кандидат, получивший более половины от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов, признается избранным; если ни один из кандидатов не получил более половины от общего числа голосов, отданных за кандидатов, в соответствии с данным Законом проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов избирателей.

Обратившиеся в Конституционный Суд РФ заявляют, что названная норма, соотносящая при определении результатов выборов число голосов, полученных победителем на общих выборах, с числом голосов, отданных за всех кандидатов, а не с числом голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по своей сути является дискриминационной и нарушающей требования статей 1 (ч. 1), 2, 3 (ч. 3), 17 (ч. 1) и 32 (ч. 1 и 2) Конституции РФ, поскольку позволяет игнорировать мнение избирателей, проголосовавших "против всех кандидатов", тем самым приравнивая их к избирателям, не принимавшим участия в голосовании. Заявители полагают, что если бы при определении результатов выборов учитывались голоса "против всех кандидатов", кандидат, за которого проголосовало наибольшее число избирателей, мог бы не получить более половины от общего числа голосов избирателей, что привело бы к необходимости повторного голосования.

Из этого следует, что предметом обращения и, соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является абзац первый п. 4 ст. 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" как не предполагающий учет голосов избирателей, проголосовавших "против всех кандидатов", при определении результатов общих выборов должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области.

В своём постановлении Конституционный Суд РФ указал, что формирование органов местного самоуправления путем свободных выборов - один из признаков демократического правового государства, каковым является Российская Федерация.[[8]](#footnote-8) Подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, предопределяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голосуя "за" или "против".[[9]](#footnote-9)

Из конституционных положений и правовых позиций Конституционного Суда РФ вытекает, что голосование против всех кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, соотносится как с правом граждан Российской Федерации, руководствуясь собственными убеждениями, избирать или не избирать конкретных лиц в качестве представителей народа в выборные органы государственной власти и местного самоуправления, так и с самим институтом свободных выборов. Исходя из этого федеральный законодатель при регламентации порядка определения результатов выборов предусмотрел в Федеральном законе от 12 июня 2002 года Об основных гарантиях избирательных прав позицию в избирательном бюллетене "голосование против всех" (п. 8 ст. 63) и, соответственно, публично-правовые последствия отказа избирателей поддержать участвующих в выборах кандидатов (пп "б" п. 2 ст. 70).

Особенности законодательной регламентации порядка определения результатов выборов в органы местного самоуправления предопределяются установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов и обусловливаются необходимостью соблюдения конституционных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.

Конституция РФ относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "в"), а защиту прав и свобод человека и гражданина - к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "б" части 1). В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся также вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции РФ). Из этого следует, что гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов в силу статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными актами субъектов РФ.

Поскольку отказ в доверии всем кандидатам, включенным в избирательный бюллетень, является элементом субъективного избирательного права, а предусмотренный федеральным законодателем институт голосования против всех кандидатов имеет юридическое значение при признании выборов состоявшимися, субъекты Российской Федерации, по смыслу взаимосвязанных положений статей 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации, не вправе принимать законодательные решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления права граждан Российской Федерации на свободное волеизъявление при голосовании на выборах, включая право голосовать против всех.

Кроме того, согласно подпункту "б" пункта 2 статьи 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" выборы признаются не состоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), оказывается меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Данное основание признания выборов не состоявшимися носит императивный характер для всех выборов, проводимых по мажоритарной избирательной системе, что исключает возможность конкретизации данного основания законами субъектов Российской Федерации.

В отличие от нормативных положений об основаниях признания выборов не состоявшимися, принятие которых относится к ведению Российской Федерации, нормативное регулирование порядка определения результатов выборов, признанных состоявшимися, как касающееся защиты прав избирателей, проголосовавших за или против конкретных кандидатов, находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральный законодатель не устанавливает в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" правила признания избранным кандидата на выборную должность в орган местного самоуправления, исходя из того, что они не относятся к основным гарантиям избирательных прав, т.е. этот вопрос не является предметом данного Федерального закона и может решаться субъектом Российской Федерации. В силу данной правовой позиции выборное должностное лицо органа местного самоуправления является представителем и той части избирателей, которые проголосовали на выборах против всех, и должно действовать так же и в их интересах, а эти избиратели вправе участвовать в осуществлении через него местного самоуправления. Кроме того, такие избиратели вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем контроля за деятельностью выборных должностных лиц местного самоуправления в различных не противоречащих закону формах.

Поскольку в подпункте "б" пункта 2 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" предусмотрено, что выборы признаются муниципальной избирательной комиссией не состоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, нет оснований утверждать, что законодатель Ленинградской области игнорирует мнение избирателей, проголосовавших против всех кандидатов, нарушает их избирательные права. Напротив, их позиция учитывается в соответствии с требованиями Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", касающимися признания выборов состоявшимися.

Конституционный суд РФ считает, что законодатель Ленинградской области был вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установить - при обязательном предварительном условии признания выборов состоявшимися - порядок определения результатов выборов и число голосов избирателей, необходимое для избрания должностных лиц местного самоуправления, с учетом или без учета голосов, поданных против всех кандидатов.

Следовательно, абзац первый пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку содержащаяся в нем норма не нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также закрепленные ею избирательные права граждан Российской Федерации.

Я согласен с мнением судьи Конституционного Суда РФ Кононовым А.Л. о том, что выводы Конституционного Суда по данному делу представляются неубедительными и необоснованными, а приведенная аргументация не только не опровергает позицию заявителей, но явно противоречит даже тем конституционным принципам и суждениям, которые изложены в самом Постановлении.[[10]](#footnote-10)

Ошибочным представляется суждение о том, что оспариваемое положение закона, регулирующее правила признания кандидата избранным, не относится якобы к числу основных гарантий избирательных прав и поэтому лежит всецело в сфере компетенции субъекта Российской Федерации. Как уже отмечалось, форма голосования против всех кандидатов имеет одинаковую правовую природу и одинаковый смысл для выборов всех уровней, включая муниципальный. Поэтому не может существовать каких-либо особенностей регламентирования этой формы голосования на региональном уровне.

**Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 года № 3–П**

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа на нарушение их конституционных прав положениями пункта 6 части 5, части 7 статьи 6 и части 13 статьи 15 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года "О референдуме Российской Федерации". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в жалобе законоположения.

Граждане В.И. Лакеев, В.Г. Соловьев и В.Д. Улас оспаривают конституционность ряда положений Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации", а именно: пункта 6 части 5 статьи 6 - в части, предусматривающей, что на референдум не могут выноситься вопросы о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации; части 7 статьи 6, согласно которой вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения; части 13 статьи 15 - в части, наделяющей Центральную избирательную комиссию Российской Федерации полномочием в течение 10 дней со дня первого уведомления о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве о регистрации региональной подгруппы, инициирующей проведение референдума, проверять соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным статьей 6 данного Федерального конституционного закона, и принимать соответствующее решение.

На основании приведенных положений Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" Московская городская избирательная комиссия решением от 26 апреля 2005 года отказала в регистрации Московской городской региональной подгруппы инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации со ссылкой на заключение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которым 15 из 17 вопросов, предлагавшихся для вынесения на референдум Российской Федерации, были признаны не соответствующими требованиям пунктов 6 и 7 части 5, а также частей 6 и 7 статьи 6 названного Федерального конституционного закона. Решение

Как утверждают заявители, положение пункта 6 части 5 статьи 6 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" противоречит статьям 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3), 94, 105, 106, 108 и 114 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительными органами, позволяет запрещать вынесение на референдум Российской Федерации какого бы то ни было вопроса, касающегося федерального бюджета и обязанностей государства нести соответствующие расходы, при том что любой вопрос так или иначе затрагивает бюджет и связан с расходами государства. Часть 7 статьи 6 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации", по мнению заявителей, противоречит статьям 19, 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку допускает расширительное и произвольное толкование правоприменительными органами содержащихся в ней требований. Противоречие статьям 2, 10, 11, 19, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 94 Конституции Российской Федерации положения части 13 статьи 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" заявители усматривают в том, что в соответствии с ним Центральная избирательная комиссия Российской Федерации наделяется полномочием, которое, как они полагают, может принадлежать только обладающим соответствующей компетенцией конституционным органам государственной власти.

Из статей 118, 120 и 125-128 Конституции Российской Федерации, определяющих в том числе объем судебного конституционного контроля, вытекает требование о разрешении в порядке конституционного судопроизводства всех споров, являющихся по своей юридической природе и значению конституционными.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются приведенные положения пункта 6 части 5 и части 7 статьи 6, а также части 13 статьи 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в системной связи с положением ее части 17, определяющим механизм судебной проверки решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о соответствии вопросов референдума требованиям статьи 6 названного Федерального конституционного закона.

Референдум как всенародное голосование граждан Российской Федерации по вопросам государственного значения и свободные выборы как способ формирования органов народного представительства и других выборных органов государственной власти являются, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 11 июня 2003 года N 10-П, высшими формами непосредственной демократии, которые, при том что каждая имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга; статьями 84 (пункт "в"), 92 (часть 3) и 135 (часть 3) Конституции Российской Федерации в системной связи с ее статьями 3, 32 (части 1 и 2) и 71 (пункты "а", "в") обусловливаются характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов в органы публичной власти, с тем, чтобы свободное волеизъявление граждан было обеспечено как при осуществлении права участвовать в референдуме, так и при осуществлении избирательных прав; устанавливая регламентацию соответствующих прав, федеральный законодатель обладает достаточной свободой усмотрения, которая тем не менее ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением.

Следовательно, осуществляя правовое регулирование отношений, связанных с референдумом Российской Федерации, федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений.

Согласно статье 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Закрепляя в данной статье, а также в статьях 84 (пункт "в"), 92 (часть 3) и 135 (часть 3) конституционно значимые требования к институту референдума, Конституция Российской Федерации непосредственно не предусматривает процедуру проведения референдума Российской Федерации и не определяет, какие вопросы могут выноситься на референдум (за исключением проекта новой Конституции Российской Федерации), а также не называет государственные органы, призванные обеспечивать его проведение (за исключением Президента Российской Федерации, который назначает референдум). Как следует из указанных статей Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71, 72 и 76 (часть 1), институт референдума в строгом соответствии с его конституционными основами должен быть урегулирован в федеральном конституционном законе, которым определяются требования к форме и содержанию вопросов, выносимых на референдум, к его организации и проведению. При этом федеральный законодатель не вправе отменить или умалить само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме либо несоразмерно его ограничить.

Выявляя особую правовую природу федеральных законов о федеральном бюджете, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 апреля 2004 года N 9-П указал следующее.

В силу принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную утверждение бюджета, установление состава доходов и расходов бюджета традиционно относится к сфере законодательного регулирования. Как вытекает из статьи 71 (пункт "з") Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 10, 76 (часть 1) и 106 (пункт "а"), федеральный бюджет как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения деятельности публичной власти - самостоятельная сфера правового регулирования, отнесенная к ведению Российской Федерации, а юридической формой, в которую он облекается, служит специальный федеральный закон о федеральном бюджете.

Таким образом, запрет на вынесение на референдум вопросов о принятии и об изменении федерального бюджета, сформулированный в пункте 6 части 5 статьи 6 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации", вытекает непосредственно из приведенных положений Конституции Российской Федерации. Отсутствие такого запрета, обусловленного особой природой федерального закона о федеральном бюджете, могло бы приводить к подмене закрепленного в Конституции Российской Федерации механизма принятия решений по указанным вопросам Федеральным Собранием как его исключительной прерогативы.

