**1.2. Правовая природа и источники правового регулирования дел по защите избирательных прав граждан**

Избирательные права граждан относятся к числу важ­нейших политических нрав. Активные и пассивные избира­тельные нрава закреплен!,] н ч. 2 ст. 32 Конституции РФ:

"Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референду­ме". Эти нрава, наряду с другими... "обеспечиваются право­судием" (ст. IX Конституции РФ).

Отнесение к судебной подведомственности дел о защи­те избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ в полном объеме стало возможным лишь в связи с принятием Ф'-; оч 7 августа 2000 г. "О внесении изменений и дополнении г, Г11К РСФСР"'. Этим же законом была введена глава 2.1 1 11К г, повои редакции: "11роизводство но делам п защите избирательных прав и нрава на участие в референду­ме 1ра/кдан Российской Федерации". Стрмяурно •л'а глав;! включена в подраздел 11 раздела 2 ГИК: "11роизводство но делам, возиикаюш.им из административно-правовых отноше­ний". 11рактичсски закоиодаюль сохранил принадлежность споров из избирагсльных правоотношений к указанному виду судопроизводства.

Однако, к науке гражданского процессуального нрав"', правовая природа 'них дел рассматривается неоднозначно Дискуссии ио п'ому вопросу велись еще в преддверии принятия действующего ГИК РСФСР, т.е. еще до 1964 года. Эти дела либо включались в исковое производство, либо в особое, либо ни в одно из них'.

В настоящее время, с учетом коренных изменений за­конодательства о выборах и практики его применения вопрос о правовой природе дел по защите избирательных прав граж­дан приобретает новое звучание и ставит перед правовой наукой новые проблемы.

При анализе точек зрения о правовой природе избира­тельных споров необходимо исходить из общих положений теории гражданского процессуального права об исковой и неисковой формах защиты нарушенных прав.

Г.Л. Осокина, считая иск универсальным средством за­щиты любых нарушенных прав, утверждает, что но делам о защите избирательных прав граждан следует говорить о го­сударственно-правовом иске". Примерно такого же мнения придерживается Л.А. Киселева. Однако вид и сущность иска этим автором не раскрываются3.

Профессор М.К. Треушников полагает, что это дела но своей природе являются исками публично-правового вида4.

Это мнение наиболее адекватно отражает правовую природу споров, возникающих из избирательных правоотно­шений. Своеобразие этих дел в том, что предметом спора в них являются не административные отношения, а отношения из публичного права, защите подлежат политические актив­ные и пассивные права граждан избирать и быть избранными.

Весьма интересна позиция Л.В. Тумановой по вопросу о правовой природе дел по защите избирательных прав.

Отмечая существенную специфику этих дел, она за­ключает: "Представляется, что необходимо введение в Граж­данский процессуальный кодекс самостоятельной главы "Рассмотрение споров в сфере правоотношений, регулируе­мых избирательным законодательством", которая должна на­ходиться в разделе **"Особые исковые производства"'.**

Есть мнение о том, что **избирательные споры по сво­ей природе требуют особого процессуального регулирова­ния,** не совпадающего ни с исковым производством, ни с производством по делам, возникающим из административ­ных правоотношений2. Это суждение также заслуживает внимания в том смысле, что по этим делам суды не могут применять процессуальные средства гражданского искового производства, т.к. спор вытекает не из гражданских, а из пуб­лично-правовых отношений.

Отнесение к производству из административно-право­вых отношений исследуемых дел не бесспорно потому, что здесь нет по сути административных правоотношений.

Поскольку вопрос о введении в структуру ГПК раздела "Особые исковые производства" снят с обсуждения (право­мерно, как я полагаю), продолжать дискуссию по этой про­блеме представляется нецелесообразным.

Высказанные точки зрения с очевидностью подтвер­ждают сложность определения правовой природы дел по за­щите избирательных прав. Между тем, выяснение этого во­проса имеет большое значение для выработки адекватных процессуальных средств, используемых судами при рассмот­рении и разрешении этих дел.

Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что количе­ство дел по избирательным спорам имеет тенденцию к еже­годному росту, независимо от того, какой год является "вы­борным".

Так, если в 1997 г. рост этих дел составил 15,4% , то в 1998 г. - 24,2%2, а в 1999 г. - в два раза3!

Дела по разрешению споров, возникающих в связи с проведением избирательных кампаний затрагивают практи­чески интересы всего общества, всего дееспособного населе­ния, их важные политические права по участию в выборах и референдумах, в реализации институтов прямой и представи­тельной демократии.

А если учесть, что становление демократических пре­образований происходит в России в очень сложных условиях явно недостаточной политической, правовой культуры, то вопросы должного, своевременного, и юридически безу­пречного судебного контроля за избирательной кампанией весьма актуальны и важны.

Необходимо выработать специальные процессуальные механизмы, гарантирующие максимальное обеспечение, четкого, законного рассмотрения и разрешения этих дел, и обес­печения исполнения судебных актов.

Учеными-правоведами, изучающими вопросы разреше­ния избирательных споров в суде, выделяются следующие основные проблемы, требующие теоретической разработки и законодательного урегулирования: о соотношении судебной и несудебной форм защиты избирательных прав, о подсудно­сти, об особенностях вида судопроизводства, в порядке кото­рого следует разрешать избирательные споры, о форме воз­буждения этих дел в суде, сроках обращения в суд, сроках рассмотрения дел, о проблемах доказывания, предмете доказывания, составе лиц, участвующих в деле по избирательным спорам'.

Обстоятельное исследование проблем судебной защиты избирательных пра^ дано в кандидатской диссертации Л.А. Киселевой2. Но большинству поставленных и разработанных проблем автору удается сформулировать собственное виде­ние их разрешения.

Это нашло отражение в предложенном ею проекте гла­вы ГПК "Производство по делам о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах и референдумах". Главными вопросами, по мнению Л.А. Киселевой, требующими законодательного урегулиро­вания являются: подведомственность и подсудность дел; ли­ца, участвующие в деле; сроки рассмотрения дел; предмет доказывания и распределение бремени доказывания; судеб­ные решения и их обжалование и другие вопросы.

Предполагалось, что многие, заслуживающие внимания предложения, будут учтены при принятии Федерального За­кона "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР" от 7 августа 2000 года. Но

этого, к сожалению, не произошло.

Новая редакция гл. 23 ГНК "Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референду­ме граждан Российской Федерации" включает всего три ста­тьи, регулирующие судопроизводство по избирательным спорам. Полагаю, что этого явно недостаточно. Несовершен­ство процессуального законодательства и трудности в связи с этим при рассмотрении избирательных споров судами отме­чаются Верховным Судом РФ'.

Не остались не замеченными проблемы и неурегулиро­ванность законодательства по избирательным спорам, весьма противоречивая судебная практика и для публицистики.

Так, В. Нортнов высказал значительные и значимые по своей актуальности проблемы, которые обнаруживает судеб­ная практика по рассмотрению и разрешению споров, возни­кающих из избирательных правоотношений. К ним он отно­сит: сроки рассмотрения этих дел, проблемы пределов судеб­ного усмотрения, пересмотр судебных решений и другие.

О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов де­путатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законода­тельные /представительные/ и исполнительные органы государствен­ной власти субъектов Российской Федерации //Бюллетень Верховного

су да РФ. 1998. № 1,2.

Заслуживающую внимания обеспокоенность по про­блеме разрешения судами избирательных споров высказали специалисты конституционного права.

Отмечается большое разнообразие избирательных спо­ров, сложность их правовой квалификации. Последняя обу­словлена значительными пробелами, несовершенством зако­нодательства, регулирующего избирательные правоотноше­ния'. Все это отрицательно сказывается на эффективности судебной защиты избирательных прав граждан. Поэтому ис­следования проблем правовой природы дел, возникающих из избирательных правоотношений, должны быть продолжены как в интересах теории, так и совершенствования законода­тельства и судебной практики.

В дискуссии о правовой природе исследуемых дел надо исходить из содержания понятия "избирательные споры".

Именно оно позволяет точнее определиться с правовой природой этих дел.

В правовой науке не разработан устойчивый понятий­ный аппарат избирательных споров как правового явления.

Представители науки конституционного права полага­ют, 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. Как следует из этого определения, оно

применимо как для административного, так и судебного по­рядка их разрешения.

Позиция приведенного выше определения понятия из­бирательного спора требует уточнения относительно того, что это споры по поводу применения избирательного законо­дательства. Точнее сказать - это споры в связи с нарушением избирательного законодательства, в результате которого, по мнению заявителя, нарушены его избирательные права.

Можно определить избирательные споры как правовые конфликты, возникшие между субъектами избирательных правоотношений в связи с нарушением избирательных прав заявителя, подлежащие разрешению в административном, либо судебном порядке.

Для более четкого выявления особенностей процессу­альных средств, применяемых судом при разрешении кон­кретного избирательного спора определенное значение имеет классификация этих споров.

Довольно обстоятельной представляется классифика­ция избирательных споров, приведенная Л.А. Киселевой в ее научном исследовании.

В зависимости от вида защищаемого права все избира­тельные споры она подразделяет на две группы: а) о защите активного права /избирать/; б) пассивного права /быть из­бранным/. Такая классификация признана традиционной'.

В зависимости от субъектного состава спорного право­отношения Л.А. Киселева выделяет споры о защите избира­тельных прав: 1) определенного субъекта /гражданина, обще­ственного объединения/ и 2) неопределенного круга лиц /избирателей/.

М.К. Треушников, наряду с указанными выше двумя классификационными группами избирательных споров, счи-

тает возможным и целесообразным выделить третью класси­фикационную группу: в зависимости от стадии развития из­бирательного процесса: а) споры о формировании избира­тельных округов; б) о правильности списков избирателей; в)о выдвижении и регистрации кандидатов в депутаты; г) прове­дения предвыборной агитации; д) проведения голосования и подсчета голосов; е) закрепления результатов голосования'. Такая классификация избирательных споров, безусловно, обоснована, но, как представляется, не может считаться ис­черпывающей в связи с многообразием избирательных спо­ров как по субъекту защиты, так и по объекту спора.

Самостоятельный и своеобразный вклад в классифика­цию избирательных споров внесли ученые конституционного права.

В качестве главных критериев классификации названы:

1) уровень проводимых споров; 2) предмет спора; 3) оспари­вающая сторона; 4) порядок разрешения; 5) причина возник­новения спора .

Разработчики этих классификационных признаков со­вершенно не касаются и не включают те признаки, которые уже, в большинстве своем, считаются традиционно признан­ными, изученными учеными-процессуалистами /о чем гово­рилось выше/. Представляется, что такие признаки как оспа­ривающая сторона /в процессе это заявитель по делу/, поря­док разрешения спора, причины возникновения спора вряд ли могут рассматриваться как основания для классификации из­бирательных споров, имеющих значение для судопроизводства. Скорее это обобщение данных по анализу всех споров, возникающих при проведении выборов или референдума. Применительно к судопроизводству может быть принят та­кой классификационный признак как предмет избирательно­го спора. В сущности в таблице по предмету спора перечис­лены наиболее характерные, часто распространенные споры:

о неназначении выборов, о переносе дня голосования, о на­рушении порядка сбора подписей, нарушение правил подсче­та голосов и т.п.

Предмет избирательного спора, подлежащего разреше­нию в суде, - это всегда спорное правоотношение, опреде­ленное нормами избирательного права.

Предмет спора находит свою определенность в заявле­нии, подаваемом заявителем, в котором он конкретизирует, по поводу какого конкретного нарушения избирательного права он просит суд рассмотреть его заявление. Авторы, в целом, правильно отмечают разнообразие нарушений, о ко­торых и разрешает спор суд.

Приведенные точки зрения по вопросу классификации

избирательных споров позволяют сделать вывод о неодно­родном подходе к этому вопросу ученых процессуального права и ученых материального права. Сложность проведения классификации избирательных споров очевидна. .

Полагаю целесообразным все избирательные споры разделить на две большие группы по признаку предмета спо­ра: 1) споры, возникающие из избирательных правоотноше­ний в связи с нарушением организационно-процедурных пра­вил организации и проведения выборов и проведения рефе­рендума; 2) споры о нарушении нормативно-правового регу­лирования выборов и проведения референдума.

Предметом защиты во всех случаях разрешения право­вого конфликта из избирательных правоотношений будут политические права избирать и быть избранными и участво­вать в проведении референдума граждан Российской Федера­ции.

По всем избирательным спорам предметом доказывания будет совокупность юридически значимых фактов, под­тверждающих или опровергающих обстоятельства так или иначе повлиявшие на свободу волеизъявления субъектов из­бирательных правоотношений. Именно свобода волеизъявле­ния граждан как субъектов избирательных правоотношений /независимо от того, одного гражданина или избирательного объединения, блока.../ пронизывает все законодательство о выборах как основополагающего принципа реализации кон­ституционного избирательного права.

Принципы проведения в Российской Федерации выбо­ров и референдумов, закрепленные в ст. 5 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ­думе граждан Российской Федерации" /с изменениями и до­полнениями от 30 марта 1999 г./ подчеркивают полную сво­боду волеизъявления граждан при участии их в избиратель­ной кампании, независимо от формы участия и вида того права, которое гражданин реализует при этом /активное, пас­сивное, или он содействует проведению выборов и т.п./.

Правовые гарантии обеспечения принципов проведения выборов и референдума заложены в главе Х указанного выше ФЗ "Об основных гарантиях ..." в ст.ст. 63-65. В частности, в ст. 64 Закона - "Основания для отмены регистрации кандида­та..." ч. 1,2,3,4 подчеркивают как основания отменены или признания недействительными выборов, референдума при установлении обстоятельств, повлиявших на свободу воле­изъявления избирателей. И это правильно. Независимо от способа нарушения свободы волеизъявления /подкуп избира­телей, недостоверность сведений о кандидате, использование кандидатом служебного положения в целях избрания и т.п./, установление таких обстоятельств судом, является основани­ем для удовлетворения требования заявителя о восстановле­нии его нарушенных избирательных прав.

Таким образом, судебный избирательный спор - это правовой конфликт, возникший между субъектами избира­тельных правоотношений, в связи с предполагаемым нару­шением свободы волеизъявления лица, обращающегося в суд за защитой избирательных прав и подлежащий рассмотрению и разрешению по установленной подсудности.

Анализ сущности и классификации избирательных спо­ров позволяет сделать вывод о том, что суд разрешает спор не из административных правоотношений, а из публично-правовых, избирательных правоотношений.

В этой связи следует признать правомерным отнесение этих дел к производству из публично-правовых отношений в проекте будущего ГПК РФ.