Согласно статье 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Включение в понятие "финансовые обязательства Российской Федерации" именно бюджетных, а не любых расходных обязательств Российской Федерации продиктовано тем, что расходные обязательства, как обусловленные нормативными правовыми актами или договорами обязанности Российской Федерации предоставить соответствующим субъектам средства федерального бюджета, выступая основой формирования расходов федерального бюджета, сами по себе, даже если они предусмотрены актом, принятым в текущем бюджетном цикле, но не учтены в федеральном законе о федеральном бюджете и сводной бюджетной росписи на текущий период, не создают обязанность органа, исполняющего бюджет, произвести расходование средств федерального бюджета в течение определенного срока. Если же требуется корректировка объема расходных обязательств, учтенных в федеральном законе о федеральном бюджете, то соответствующие изменения должны вноситься именно в этот федеральный закон.

Данный вывод согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов (Постановление от 23 апреля 2004 года N 9-П).

Из этого следует, что пункт 6 части 5 статьи 6 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в части, ограничивающей вынесение на референдум вопроса об изменении и исполнении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, не допускает вынесение на референдум вопросов, связанных с собственно бюджетными обязательствами Российской Федерации, и не предполагает при этом запрет вынесения на референдум вопросов, ответы на которые могут повлечь изменение расходных обязательств Российской Федерации, учитываемых при формировании расходов федерального бюджета и принятии расходных обязательств, за пределами срока действия федерального закона о федеральном бюджете.

Согласно части 7 статьи 6 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Данные требования не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации и нарушающие какие-либо конституционные права и свободы, поскольку они имеют целью гарантировать адекватность принимаемых на референдуме решений действительной воле народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" устанавливает, что подготовку и проведение референдума, обеспечение реализации и защиты права на участие в референдуме осуществляют избирательные комиссии, в том числе Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, к полномочиям которой данный Федеральный конституционный закон (часть 13 статьи 15) относит также проверку соответствия выносимых на референдум вопросов требованиям, предусмотренным в его статье 6.

Такая проверка на стадии реализации инициативы проведения референдума - необходимый элемент механизма защиты прав граждан Российской Федерации на участие в референдуме.

Осуществляя проверку вопросов референдума по форме и содержанию, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации - исходя из возложенных на нее задач - выявляет их действительный смысл и определенность правовых последствий решения референдума, для чего при необходимости запрашивает мнения специалистов, назначает экспертизы, получает дополнительные разъяснения у инициаторов референдума относительно сути заявленных вопросов и целей референдума и, принимая решение, на этой основе аргументирует свои выводы, в том числе посредством моделирования возможного истолкования вопросов и правовых последствий ответов на них.

При выявлении несоответствия вопроса (вопросов) референдума установленным законом критериям участвующие в выдвижении инициативы проведения референдума граждане не лишаются права продолжать начатую процедуру, - напротив, они приобретают возможность устранить выявленные нарушения еще до совершения действий по дальнейшему развитию своей инициативы, требующих значительных организационных ресурсов и материальных затрат, а в случае несогласия с решением - обжаловать его в судебном порядке.

Следовательно, наделение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации полномочием осуществлять предварительную проверку соответствия вопросов референдума требованиям статьи 6 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" не противоречит Конституции Российской Федерации постольку, поскольку это согласуется со статусом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Закрепив в частях 13 и 17 статьи 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" механизм контроля за соблюдением требований его статьи 6 на стадии реализации инициативы проведения референдума, федеральный законодатель предусмотрел, что соответствующее решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, являющееся основанием для отказа избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в регистрации региональной подгруппы инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации, а решение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации - в верховный суд республики и равные ему суды других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, споры о том, отвечает ли выносимый на референдум вопрос требованиям статьи 6 названного Федерального конституционного закона, включая споры по поводу соответствия вопросов референдума Конституции Российской Федерации, по поводу возможного ограничения, отмены или умаления ими общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, а также конституционных гарантий таких прав и свобод, т.е. споры, конституционные по своей природе, разрешаются без участия учрежденного Конституцией Российской Федерации специализированного судебного органа конституционного контроля.

**Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. N 4-П**

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Верховного Суда РФ о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации содержащееся в них нормативное положение.

Конституционный Суд РФ установил: в запросе Верховного Суда РФ оспаривается конституционность положений пункта 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". По мнению заявителя, этими положениями, которыми ЦИК РФ наделяется правом обращаться в Верховный Суд РФ и тем самым определять его компетенцию в качестве суда первой инстанции по делам о защите избирательных прав и права граждан на участие в референдуме, не соответствуют статьям 46 (часть 1), 47 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции РФ, поскольку содержат неопределенные критерии для установления подсудности Верховному Суду РФ дел о защите избирательных прав и права граждан на участие в референдуме, предоставляют право ЦИК РФ произвольно и по своему усмотрению определять родовую (предметную) подсудность таких дел, что ставит ее в особое положение по сравнению с другими лицами, участвующими в деле.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по настоящему делу является содержащееся в пункте 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации нормативное положение, согласно которому в случае, если указанные в жалобе (жалобах) или заявлении нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан рассмотреть жалобу или заявление по существу.

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также право участвовать в референдуме относятся к основным политическим правам, определяющим правовой статус гражданина Российской Федерации, важнейшую форму его участия в управлении делами государства. Обращения в суд за защитой этих прав по своей природе являются требованиями, возникающими из публичных правоотношений; как правило, они затрагивают интересы значительного числа граждан, имеют большое общественное значение, а в силу строгих временных рамок избирательного процесса требуют оперативного разрешения.