Для правильного рассмотрения и разрешения судами избирательных споров немаловажное значение имеют источ­ники правового регулирования избирательных правоотноше­ний. Таковыми следует считать совокупность материального и процессуального законодательства, регулирующих право­вые вопросы организации, проведения выборов, а также фор­мы и порядок разрешения возникающих правовых конфлик­тов между субъектами избирательных правоотношений.

Основным источником правового регулирования изби­рательных правоотношений должно быть избирательное пра­во.

Вопрос о понятии избирательного права рассматривает­ся неоднозначно в юридической науке. Есть мнение, что избирательное право это институт конституционного права, компонент межотраслевого комплексного института, инсти­тут публичного права.

Споры и дискуссии по вопросам понятия, содержания, сущности избирательного права, как отрасли права, предсто­ит решать специалистам конституционного, публичного пра­ва.

Представляется приемлемым определение отрасли из­бирательного права, сформулированное в учебнике для вузов:

"Избирательное право, как правовая категория, пред­ставляет собой систему правовых норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных актах /источниках права/, которые регулируют общественные отношения, дея­тельность /принципы и правила поведения/ субъектов, уста­навливают их права и обязанности в сфере осуществления народовластия - выборов в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления".

Из этого определения можно сделать вывод, что содер­жанием избирательного права являются "облеченные госу­дарством в форму правовых норм принципы, положения и гарантии, согласно которым проводятся выборы, осуществ­ляются действия и принимаются решения гражданами, поли­тическими партиями, избирательными комиссиями, другими органами, наделенными полномочиями по подготовке и проведению выборов, иными субъектами правоотношений на различных этапах избирательной кампании" .

Избирательное право, как и всякое публичное право, имеет множественность субъектного состава и объектов ре­гулирования общественных отношений. Это обстоятельство существенно влияет на содержание процессуальных средств, избираемых судом при разрешении того или иного спора из избирательных правоотношений.

Для более четкой определенности правовых понятий, которыми должны руководствоваться суды при разрешении данных споров законодательство о выборах вводит термино­логическую норму. Это статья 2 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Рос­сийской Федерации" в редакции ФЗ от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ - "Основные термины, используемые в настоящем Феде­ральном законе". Это довольно емкое и обстоятельное пере­числение терминов и краткое изложение их содержания весьма существенно облегчает задачи судов по рассмотрению и разрешению споров из избирательных правоотношений. И все же, как выше отмечалось, многосубъектность и многообъектность избирательных правоотношений и связанные с этим сложности правовой квалификации спора не исчерпы­ваются понятийным аппаратом ст.2 указанного Закона.

Избирательные права граждан согласно терминологи­ческой норме (ст. 2 ФЗ от 5 сентября 1997 г. с изменениями и дополнениями от 30 марта 1999 г.) - это "конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть из­бранными в органы государственной власти и органы мест­ного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избиратель­ных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избира­тельных действиях"'.

Нарушение избирательных прав действиями (бездейст­вием) различных управомоченных избирательных органов и их должностных лиц являются основанием возникновения спора из избирательных правоотношений.

Анализ положений избирательного законодательства приводит к выводу о том, что в целом, процедура рассмотре­ния споров и в административном и судебном порядке слабо урегулирована. Хотя справедливости ради следует отметить, что ст.90 ФЗ "О выборах депутатов Госдумы ..." от 24 июля 1999 г. "Обжалование решений, действий (бездействия), на­рушающих избирательные права граждан"2 - выгодно отли­чается от содержания аналогичных норм в ФЗ "Об основных гарантиях..." редакции 5 сентября 1997 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в ФЗ от 30 марта 1999 г. Отличие, главным образом, состоит в большей упорядоченности порядка разрешения избирательных споров.

И все же, перечисление лишь отдельных положений по обжалованию в судах и в избирательных комиссиях соответ­ствующих уровней действий, решений избирательных орга­нов и их должностных лиц в одной-двух статьях Закона пол­ностью не решает проблемы эффективности защиты избира­тельных прав граждан.

Система избирательного права может быть сконструи­рована следующим образом: нормы объективного и субъек­тивного избирательного права; нормы общей и особенной части; гарантийные нормы; материальные и процессуальные нормы.

Избирательное право, как известно, относится к неко­дифицированной отрасли Российского права.

Суды при разрешении избирательных споров, реализуя ст. 10 ГИК РСФСР, для постановления законных решений применяют следующие источники избирательного права:

Конституцию РФ от 12 декабря 1993, те ее нормы, которые в определенной мере регулируют избирательные правоотно­шения (например, ст.ст. 32, 55, 71, 73, 96, 131 и некоторые другие).

Федеральные законы, регулирующие избирательные отношения также относятся к источникам, применяемым су­дами. Важнейшие из них: ФЗ "Об основных гарантиях изби­рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 5 сентября 1997 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в ФЗ от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ; ФЗ от 24 июля 1999 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федера­ции".

Эти нормативные акты регулируют выборы во все ор­ганы государственной власти и местного самоуправления в России.

Нормативные акты субъектов Российской Федерации являются для судов источником нормативного регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Феде­рации и в органы местного самоуправления.

Эти важнейшие положения о выборах закреплены в конституциях, уставах республик, краев, областей.

Суды применяют также акты органов местного само­управления по вопросам избирательных процедур и правил.

Немаловажное значение для судов имеют нормативные акты избирательных комиссий, регулирующие те или иные организационные, обеспечительные, информационные, про­цедурные вопросы деятельности избирательных комиссий, их органов и должностных лиц обеспечивающих проведение выборов.

Суды применяют также подзаконные акты в форме Ин­струкций, Разъяснений, которые издает Центральная избира­тельная комиссия Российской Федерации. Например, Инст­рукция о порядке предоставления эфирного времени на кана­лах государственных телерадиокомпаний избирательным объединениям, избирательным блокам, кандидатам в депута­ты Государственной Думы Федерального Собрания Россий­ской Федерации и публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях с государст­венным участием.

Процесс, как известно, есть форма жизни материально­го права. В этой связи обращение суда к материальному из­бирательному праву обусловлено необходимостью установ­ления подведомственности и подсудности дел; судебного со­става лиц, участвующих в деле; особенностей судебных дока­зательств и судебного доказывания; особенностей судебных решений и т.п. Другими словами, материально-правовые нормы, в случае возникновения спора по вопросу правильно­сти их реализации, должны быть обеспечены надлежащими процессуальными средствами. Это позволит суду постано­вить законное и обоснованное решение по делу и обеспечить эффективную защиту нарушенных избирательных прав граж­дан и других субъектов избирательных правоотношений.

Определенный вклад в разработку проблем судебной защиты избирательных прав внесли ученые: М.К. Треушни-ков2, Л.В. Туманова3, Л.А. Киселева4, авторский коллектив учебника "Избирательное право и избирательный процесс в РФ"5 и др.

Существенное влияние на восполнение пробелов про­цессуального законодательства оказывают Обзоры судебной

практики, публикуемые Верховным Судом РФ', а также ма­териалы по отдельным категориям дел по спорам из избирательныл. правоотношений.

**2.2. Подведомственность и подсудность споров, возникающих из избирательных правоотношений**

Подведомственность споров из избирательных право­отношений является альтернативной. Это вытекает из содер­жания ч. 1 и ч. 6 ст. 63 Главы Х - "Обжалование нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме и от­ветственность за нарушения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на уча­стие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изм. и доп. от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ).

Часть 1 ст. 63 указанного ФЗ определяет право граждан обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также ре­шения и действия (бездействие) избирательных комиссий и комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающие

"О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов де­путатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законода­тельные /представительные/ и исполнительные органы государствен­ной власти субъектов Российской Федерации". БВС РФ. 1998. № 1,2.

2 Например, применение судами Закона Российской Федерации "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федера­ции". В кн.: Судебная практика по гражданским делам /1993-1996/ под ред. заместителя Председателя Верховного Суда РФ В.М. Жуйкова. М., 1997. С. 32, 47.

113

избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме.

Часть 6 ст. 63 ФЗ предусматривает обжалование таких же действий (бездействия) органов и должностных лиц, на­рушающих избирательные права граждан и право на участие в референдуме в избирательные комиссии и в комиссии ре­ферендума в вышестоящем порядке их иерархического по­строения. В этой связи целесообразной представляется клас­сификация избирательных споров в зависимости от уровня проводимых выборов: федеральные, региональные, муници­пальные, локальные'.

Именно из такой классификации исходит Верховный Суд РФ при обобщении судебной практики.

Например, "О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связан­ных с проведением выборов депутатов Государственной Ду­мы Федерального Собрания Российской Федерации"2, "О не­которых вопросах... выборов Президента Российской Феде­рации"3, "Вопросы применения... выборов в законодатель­ные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации"4.

Это обусловлено тем, что нормативное регулирование организации и проведения выборов на разных уровнях регу­лируется, кроме федерального законодательства, также и ло­кальными нормативными актами. Анализ их применения по­зволяет обнаружить пробелы, противоречия, несовершенство как самих актов, так и практику их применения.

Право выбора органа, в который гражданин намерен обжаловать допущенное, по его мнению, нарушение его из­бирательных прав, принадлежит самому гражданину. Часть 9 ст. 63 ФЗ "Об основных гарантиях..." предусматривает, что предварительное рассмотрение спора в вышестоящих избира­тельных комиссиях не является обязательным условием для обращения в суд".

Таким образом, заявитель, полагающий, что его избира­тельные права нарушены, сам избирает форму защиты: вне­судебную, т.е. в иерархии избирательных комиссий, либо не­посредственно-судебную форму.

Автор темы 19 учебника '"Избирательное право и изби­рательный процесс в Российской Федерации" А.В. Иванченко выстраивает следующий иерархический порядок разрешения избирательных споров в административном порядке':

|  |
| --- |
| ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РФ |
| Центральная избирательная комиссия субъекта РФ |
| Территориальная избирательная комиссия |
| Окружная избирательная комиссия |
| Участковая избирательная комиссия |
| Муниципальная избирательная комиссия |
| Комиссия референдума |

В этой же работе приводится перечень судов, рассмат­ривающих избирательные споры. Таблица выглядит следую­щим образом^\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

|СУДЕБНЫЙ

Судебная палата по Информационным спорам при Президенте Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ

Конституционный (уставной)суд субъекта РФ

Верховный Суд РФ

Суд субъекта РФ

Городской /районный суд

Следует заметить, что Судебная палата не является су­дебным органом, т.к. не предусмотрена в ФЗ "О судебной системе в РФ". Это квазисудебный орган со своей специаль­ной компетенцией.

Деятельность Конституционного Суда РФ и уставных судов субъектов также имеет специфическую направлен­ность. Эти суды не разрешают избирательных споров как та­ковых. Их компетенция - проверка соответствия Конституции РФ, уставам субъектов избирательного законодательства.

Таким образом, большинство избирательных споров разрешают суды общей юрисдикции в соответствии с опре­деленной процессуальным законодательством подсудностью избирательных споров.

ФЗ "Об основных гарантиях..." не допускает одновре­менного рассмотрения спора в комиссиях и суде. Часть 10 ст. 63 ФЗ "Об основных гарантиях..." гласит, что в случае при­нятия жалобы к рассмотрению судом и обращения с такой же жалобой в избирательную комиссию, комиссию референду­ма, последние "приостанавливают рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу". Приведенное по­ложение, как представляется, нуждается в уточнении. В част­ности, всякое приостановленное производство подлежит во­зобновлению после устранения причин приостановления. Возможно ли возобновить приостановленное в избиратель­ной комиссии производство по жалобе после вступления ре­шения суда в законную силу? Ответ на этот вопрос может быть только отрицательный. Согласно процессуальному за­конодательству одновременное разрешение одного и того же спора в суде и ином органе защиты /третейском, товарище­ском суде/ не допускается. Производство по рассмотрению жалобы заявителя на нарушение его избирательных прав в избирательной комиссии должно быть прекращено, а не при­остановлено. В этой связи ч. 10 ст. 63 ФЗ "Об основных га­рантиях" предлагается изложить в следующей редакции:

"Избирательная комиссия, получив извещение о поступившей в суд жалобе гражданина о нарушении его избирательных прав прекращает производство по аналогичной жалобе, о чем извещает заявителя и суд. Одновременное рассмотрение ана­логичных (тождественных) жалоб избирательной комиссией и судом не допускается". На мой взгляд, наряду с судебной

формой разрешения споров необходимо развивать и совер­шенствовать несудебные формы защиты нарушенных прав.

В частности, если говорить о разрешении избиратель­ных споров, то анализ действующего избирательного законо­дательства не имеет четкой регламентации порядка внесу­дебного рассмотрения и разрешения избирательных споров. А между тем, в этом видится необходимость. Практика, не ожидая законодателя, вырабатывает соб­ственные механизмы разрешения избирательных споров. Так, в избирательных комиссиях создаются рабочие группы с уча­стием членов комиссии с правом решающего голоса, экспер­тов, специалистов и других лиц, способных оперативно и квалифицированно разрешить возникший спор. В рассмотре­нии спора может принимать участие и прокурор. На заседа­ние приглашаются заявители и другие лица, подавшие жало­бу на решение, действие (бездействие) избирательной комис­сии либо ее должностных лиц'. Этот порядок рассмотрения споров обозначен как административный2. Но, как известно, нет ни в одном органе административной юрисдикции актов, регулирующих жесткий, последовательный (постадийный),

порядок разрешения споров.

Полагаю, что есть острая необходимость в выработке

процедурного порядка по разрешению избирательных споров в избирательных комиссиях. Возможно в нормах избиратель­ного права следует закрепить специальные процедурные пра­вила по рассмотрению и разрешению споров, возникающих из избирательных правоотношений в самих избирательных комиссиях всех уровней, включая и порядок рассмотрения споров о правомерности действий нижестоящих избирательных комиссий вышестоящими избирательными комиссиями. Речь не идет о контроле или надзоре в иерархии органов по выборам и референдумам. Избирательные комиссии в своей деятельности самостоятельны и независимы. Полагаю, что рассмотрение избирательных споров будет более квалифици­рованным и оперативным в самой комиссии, не исключая по­следующего рассмотрения конфликта судом в соответствии с установленной подсудностью. 1 Предлагается в этой связи вне­сти в Закон РФ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде­рации" специальную главу.

"Правила рассмотрения и разрешения споров, возни­кающих из избирательных правоотношений".

В них четко определить все процедурные правила, ка­сающиеся органов рассмотрения, их правомочий, порядка обращения в эти органы, процедуры разрешения споров, ис­полнение решений органов рассмотрения избирательных споров.

В заключении Правил указать: "Любое заинтересован­ное лицо, не согласное с решением органов по рассмотрению избирательных споров, вправе обжаловать эти решения в суд". Такая постановка могла бы не только упорядочить вне­судебный порядок, но и значительно оперативно решать во­просы защиты избирательных прав. И что немаловажно: уда­лось бы сократить количество обращений в суды.