С учетом специфики дел о защите избирательных прав федеральный законодатель вправе, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, предусмотреть и специальные правила о подсудности соответствующих дел по сравнению с другими категориями дел, подведомственных судам общей юрисдикции, в том числе возникающих из публичных правоотношений.

В силу предписаний Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 46 (части 1 и 2) и 47 (часть 1), подсудность дел определяется федеральным законом. Это относится и к родовой (предметной) подсудности дел о защите избирательных прав и права граждан на участие в референдуме, по правилам которой они распределяются между судами разного уровня, уполномоченными на рассмотрение в первой инстанции того или иного дела с учетом установленных законом его свойств и признаков.

Верховный Суд Российской Федерации, согласно статье 126 Конституции Российской Федерации, является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда Российской Федерации, как и всех других федеральных судов общей юрисдикции, в соответствии со статьей 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, определяются федеральным конституционным законом; в пределах своей компетенции в случаях, предусмотренных федеральным законом, Верховный Суд Российской Федерации рассматривает также дела в качестве суда первой инстанции **(часть 3 статьи 19 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"**).

В соответствии с рассматриваемым в настоящем деле нормативным положением, содержащимся в пункте 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" дело о защите избирательных прав, подсудное в силу общих правил статей 24, 26 и 27 ГПК Российской Федерации районному суду или верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и автономного округа, может быть по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации передано для рассмотрения в Верховный Суд Российской Федерации, если указанные в жалобе (жалобах) или заявлении нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение. При этом, по смыслу закона, решение вопроса о наличии или отсутствии названных оснований для изменения обычных правил подсудности отнесено к исключительной компетенции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, поскольку Верховный Суд Российской Федерации в случае соответствующего обращения обязан рассмотреть жалобу или заявление по существу в качестве суда первой инстанции. Такое решение принимается не только во внесудебной процедуре, но и без учета позиции сторон данного публично-правового спора и других лиц, участвующих в деле, поскольку выяснение их мнения для изменения подсудности дела не требуется.

Сформулированное как субъективное право каждого, требование Конституции Российской Федерации об определении подсудности дел законом означает, что в таком законе должны быть закреплены критерии, которые в нормативной форме (в виде общего правила) заранее, т.е. до возникновения спора или иного правового конфликта, предопределяли бы, в каком суде подлежит рассмотрению то или иное дело. Иное не позволяло бы суду, сторонам и другим участникам процесса избежать неопределенности в этом вопросе, приводило бы к необходимости устранять ее посредством правоприменительного решения, т.е. дискреционным полномочием правоприменительного органа или должностного лица, и тем самым определять подсудность дела уже не на основании закона.

Между тем содержащиеся в рассматриваемом нормативном положении пункта 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" основания для изменения подсудности, позволяющие передать дело, отнесенное законом к подсудности других судов общей юрисдикции, на рассмотрение Верховного Суда Российской Федерации, сформулированы неопределенно. Так, не ясно, по каким критериям может определяться "значительное" число граждан, чьи избирательные права или право на участие в референдуме оказались нарушенными; что следует относить к "иным" обстоятельствам, из-за которых нарушение указанных конституционных прав приобрело "особое общественное значение"; какое общественное значение может признаваться "особым", - при том что в силу специфики характера публичных правоотношений дела о защите избирательных прав, как правило, затрагивают интересы большого числа избирателей и имеют широкий общественно-политический резонанс.

Следовательно, предоставляя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации полномочие по изменению установленной подсудности дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме, рассматриваемое нормативное положение фактически ставит решение этого вопроса в зависимость от ее усмотрения, а не от выраженной в законе воли законодателя, поскольку не содержит конкретных предписаний, четко и ясно определяющих круг оснований, по которым возможна передача дела, подсудного в силу общих правил суду другого уровня, в Верховный Суд Российской Федерации. Тем самым допускается расширительное истолкование, а следовательно, и произвольное применение данного положения, что не согласуется со статьями 10, 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 47 (часть 1) и 118 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем при осуществлении своих полномочий по подготовке и проведению выборов и референдумов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации подконтрольна суду, решения которого обязательны для исполнения комиссией (пункт 11 статьи 20, пункты 2 и 3 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"), что согласуется с положениями Конституции Российской Федерации о роли, предназначении и функциях суда в системе разделения государственной власти в Российской Федерации.

Рассматриваемое нормативное положение, содержащееся в пункте 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в исключение из приведенных правил гражданского судопроизводства - возлагает на Верховный Суд Российской Федерации обязанность принять дело, подсудное в силу общих требований закона другому суду общей юрисдикции, к своему производству во всех случаях, когда Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, опираясь на критерии, не определенные ясно и четко в законе, воспользуется своим правом на изменение подсудности. Это не согласуется с требованиями статей 10, 118 и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку означает, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, по существу, наделяется полномочием принимать обязательные для суда решения по вопросу, относящемуся к сфере правосудия.

С учетом возложенных на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации задач федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность ее участия в судопроизводстве, в частности посредством обращения в суд в защиту избирательных прав и права на участие в референдуме перечисленных в законе лиц. Однако при этом Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не только не может наделяться полномочиями по принятию обязательных для суда решений по вопросам осуществления правосудия, но и не должна ставиться в особое положение по отношению к другим участникам процесса, поскольку иное вступает в противоречие со статьей 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Между тем рассматриваемое нормативное положение вопреки общим правилам, установленным законом, допускает отнесение дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме к подсудности Верховного Суда Российской Федерации по усмотрению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Это предоставляет ей как участнику судопроизводства дополнительные права, что не соответствует общему процессуальному статусу лиц, наделенных законом полномочием на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, в том числе по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Таким образом, установленный нормативным положением, содержащимся в пункте 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, порядок изменения родовой (предметной) подсудности дел о защите избирательных прав и права граждан на участие в референдуме допускает возможность решения вопроса о передаче дела в Верховный Суд Российской Федерации произвольно, по усмотрению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. При этом подсудность конкретного дела определяется не на основании закона, а на основании решения, принимаемого Центральной избирательной комиссией Российской Федерации как органом, осуществляющим в таких случаях исполнительно-распорядительные функции в связи с уже возникшим спором о нарушении избирательных прав. Кроме того, компетенция Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по изменению подсудности, не предусмотренная нормами конституционного уровня, предопределяет соответствующую обязанность органов правосудия, которые в силу конституционного принципа разделения государственной власти должны осуществлять судебную власть независимо и самостоятельно.

Тем самым создается нормативная предпосылка для нарушения закрепленных Конституцией Российской Федерации принципов и положений, относящихся к осуществлению правосудия, - права каждого на судебную защиту (статья 46, части 1 и 2), в том числе на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (статья 47, часть 1), равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1), осуществления правосудия только судом (статья 118), самостоятельности и независимости суда (статьи 10 и 120, часть 1), осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (статья 123, часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 71, статьями 72, 74, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 47 (часть 1), 118, 120 (часть 1) и 123 (часть 3), нормативное положение, содержащееся в пункте 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, согласно которому в случае, если нарушения, указанные в жалобе (жалобах) или заявлении на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, ЦИК РФ вправе обратиться в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу по существу.

**Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П**

14 ноября 2005 г. Конституционным Судом РФ было принято постановление по делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение указанными положениями конституционных прав гражданина В.Б. Бочкова.

В период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в октябре – ноябре 2003 года В.Б. Бочков составил, подготовил для печати и передал индивидуальному предпринимателю для изготовления тиражом 500 экземпляров агитационный материал с призывом к избирателям голосовать против всех кандидатов, а именно листовку "Против всех - правильный выбор", а затем распространил тираж без предоставления экземпляра (копии) либо фотографии листовки в избирательную комиссию. В.Б. Бочков, не являясь кандидатом в депутаты, в нарушение п. 7 ст. 63 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" оплатил изготовление агитационного материала из собственных денежных средств.

За эти действия В.Б. Бочков был подвергнут судом административному наказанию (штраф 1000 рублей). Суд сослался на п. 5 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав который предусматривает оплату расходов по проведению предвыборной агитации исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке.

В жалобе Уполномоченного по правам человека в РФ, поданной в Конституционный Суд РФ в защиту конституционных прав гражданина В.Б. Бочкова, оспаривается конституционность указанных законоположений, как запрещающих гражданину предвыборную агитацию против всех кандидатов без предварительной оплаты расходов на ее проведение за счет средств соответствующих избирательных фондов.

По мнению заявителя, оспариваемое регулирование фактически исключает возможность осуществления гражданами конституционного права свободно производить и распространять информацию любым законным способом в форме предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей к голосованию против всех кандидатов, и тем самым противоречит ст. 29 и ст. 55 Конституции РФ.

Таким образом, предметом рассмотрения стали нормы предполагающие запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации, направленной против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов, за счет собственных денежных средств.

В целях гарантирования свободных выборов федеральный законодатель в силу статей 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст.ст. 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1) и 76 (ч. 1 и 2) вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем, поскольку выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений, законодатель, обеспечивая указанные права, обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская при этом неравенства и несоразмерных ограничений[[11]](#footnote-11).

Деятельность, направленная на склонение избирателей к выражению при голосовании недоверия всем включенным в избирательный бюллетень кандидатам, была отнесена федеральным законодателем к предвыборной агитации. Из этого следует, что право агитировать против всех участвующих в выборах кандидатов, как одна из составляющих права участвовать в предвыборной агитации, в силу п. 28 ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" относится к признанным законодателем избирательным правам граждан. Однако юридические возможности граждан по проведению предвыборной агитации, в том числе агитации против всех кандидатов, имеют существенные особенности, о чем свидетельствует анализ других норм того же Федерального закона, которыми регулируется порядок информационного обеспечения выборов и финансирования избирательной кампании. Так, иные участники избирательного процесса – кандидаты и избирательные объединения самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц. Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Обязанность создания избирательных фондов для финансирования избирательной кампании возложена только на кандидатов и избирательные объединения.

Введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) – с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и предотвращение злоупотреблений, само по себе не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами[[12]](#footnote-12).

Между тем проведение предвыборной агитации, побуждающей избирателей выразить свою волю посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене, с привлечением средств избирательных фондов, которые создаются специально для того, чтобы кандидаты смогли реализовать свое пассивное избирательное право, в рамках демократического избирательного процесса объективно затруднено. Самостоятельное же, за счет собственных денежных средств осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов федеральным законом не регламентируется. Федеральный законодатель, признав право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, не предусмотрел специальное нормативное обеспечение данного права и финансирование этой деятельности.

Таким образом, в условиях отсутствия в избирательном законодательстве формально определенного порядка реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных (не являющихся средствами избирательных фондов) денежных средств норма, предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, представляет собой чрезмерное, не обусловленное конституционно значимыми целями ограничение свободы слова и права на распространение информации в форме предвыборной агитации, не отвечает требованиям определенности и недвусмысленности и потому не соответствует Конституции РФ.

Таким образом, право агитировать «против всех» участвующих в выборах кандидатов как одна из составляющих права участвовать в предвыборной агитации, относится к признанным законодателем избирательным правам граждан[[13]](#footnote-13).