Имеющиеся исследования по административному по­рядку разрешения споров включают в качестве органов изби­рательные комиссии в их иерархическом порядке: начиная с муниципальной избирательной комиссии и заканчивая Центральной избирательной комиссией'. Как уже отмечалось, конкретно разрешением споров занимаются создаваемые специально рабочие группы. Их статус нормативно не опре­делен, что безусловно, является существенным пробелом за­конодательства. В избирательном законодательстве необхо­димо определить "органы по рассмотрению избирательных споров во внесудебном порядке".

Представляется, что такую задачу должны решить спе­циалисты конституционного права.

Как уже ранее отмечалось, перечисление всех споров, подведомственных судам, в гражданском процессуальном законодательстве вряд ли целесообразно с практической точ­ки зрения, и законодательной техники. Однако и отсутствие определения судебной подведомственности избирательных споров в П1К РСФСР и в гл. 23 новой редакции (ФЗ от 7 ав­густа 2000 г.) вряд ли правильно.

Анализ материального и процессуального законода­тельства по избирательным спорам приводит к выводу о не­обходимости закрепления в процессуальном законодательст­ве нормы следующего содержания:

"Судам подведомственны дела по спорам из избира­тельных правоотношений, если:

1) спор возник в связи с нарушением организационно-процедурных правил организации и проведения выборов и референдума.

2) спор возник в связи с нарушением нормативно-правового регулирования организации и проведения выборов и референдума.

**Подсудность** избирательных споров определяется в на­стоящее время как нормами материального права, так и гра­жданского процессуального права.

Часть 2 ст. 63 ФЗ "Об основных гарантиях..." определя­ет родовую подсудность избирательных споров соответст­венно уровню проводимых выборов. Решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии РФ и ее должностных лиц обжалуются в Верховный Суд РФ; Реше­ния, действия (бездействие) избирательных комиссий субъек­тов РФ, окружных избирательных комиссий и их должност­ных лиц - в суд субъекта РФ.

Решения, действия (бездействие) всех иных избира­тельных комиссий и комиссий референдума обжалуются в районные суды.

Гражданское процессуальное законодательство в ст. 233 ГПК новой редакции (ФЗ от 7 августа 2000 г.) содержит отсылочное положение о подсудности избирательных споров (ст.ст. 114-116 ГПК). Материальное право регулирует под­судность с большей определенностью. Однако, судебная практика не отмечает серьезных проблем в определении под­судности.

В научно-правовой теории неоднозначно рассматрива­ется вопрос о месте норм, регулирующих подсудность дел из избирательных правоотношений. Высказано мнение о том, что материальному праву не следует затрагивать вопросы процессуального права, имея в виду определение подсудно­сти избирательных споров. В случае необходимости следует вносить своевременно изменения в действующий ГПК'. Это предложение поставлено под сомнение по тому основанию, что избирательное право развивается весьма интенсивно и потому "нормы процессуального характера уже вписаны в их систему".

Безусловно, более предпочтительным будет то идеаль­ное положение, когда процессуальные вопросы будут преро­гативой только процессуального законодательства. Но это в идеале! В реальной действительности необходима согласо­ванность законодателей межотраслевого регулирования и, по возможности, не допускать подмены либо вмешательства в специфически отраслевое регулирование. Улучшение техни­ки законотворчества позволит также избежать дублирования однородных норм. К примеру, совершенно излишним пред­ставляется ч. 3 ст. 63 ФЗ "Об основных гарантиях...":

"Решения суда обязательны для исполнения соответствую­щими избирательными комиссиями, комиссиями референду­ма"?! Согласно ст. 13 Г11К - "Обязательность судебных ак­тов" - (ред. ФЗ от 7 августа 2000 г.) - судебные акты, всту­пившие в законную силу, обязательны для всех...".

Территориальная подсудность обусловлена родовой, т.к. суды соответствующих уровней находятся в столице РФ, столицах субъектов и районных центров.

Судам соответствующего уровня подсудны споры по заявлениям о незаконности действий, решений соответст­вующих избирательных комиссий и их должностных лиц. Однако им неподсудны жалобы на решения тех избиратель­ных комиссий, которые рассмотрели спор в порядке подчи­ненности.

Так, по одному из дел судья Самарского областного су­да отказал в приеме заявления гр. О. по тому основанию, что он уже обжаловал решение окружной избирательной комис­сии об отказе ему в регистрации кандидатом в Центральную

избирательную комиссию. Судья посчитал, что гр. О обжалу­ет решение ЦИК, которым ему отказано в удовлетворении жалобы на решение окружной избирательной комиссии. На самом деле, гр. О использовал возможность обжалования ре­шения окружной избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию. Но в суд гр. О обратился с жало­бой не на решение ЦИК, а на решение окружной избиратель­ной комиссии. При таком положении дело подсудно Самар­скому областному суду и судья не вправе был отказать гр. О в приеме его заявления в суд.

Этот пример сообразуется с положением о том, что су­ды не вправе пересматривать решения вышестоящих избира­тельных комиссий, вынесенных по жалобам, на решения ни­жестоящих комиссий (ч. 6 ст. 116 ГПК). В то же время, об­ращение с жалобой *9* вышестоящую избирательную комис­сию на решение нижестоящей не лишает права заявителя об­ратиться в суд соответствующего уровня с жалобой на реше­ние избирательной комиссии того же уровня.

Действующий ГПК не содержит четкого регулирования этого вопроса, а судьи на практике допускают ошибки, лишая граждан права на обращение в суд за защитой избирательных прав.

Восполнить пробел процессуального законодательства могла бы норма следующего содержания: "Рассмотрение жа­лобы на решение, действие (бездействие) нижестоящей изби­рательной комиссии или ее должностных лиц вышестоящей избирательной комиссией не лишает заявителя права обра­щения в суд соответствующего уровня по оспариванию ре­шения избирательной комиссии этого же уровня. Использо­вание заявителем административного порядка не исключает

права на обращение в суд для разрешения избирательного спора".

Это положение следует закрепить в гл. 23 проекта ГПК в статье: "Подведомственность и подсудность дел по защите избирательных прав".

**2.3. Возбуждение дел о защите избирательных прав и подготовка их к судебному разбирательству**

Возбуждение дел исследуемой категории подчиняется общим положениям гражданского процессуального законо­дательства. Наряду с этим имеются специфические особенно­сти выбора тех процессуальных средств, которые наилучшим образом учитывают особенности дел по избирательным спо­рам.

Прежде всего, необходимо определиться по вопросам о форме обращения в суд и субъектах обращения в суд.

Независимо от того, по поводу какого вида нарушения избирательных прав обращается заявитель в суд, полагаю, что **формой обращения должно быть** заявление.

В целом, не отрицая универсальности иска как средства защиты любого нарушенного права, полагаю, что средство возбуждения дела вовсе не обязательно должно быть исковое заявление. Исковое заявление (разрядка моя - Ю.11.) должно быть средством возбуждения дел из гражданских правоотношений по спорам о защите частного права или ин­тереса между равноправными субъектами спорных правоот­ношений.

В этой связи вряд ли возможно к делам, возникающим из избирательных правоотношений применять такой понятийный аппарат и правила искового производства как "иск", "истец", "ответчик".