Последующее исключение законодателем графы «против всех» из избирательного бюллетеня, на мой взгляд, является неправильным, так как гражданин, не желающий отдавать свой голос за какого-либо кандидата или партию теперь не имеет возможности высказать своё мнение. Некоторые избиратели теперь просто перечеркивают бюллетени, однако, в соответствии с законом, такой бюллетень является недействительным и не влияет на исход голосования.

**Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П**

Государственная Дума Астраханской области просит признать противоречащими Конституции РФ, ее ст.ст. 2, 6, 29 55 положения п. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1, 2, 3, 5 6 ст. 54, ст. 58 и п. 5 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" как не предоставляющие гражданину, который не является кандидатом и не выступает от имени кандидата или избирательного объединения, возможность проводить предвыборную агитацию без привлечения средств избирательного фонда, самостоятельно оплачивая соответствующие расходы. По мнению заявителя, тем самым несоразмерно ограничиваются свобода мысли и слова и право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Оспариваемые положения предусматривают, что расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов, для проведения предвыборной агитации на телевидении и радио предоставляется бесплатное или платное эфирное время. Устанавливают обязанность помещать во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, информацию о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации. Определяют условия изготовления, оплаты, выпуска и распространения агитационных материалов. Устанавливают соответствующие права и обязанности, а также запрет на распространение и изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда и с нарушением закона. Регламентируют порядок и источники создания избирательных фондов и их предельные размеры и не допускают финансирование расходов, связанных с ведением гражданами предвыборной агитации, иначе как через соответствующий избирательный фонд. Запрещают расходование в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в соответствующие избирательные фонды.

В части, касающейся ведения гражданами агитации против всех кандидатов (всех списков кандидатов), данные положения предметом рассмотрения не являлись.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении указал, что свободные выборы как способ выявления действительной воли народа и формирования легитимных выборных органов публичной власти тесно связаны с гарантируемыми Конституцией РФ (ст. 29), свободой мысли и слова, правом каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также со свободой массовой информации.

Федеральный законодатель при обеспечении свободного волеизъявления граждан, в условиях состязательности и открытости, обязан устанавливать такой порядок информационного обеспечения выборов, в том числе проведения предвыборной агитации и ее финансирования, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократические выборы и законность формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В Конвенции о защите прав человека и основных свобод записано, что «каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ[[14]](#footnote-14)». То же самое закреплено в Международном пакте о граждансикх и политических правах.

При осуществлении нормативного регулирования, направленного на разрешение правовых коллизий между правом на свободные выборы и свободой слова (выражения мнений), федеральный законодатель обязан соблюдать определенный правовой баланс между ними.

Граждане Российской Федерации, будучи носителями активного и пассивного избирательного права и одновременно выступая субъектами права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, не могут рассматриваться лишь как объект информационного воздействия. Исключение для граждан возможности проводить предвыборную агитацию или отсутствие надлежащих законодательных гарантий ее реализации означали бы, по существу, отказ в праве реально повлиять на ход избирательного процесса, который в этом случае сводился бы лишь к факту голосования[[15]](#footnote-15).

Если в ходе выборов не обеспечена свобода политической дискуссии, не созданы надлежащие условия для свободного обмена мнениями, в котором участвуют не только кандидаты, их представители или представители избирательных объединений, но и граждане, такие выборы нельзя признать свободными, а образованные в результате их проведения органы законными.

В соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" информация в избирательном процессе распространяется как посредством информирования избирателей так и посредством предвыборной агитации. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что установленное законом разграничение информирования избирателей и предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям Конституции РФ, поскольку только в условиях, когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными.

Устанавливая порядок проведения предвыборной агитации, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусмотрел разные правовые режимы агитационной деятельности для ее участников – кандидатов, избирательных объединений, с одной стороны, и граждан, с другой.

Так, кандидаты, избирательные объединения вправе создавать избирательные фонды и расходовать средства этих фондов на проведение предвыборной агитации, беспрепятственно распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы. Зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов, предоставляются как бесплатные, так и платные эфирное время и печатная площадь.

Граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся исключительно за счет средств избирательного фонда. Что касается участия граждан в финансировании предвыборной агитации, то оно заключается в праве вносить в избирательные фонды добровольные пожертвования, предельные размеры которых устанавливаются законом[[16]](#footnote-16).

Различия в условиях и порядке осуществления предвыборной агитационной деятельности (включая финансирование предвыборной агитации) кандидатами, избирательными объединениями, с одной стороны, и гражданами, с другой, законодатель связывает с особенностями способов и форм реализации активного и пассивного избирательного права, с особенностями присущих специальному статусу этих субъектов избирательного процесса правомочий, а также с целями, которые преследуют проводящие предвыборную агитацию кандидаты, избирательные объединения и участвующие в ее проведении граждане. При осуществлении пассивного избирательного права кандидат преследует цель быть избранным в состав соответствующего органа публичной власти, что предполагает необходимые для ведения избирательной кампании финансовые затраты.

Касаясь допустимости установления различий в статусе кандидатов (списка кандидатов, избирательных объединений) и граждан, не являющихся кандидатами, их представителями, представителями избирательных объединений, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года N 10-П по делу о проверке конституционности положений статей 48 и 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", статей 63 и 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" указал, что введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений), с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения, и на предотвращение злоупотреблений, не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами.

Высказанное мнение Конституционного Суда РФ подкрепляется нормами Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в СНГ, где говорится, что кандидатом (избирательным объединениям) запрещено использовать иные денежные средства, кроме поступивших в избирательные фонды[[17]](#footnote-17)

Запрет для граждан осуществлять самостоятельное, то есть помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации обусловлен также необходимостью обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей. На современном этапе развития России Конституционный Суд считает данный запрет обоснованным и не противоречащим Конституции РФ.