В законодательстве, судебной практике довольно проч­но укрепилось такое средство обращения в суд как жалоба. 11олагаю, что жалоба, вышедшая из недр административного права ("жалобы по начальству"), должна там и оставаться. Жалоба, обжалование действий, актов и т.п. в большей сте­пени свойственно для деятельности органов, должностных лиц, чьи акты и действия обжалуются в порядке подчиненно­сти. Нами ранее приводилась подробная аргументация ис­ключения жалобы как средства обращения в суд по всем де­лам из публично-правовых отношений, в том числе и по де­лам о защите избирательных прав.

Как решает этот вопрос законодатель? Неоднозначно. Действующий ГПК РСФСР содержит термин "жалоба". Ста­тья 233 ГПК в редакции ФЗ от 7 августа 2000 г. озаглавлена:

"Подача заявления или жалобы". Статья 254 Проекта ГПК 2000 г. имеет наименование: "Подача заявления". Последняя редакция представляется наиболее правильной. Если согла­ситься с новой редакцией ст. 233 ГПК, то необходимо поду­мать о том, в каком случае в суд подается жалоба, а в каком -заявление? Мотив включения две формы обращения в суд по спору из избирательных правоотношений мало понятен! Возможно имелось в виду жалоба от граждан, а заявление от организаций? Так нет! Это не следует из содержания всей главы 23 ГПК новой редакции. Необходимо исключить из избирательного законодательства формы обращения в суд, не предусмотренные Гражданским процессуальным кодексом.

Например, п. 1 ст. 92 ФЗ "О выборах депутатов Госу­дарственной Думы Федерального Собрания Российской Фе­дерации" от 24 июня 1999 г. предусматривает право Цен­тральной Избирательной комиссии РФ обратиться в Верхов-

125

ный Суд РФ "с представлением (подчеркнуто мною -10.П.) о признании избрания кандидата, федерального списка канди­датов недействительными". ЦИК РФ в данном случае, как и в других, обращается в суд с заявлением, в котором конкретно излагает требования к суду о разрешении избирательного спора по существу. При принятии нового ГПК следует при­нять редакцию статьи 264 Проекта ГПК 2000 г. как норму соответствующую сущности формы возбуждения этих дел.

Заявление по форме и содержанию должно соответст­вовать как общему, так и специальному требованию. Нормы ГПК не содержат специальных положений о содержании за­явления по избирательному спору.

Полагаю целесообразным введение нормы: "Содержа­ние заявления".

"В заявлении должно быть указано: 1) кто из субъектов избирательных правоотношений нарушил избирательные права заявителя; 2) в чем конкретно проявляется это наруше­ние (действие, бездействие, незаконное решение органа пуб­личной власти или должностного лица и т.п.); 3) какие кон­кретно избирательные права нарушены (активные, пассив­ные) и как это нарушение повлияло на свободу волеизъявле­ния заявителя, участвующего в выборах или референдуме; 4) как разрешен его спор во внесудебном порядке, если он ис­пользовал такую возможность; 5) другие, существенные об­стоятельства и доказательства, подтверждающие эти обстоя­тельства, которые заявитель считает необходимыми для раз­решения его спора по существу; 6) конкретное требование к суду о защите его нарушенных прав и способе их восстанов­ления; 7) указание на доказательства, подтверждающие тре­бования заявителя".

Заявление, поданное с нарушением указанных требова­ний (как общих, так и специальных), оставляется без движе-

126

ния, о чем судья выносит мотивированное определение с ука­занием недостатков и времени для их устранения.

Несоблюдение заявителем этих указаний влекут общие правовые последствия: заявление считается неподанным и возвращается заявителю (ст. 130 ГИК).

Возможен отказ в приеме заявления по следующим ос­нованиям ст. 129 действующего ГПК:

если заявление не подлежит рассмотрению и разреше­нию в порядке гражданского судопроизводства.

Эти основания п. 1 ст. 129 ГПК могут означать:

а) спор лишен юридического содержания;

б) разрешение спора не подведомственно суду;

в) заявленные требования не затрагивают прав и инте­ресов заявителя.

Пункт 3 ст. 129 ГПК: если имеется вступившее в закон-

•ную силу, вынесенное по спору между теми же сторонами, о

том же предмете и по тем же основаниям решение суда.

Такое положение п. 3 ст. 129 ГПК означает, что по од­ному и тому же спору не может быть вынесено два решения. В заявлении, поданном в суд по избирательному спору также имеются предмет и основание.

Предметом следует считать конкретное нарушение из­бирательного права, указанное заявителем. Например, невк­лючение в список избирателей; нарушение правил подсчета голосов; нарушение порядка сбора подписей и т.д. и т.п. Ос­нованием требования, заявленного в суд, будут те действия (бездействие), решения, акты органов публичной власти или должностных лиц, повлекшие, по мнению заявителя, нару­шение его избирательных прав.

Полагаю, что поскольку предмет спора - публично-правовые отношения, а не частно-правовые - определений об

127

отказе заявителя от требований и о заключении мирового со­глашения быть не может.

Возможен отказ в приеме заявления в соответствии с п. 4 ст. 129 ГПК - если в производстве суда имеется дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям.

Пункты 2,5,6 ст. 129 ГПК к данной категории дел не применяются.

Пункт 2 ст. 129 ГПК - отказ в приеме заявления по то­му основанию, что заявителем не соблюден предварительный внесудебный порядок, - к делам по избирательным спорам применим быть не может. Ни избирательное, ни процессу­альное право для этих дел такого порядка не устанавливают. На незаконность отказа судьей Краснодарского краевого суда в принятии жалобы от Сочинской городской организации Демократической партии России в связи с неназначением вы­боров в Собрание представителей Адлерского и Лазаревского районов г. Сочи и глав администраций этих районов, указал Верховный Суд РФ.

Отменяя определение судьи. Верховный Суд РФ указал, что рекомендация судьи обратиться в Законодательное Соб­рание Краснодарского края не основано на избирательном законодательстве, которое не предусматривает предвари­тельного внесудебного порядка разрешения избирательных споров'.

Итак, лицом, обращающимся в суд является заявитель, а форма документа, в котором он излагает свои требования к суду, как к органу государственной власти, о защите его из­бирательных прав, является заявление. Последнее должно

отвечать по форме и по содержанию как общим, так и специ­альным нормам процессуального законодательства.

Кто может быть заявителем (разрядка моя - Ю.П.) по избирательному спору?

Действующее гражданское процессуальное законода­тельство в уже новой редакции, в ст. 233 перечисляет круг субъектов, которые могут обратиться в суд с заявлением или жалобой о защите нарушенных избирательных прав.

По содержанию она не является исчерпывающей на что указывают термины "иные общественные объединения, ини­циативные группы...".

Редакция этой нормы представляется менее удачной по сравнению со ст. 264 Проекта ГПК 2000 г. Суть последней нормы в том, что она указывает в части 1 лаконично, точно, кратко: "заинтереоюванные лица,... считающие... нарушен­ными их права избирать и быть избранными, участвовать в выборах и референдумах, вправе обратиться с заявлением в суд...".

"Заинтересованные лица", указанные в приведенной норме, как субъекты, обращающиеся в суд, полностью соот­ветствуют общей норме Проекта ГПК 2000 г. - ст. 4 "Возбуждение гражданского дела в суде":

"1. Суд возбуждает гражданское дело по заявлению ли­ца, заинтересованного в защите своих (разрядка моя -Ю.П.) прав, свобод и интересов".

Именно заинтересованность лица в возбуждении граж­данского дела является одной из важнейших предпосылок обращения в суд.

Сказанное убеждает, что в новом ГПК следует отка­заться от громоздкости, обременительности сегодняшней ре­дакции ст. 233 ГПК и воспринять редакцию ст. 264 Проекта ГПК 2000 г.

Часть 2 ст. 233. следует оставить. Она подчеркивает право на обращение в суд избирательных комиссий всех уровней по спору о нарушении избирательного законода­тельства со стороны органов государственной власти, орга­нов местного самоуправления и их должностных лиц.

Судья, проверив соответствие поданного заявления требованиям закона, выносит определение о возбуждении дела. Со дня, указанного в этом определении, исчисляются процессуальные сроки **подготовки дела к судебному разби­рательству.**

Эта стадия процесса по делам исследуемой категории характеризуется большей активностью суда в установлении оптимально допустимых сроков для обеспечения возможно­сти всем лицам, участвующим в деле, принять все зависящие от них, от суда (судьи) и других субъектов процесса меры по максимальному обеспечению полноты доказательственного материала. Подготовка дел по избирательным спорам к су­дебному разбирательству имеет специфические особенности, обусловленные сокращенными сроками рассмотрения дела, а также характером, конкретным содержанием избирательного спора и его субъектным составом.

Судья в стадии подготовки дела к судебному разбира­тельству выполняет задачи, определенные общими положе­ниями ст. 141 гражданского процессуального законодатель­ства.

Обобщение судебной практики показывает, что, как правило, судебные споры из избирательных отношений, раз­решаемые в течение трех дней, а иногда за день до голосова­ния или в день голосования, практически не имеют стадии подготовки дела. Как правило, все необходимые материалы представляются одновременно с заявлением. Нельзя не учи­тывать такие особенности как наличие преимущественно всего доказательственного материала в избирательных комисси­ях. В этой связи, если заявителем по делу является избира­тельная комиссия, то все материалы ею представляются в суд одновременно с заявлением. В случаях, когда заявитель (избиратель, кандидат в депутаты и т.п.) оспаривает решение, действие (бездействие) избирательной комиссии, доказатель­ства по делу чаще истребуются судом. Это обусловлено опять же особенностью избирательных споров. Обязанность дока­зать правомерность своих действий, решений, возложенная процессуальным законом на тех, чьи действия, решения ос­париваются, влечет и обязанность своевременного и полного представления доказательств.

Сроки обращения в суд по избирательным спорам име­ют предустанавливающее значение и для возможности про­ведения качественной подготовки дела к судебному разбира­тельству.

Статья 234 ГПК (в ред. ФЗ от 7 августа 2000 г.) содер­жит положения о сроках обращения в суд (ч. 1,2 ст. 234 ГПК), о сроках рассмотрения избирательных споров (ч. 3,4,5 ст. 234 ГПК), а также перечень лиц, чье участие в судебном разбира­тельстве желательно, но при их неявке возможность рас­смотрения и разрешения дела допускается (ч. 6 ст. 234 ГПК). Такая структура представляется не совсем оправданной и вы­зывает замечания. Во-первых, сроки обращения в суд всегда относились к регулированию нормами материального права. Оно, в сущности, так и есть. Статья 234 в ч. 1 называет об­щий срок - три месяца - подачи заявления в суд в связи с на­рушением избирательных прав заявителя по любому наруше­нию этих прав.

Часть 2 ст. 234 ГПК называет специальный срок - де­сять дней - для обращения заинтересованных лиц по оспари-ванию действий, решений избирательных комиссий в связи с

131

регистрацией, отказом в регистрации кандидата (списка кан­дидатов), инициативной группы по проведению референду­ма, отмене регистрации кандидата (списка кандидатов). По­лагаю, что необходимо в этой норме предусмотреть и срок подачи заявления в суд на бездействие избирательной комис­сии по указанным спорам. Имеются в виду случаи, когда кто-либо из субъектов избирательных правоотношений обраща­ется в избирательную комиссию с заявлением об отмене ре­гистрации кандидата. Однако комиссия не рассматривает это заявление. Тогда заявитель обращается в суд, где обжалует бездействие комиссии и просит суд рассмотреть его заявле­ние об отмене регистрации кандидата. В этом случае право на обращение в суд должно быть предоставлено по истечении трех дней со дня подачи заявления в комиссию.

Статью 234 ГПК часть 2-ю можно дополнить положе­нием: "В случае, если избирательная комиссия в течение 3-х дней не рассматривает заявление об отмене регистрации кандидата (списков кандидатов), заявитель вправе по истече­нии 3-х дней обратиться с жалобой в суд на бездействие из­бирательной комиссии и просьбой рассмотрения его заявле­ния по существу".

Детализация сроков обращения в суд должна быть пре­дусмотрена в нормах материального права.

Согласно общим положениям гражданского процессу­ального законодательства пропуск срока на обращение в суд не является препятствием для принятия заявления судьей. Пропуск срока может лишь повлиять на возможность удовле­творения требования заявителя. Можно ли говорить, что та­кие же последствия влечет пропуск срока на обращение в суд по избирательным спорам? Учитывая особенность предмета судебной защиты - публичные права, субъективные полити­ческие права, как активные, так и пассивные, как индивиду-

132

альных избирателя, кандидата, так и группы субъектов изби­рательных отношений, полагаю, что пропуск срока для обра­щения в суд не должен отражаться на разрешении спора по существу.

Часть 4 ст. 234 ГПК устанавливает сроки рассмотрения дел: пять дней со дня подачи заявления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а поступившие в день голосования - немедленно. Еще более сокращенные сроки установлены для рассмотрения споров о неправильностях в списках избирателей: в течение трех дней со дня подачи за­явления, но не позднее дня голосования, а в день голосования - немедленно (ч. 2 ст. 234 ГПК). Конечно, сроков на подго­товку дела в отмеченных ч. 4 ст. 234 ГПК случаях уже не ос­тается. Действия судьи при принятии заявления и всех необ­ходимых доказательств по делу осложняются отсутствием необходимого времени для качественной подготовки дела и здесь, конечно же, требуется детальное знание избирательно­го законодательства, чтобы быстро сориентироваться в нем и дать правильный ход делу. В этой связи еще раз следует об­ратить внимание, что необходимы не только специализиро­ванные суды по рассмотрению дел, возникающих из публич­но-правовых отношений, но и специализация судей по рас­смотрению таких сложных дел, какими являются избиратель­ные споры. Только такая постановка по повышению профес­сионализма судей позволит считать, что независимый, про­фессиональный суд способен разрешить в короткий срок из­бирательный спор в строгом соответствии с законом, а не выполнить чей-то "политический заказ".

Именно такие суждения высказал бывший губернатор Курской области А. Руцкой, когда областной суд принял ре­шение об отмене его регистрации кандидатом на пост губер-

133

натора за 12 часов до голосования'. Оценивая такую нестан­дартную ситуацию, председатель Совета Федерации Егор Строев назвал решение суда по делу А. Руцкого "некрасивым".

Часть 2 ст. 234 ГПК устанавливает десятидневный срок для обращения в суд по оспариванию решений избиратель­ной комиссии или комиссии референдума по вопросам реги­страции, отказа в регистрации, отмены регистрации кандида­та (списка кандидатов), инициативной группы по проведению выборов или референдума. Срок рассмотрения таких дел су­дами не определен. Практика подсказывает, что, как правило, такие решения избирательных комиссий оспариваются не­медленно, на следующий день после вынесения решения из­бирательной комиссией. Учитывая важность этого спора, за­трагивающего субъективное пассивное право кандидата, представляется целесообразным дополнить ч. 2 ст. 234 ГПК положением: "Суд рассматривает такие заявления в течение 3-х дней, а поступившее за день до выборов - немедленно". Случай, когда решение суда об отмене регистрации кандида­та выносилось за несколько часов до голосования, имел место в Республике Ингушетия. Верховный суд Республики своим решением отменил регистрацию кандидата по выборам в Госдуму Алихана Амерханова за несколько часов до голосо­вания в связи с тем, что кандидат допустил незаконные мето­ды предвыборной агитации2. В Ингушетии голосование не состоялось, т.к. избирательные комиссии не открыли избира­тельные участки. Была назначена новая дата выборов.