По запросу Астраханской Государственной Думы Конституционный Суд признал не противоречащим Конституции РФ п. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1, 2, 3, 5 6 ст. 54, ст. 58 и п. 5 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в той части, в какой ими не допускается проведение предвыборной агитации за или против кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, методами, требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов.

На мой взгляд, нормы, запрещающие гражданам проводить предвыборную агитацию на свои средства помимо избирательных фондов существенно нарушают принцип равенства всех кандидатов перед избирателями, и дает возможность недобросовестным кандидатам привлекать гораздо большие средства на проведение предвыборной кампании, нежели их оппонентам. Такой запрет федерального законодателя представляется абсолютно оправданным и обоснованным.

**Глава 3. Роль Решений Конституционного Суда РФ в разрешении избирательных спорах**

При рассмотрении дел о признании выборов недействительными суды проверяют все доводы заявителей и дают им правовую оценку. В то же время суд может разрешить вопрос о назначении даты выборов и не правомочен определять, например, структуру органов местного самоуправления, их вид и состав. Некоторые суды выносили решения о несоответствии региональных избирательных законов Конституции Российской Федерации, превышая тем самым свои полномочия и не учитывая, что проверка конституционности законов относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Конечно, разрешение жалоб граждан на действия (решения) органов, применяющих избирательное законодательство, и выявление между федеральными и региональными законами несоответствий, которые привели к нарушениям избирательных прав граждан, возложено на суды общей юрисдикции,

Однако, устраняя выявленные нарушения в каждом конкретном случае, суд общей юрисдикции не вправе признавать не соответствующими Конституции РФ и в силу этого более не действующими нормы уставов и избирательных законов, принятые на ее основе. Проверка их конституционности – прерогатива Конституционного Суда РФ. Последний же не вдается в проверку соблюдения гарантий избирательных прав граждан, поскольку она отнесена к компетенции судов общей юрисдикции.[[18]](#footnote-18)

Конечно Конституционный Суд РФ не разрешает избирательные споры в прямом, касавшимся различных проблем российского избирательного смысле этого слова. Его задача гораздо более важна, ибо конституционное правосудие представляет собой образец отношения к праву и законодательной технике. Конституционный Суд РФ принимает свои постановления, определения и заключения по инициативе уполномоченных на то органов государственной власти, а также по жалобам граждан и их объединений на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном случае, другими словами, исключает из действующего избирательного законодательства нормы, способствующие возникновению избирательных споров.

Среди вопросов избирательного законодательства, дела о которых были разрешены Конституционным Судом Российской Федерации, - соблюдение принципов демократического правового государства в этом законодательстве и практике проведения выборов, включая равноправие граждан при участии в выборах и референдумах. Прежде всего, решались правовые вопросы назначения и периодичности выборов, их срока и переноса последних (т.е. продления или сокращения легислатуры), установления дня голосования. Конкретизация этих сроков и дат – важное средство обеспечения или, напротив, отграничения избирательных прав граждан. Разрешались также дела о досрочном прекращении полномочий выборных органов власти, их отдельных депутатов и должностных лиц (по воле избирателей или по решению компетентных инстанций).

Все выявленные Конституционным Судом РФ прямые или косвенные нарушения конституционных принципов избирательного права приводили или могли привести к искажению волеизъявления избирателей при определении результатов выборов и подведении итогов голосования. Нарушения на любом этапе избирательного процесса конституционного права граждан избирать и быть избранными, а также нарушения, связанные со статусом и полномочиями выборных органов или должностных лиц, безусловно, влияют на степень участия граждан в выборах, на итоги их голосования, а значит, и на конечные результаты.

Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая и разрешая дела, связанные с избирательной системой страны, не ограничивался признанием тех или иных законов и иных нормативных актов не соответствующими федеральной Конституции. Если эти законы и нормативные акты применялись на практике и обусловили недостоверность результатов выборов, Конституционный Суд обращал внимание на необходимость исправления создавшегося положения.

Непосредственно затрагивая основы избирательного законодательства, решения Конституционного Суда РФ составляют его органическую часть. Постановления и определения Конституционного Суда, касающиеся конституционно-правовых основ организации и проведения выборов и референдумов, ориентируют государственные органы и избирательные комиссии всех уровней на единообразное применение норм избирательного законодательства.[[19]](#footnote-19)

Решения Конституционного Суда Российской Федерации не только развивают правовое содержание конкретного конституционного принципа, но и конкретизируют то конституционно-правовое пространство, в котором должны действовать избирательные комиссии. Правоприменительную практику последних обогащают и определения понятий, которые дает Конституционный Суд, например, понятия альтернативности, обеспечивающей избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов. При отсутствии альтернативности граждане лишаются свободы волеизъявления, а выборы превращаются в формальное голосование. Конституционный Суд определил, что внесение изменений в возникшие и развивающиеся избирательные правоотношения может повлечь ограничения в конституционных правах и, в конечном счете, разрушить основополагающие принципы избирательного процесса. Так был сформулирован важнейший принцип – неизменность законодательства в ходе избирательной компании.

Можно говорить и о формировании избирательного законодательства субъектов Российской Федерации через механизм конституционного правосудия. В одном из своих постановлений Конституционный Суд РФ отметил, что на региональном законодателе лежит конституционная обязанность своевременно осуществлять собственное правовое регулирование порядка формирования органов законодательной власти, приводить избирательные нормативные акты в соответствие с федеральными законами, обеспечивая защиту конституционных избирательных прав граждан. Поэтому решение Конституционного Суда РФ по конкретному делу влияет на законодательство субъектов Федерации, которые обязаны устранить пробелы либо изменить неконституционные нормы. Это способствует не только унификации избирательного законодательства, но и выработке общефедерального стандарта гарантий избирательных прав граждан применительно к выборам всех уровней, сокращает число избирательных споров.

Среди проблемных вопросов избирательного законодательства, рассмотренных Конституционным Судом РФ, необходимо отметить следующее:

-сбалансированность полномочий органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере избирательных правоотношений;

- соотношение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;

- соблюдение установленных законом процедур при назначении выборов;

- обеспечение периодичности и альтернативности проведения выборов;

- соблюдение принципа равенства избирательных прав при формировании законодательных (представительных) органов государственной власти.

Ряд решений Конституционного Суда РФ регулирует проблемные вопросы организации и проведения выборов в федеральные органы государственной власти, властные структуры субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Рассмотренные Конституционным Судом дела о нарушении избирательных прав граждан внесли значительный вклад в решение проблемы приведения регионального законодательства о выборах и референдумах в соответствие с федеральным законодательством, общепризнанными нормами международного права.[[20]](#footnote-20)

# Заключение

В демократическом государстве при достаточной развитости политической культуры и самодеятельности граждан практически не бывает полного единодушия на выборах. Смысл выборов не в том, чтобы продемонстрировать мнимый консенсус между всеми гражданами и социальными слоями, который никогда, кроме чрезвычайных ситуаций, не может быть достигнут в развитом обществе, а в том, чтобы все могли выразить свою волю, а государственная власть – быть созданной и действовать в соответствии с этой волей. Через борьбу на выборах, следовательно, в конечном счете, достигается стабильность и порядок в общественной жизни.

Во время избирательных кампаний обычно наблюдается подъем эмоциональной активности людей, порой сопровождаемый разного рода эксцессами. В развитых обществах, поэтому, вырабатываются определенные стандарты политического поведения, подкрепляемые соответствующими требованиями закона. Выборы дают выход накопившемуся у известной части населения недовольству действиями властей, они открывают единственной возможный путь демократического разрешения противоречий в обществе, исключая физические столкновения людей и путь навязывания большинству мнения меньшинства или отдельных политиков.

Немало избирательных споров порождает и недостаточный уровень правовой культуры избирателей и организаторов выборов. Многие споры просто не возникли бы, если бы некоторые кандидаты лучше разбирались в избирательном законодательстве. Низкая правовая культура участников избирательного процесса в определенной степени обусловлена тем, что избирательные правоотношения в России находятся на стадии становления. Им пока не достает зрелости, они еще не успели достаточно прочно сформироваться.

Поэтому повышение правовой культуры участников избирательного процесса позволит гармонизировать избирательные правоотношения, что сократит количество спорных, конфликтных ситуаций.

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

Судебная практика показывает, что избирательные споры по своей природе требуют особого процессуального регулирования, не совпадающего ни с исковым производством, ни с производством по делам, возникающим из административных правоотношений. В ходе рассмотрения спора должно быть восстановлено нарушенное избирательное право. В этой связи очень важна процедура рассмотрения возникшего спора. От организации процесса его рассмотрения во многом зависит степень гарантированности избирательных прав граждан. Существенное значение имеют сроки рассмотрения избирательных споров, система уполномоченных на то органов, порядок обжалования принятых ими решений.

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

# Список использованных нормативно – правовых актов и литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

# 2. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ(с изменениями от 30 июня 2003 г., 7 июня, 28 июля, 2 ноября, 29 декабря 2004 г., 21 июля, 27 декабря 2005 г., 5 декабря 2006 г.)

# 3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня, 4 июля, 23 декабря 2003 г., 7 июня, 12, 22 августа, 11 декабря 2004 г., 29 июня, 21 июля 2005 г., 12, 25 июля, 5, 30 декабря 2006 г., 30 января, 2 марта, 20, 26 апреля 2007 г.).

4. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51 – ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» ( с изменениями от 12, 25 июля, 30 декабря 2006 г., 26 апреля 2007 г.).

5.Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп. от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г., 5 февраля 2007 г.).

6. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19 - ФЗ (с изменениями и дополнениями) "О выборах Президента Российской Федерации";

7. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ (с изменениями и дополнениями) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

8. Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Ч. 1. М., 2005. С. 701 – 705.

9. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М. Изд – во МГУ, 2003. С. 263

10. Курячая М.М. Право на референдум в системе публично – правовых прав граждан РФ. Монография. – МГУ. 2007 г.

11. Дмитриев Ю.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004.

12. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М., 2004.

13. Резолюция 2200 А ХХI Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. Ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

14. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении».

# 15. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. N 17-П По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области"

# 16. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. N 3-П По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации".

1. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М. Изд – во МГУ, 2003. С. 263. [↑](#footnote-ref-1)
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М., 2004. [↑](#footnote-ref-2)
3. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М. Изд – во МГУ, 2003. С. 263 [↑](#footnote-ref-3)
4. Дмитриев Ю.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004. [↑](#footnote-ref-4)
5. п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-5)
6. ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-6)
7. ст. 1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-7)
8. статья 1 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года N 1-П [↑](#footnote-ref-9)
10. # Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности части первой пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова

    [↑](#footnote-ref-10)
11. П. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П. [↑](#footnote-ref-12)
13. Москва. 2005 г. Сообщение ИНТЕРФАКС. Конституционный Суд подтвердил права граждан производить и распространять агитматериалы «против всех». [↑](#footnote-ref-13)
14. П. 1 ст. 10 Конвенции о защите основных прав и свобод. [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П. [↑](#footnote-ref-15)
16. Постановление Конституционного Сулла РФ от 2006 г. № 7-П. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ст. 12 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. [↑](#footnote-ref-17)
18. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М., 2004. [↑](#footnote-ref-18)
19. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп. от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г., 5 февраля 2007 г.). [↑](#footnote-ref-19)
20. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М., 2004. [↑](#footnote-ref-20)