Часть пятая ст. 234 ГПК, предусматривающая двухме­сячный срок рассмотрения заявлений на решение избира-

' Выборы без Руцкого. Российская газета. 2000. 24 декабря. 2 Российская газета. 2000. 4 июля.

134

тельной комиссии, комиссии референдума, об итогах голосо­вания, о результатах выборов, референдума вызывает заме­чание в той части, что это слишком большой срок. Если суд признает выборы недействительными через два месяца, то реально ли, целесообразно ли исполнение такого решения?

На памяти судебная тяжба о признании недействитель­ными выборов Президента в Карачаево-Черкессии. Сама по­становка этого вопроса перед судебной властью вызвала мас­су политических акций: митинги, противостояние сторонни­ков и противников избранного президента генерала В. Семе­нова. Дело осложнилось тем, что В. Семенов был избран 16 мая 1999 года, а судебные инстанции рассматривали оспари-вание его избрания до декабря 1999 года. И только путем по­литических переговоров с большим трудом удалось убедить в правильности решений судебных органов и стабилизировать обстановку в этой кавказской республике.

Л.А. Киселева отмечает, что правовая природа дел о защите избирательных прав сходна "с делами об обжалова­нии действий и решений, нарушающих права и свободы гра­ждан, но существенно отличается по предмету жалобы"'. Ав­тор полагает, что предметом жалобы в избирательных спорах является решение; действие (бездействие) избирательных ко­миссий и(или) их должностных лиц. Основание жалобы автор не называет.

По нашему мнению, предметом требования заявителя является восстановление нарушенных избирательных прав.

Основанием требования будут действия (бездействие), решения, иные исполнительно-распорядительные, а также организационные действия, связанные с выборами, в резуль­тате которых нарушены избирательные права.

Киселева Л.А. Автореф. канд. Дисс. С. 8.

135

Предмет требования, предмет судебной защиты, состав лиц, участвующих в деле, процессуальные средства защиты избирательных прав окончательно выясняются в стадии су­дебного разбирательства для постановления обоснованного и законного судебного решения.

**2.4. Судебное разбирательство дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**

Эта стадия процесса по исследуемой категории дел подчиняется общим правилам гражданского судопроизводст­ва с учетом особенностей, характерных для этих дел.

Следует отметить, что ни действующие специальные нормы ГПК, ни новая редакция главы 23 "Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в ре­ферендуме граждан Российской Федерации" (в ред. ФЗ от 7 августа 2000 г.), к сожалению, не содержат достаточно адек­ватных этим категориям дел специальных норм, определяю­щих судебное разбирательство.

Изучение судебной практики, ее противоречивость по применению материального и процессуального законода­тельства явно показывают необходимость более подробного процессуального регулирования всех стадий процесса, в том числе и такой важной стадии, какой является стадия судеб­ного разбирательства.

До внесения изменений и дополнений в ст.ст. 231, 232 ГПК РСФСР Федеральным законом от 7 августа 2000 г. дел о защите избирательных прав, кроме дел по жалобам на непра­вильности в списках избирателей, в ГПК указано не было.

Это привело к тому, что суды чаще всего рассматрива­ли дела о защите избирательных прав, руководствуясь общи-

**136**

ми положениями гражданского процессуального законода­тельства, в соответствии с которыми судья рассматривает гражданские дела единолично, если лица, участвующие в де­ле, не возражают против такого рассмотрения (ч. 3 ст. 6 ГИК). Только дела по жалобам на неправильности в списках избирателей в соответствии с ч. 2 ст. 232 ГПК рассматрива­лись коллегиально.

ФЗ от 7 августа 2000 г. "О внесении изменений и до­полнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР" дополнил п. 1 ч. 1 ст. 231 ГПК делами о защите избиратель­ных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Этим же законом была приведена в соответствие с п. 1 ч. 1 ст. 231 ГПК и положение ч. 2 ст. 232 ГПК, что дает основание считать, что после вступления в силу ФЗ от 7 августа 2000 г. все дела о защите избирательных прав должны рассматри­ваться судами коллегиально. Однако изучение судебной практики показывает, что суды рассматривают эти дела как в

коллегиальном составе, так и единолично.

Такое положение недопустимо, т.к. нарушаются права

граждан на коллегиальное рассмотрение дела. Более того, полагаю, что в исключительных случаях, с учетом политиче­ской, социальной значимости избирательных споров, а также экстремально коротких сроков рассмотрения этих дел, целе­сообразно установить для отдельных категорий рассмотрение

дел тремя профессиональными судьями. К таким делам могут быть отнесены:

1) дела о признании выборов, референдума недействи­тельными;

2) дела об отказе в регистрации, об отмене регистрации

кандидата в депутаты или на выборную должность, о непри­нятии мер к регистрации;

3) дела по избирательным спорам, подлежащие рас­смотрению в суде не менее чем за три дня до выборов по всем избирательным спорам. Это обусловлено тем, что в со­кращенные сроки, тем более по делам, решения по которым не допускают обжалования, дело должно быть рассмотрено

тремя профессиональными судьями.

К сожалению, "снятие" с выборов кандидатов на вы­борные должности решением суда за 10-12 часов до выборов не стало редкостью. Невозможность кассационного обжало­вания этих решений делает практически невозможным ис­правление судебной ошибки, что нарушает права граждан на

судебную защиту.

Часть 6 ст. 234 ГПК (в ред. ФЗ от 7 августа 2000 г.) ука­зывает: "Заявление или жалоба рассматриваются судом с участием заявителя, представителей соответствующих органа государственной власти, органа местного самоуправления... должностного лица". Такая редакция вводит процессуальное наименование для лица, обращающегося в суд и называет лиц, привлекаемых к участию в деле, как потенциальных на­рушителей прав заявителей по их должностному положению. Указание на то, что дело рассматривается с участием пред­ставителей, полагаю некорректным, т.к. представитель по процессуальному законодательству РСФСР не является ли­цом, участвующим в деле. Исходя из положения ст. 29 дейст­вующего ГПК, будет правильным считать основными субъ­ектами избирательных споров, участвующими в деле, заяви­телей и заинтересованных лиц. Представители заинтересо­ванных лиц, как и заявителя, могут участвовать в процессе на общих основаниях представительства. При этом следует уточнить, что если организации всегда участвуют в процессе через своих представителей, то должностное лицо может уча-

138

ствовать лично, что не исключает одновременно участие и представителя должностного лица.

Авторы, исследовавшие дела о защите избирательных прав, отмечали возможность участия в судебном разбира­тельстве, кроме суда, как специального субъекта всех видов судопроизводств, других лиц, чье процессуальное положение до сих пор остается дискуссионным и неопределенным'.

В основном положения процессуального законодатель­ства, реалии судебной практики по определению лиц, участ­вующих в деле, по спорам о защите избирательных прав, ос­таются разноречивыми.

Действующий ГПК в ст. 29 называет субъектов спора по делам из административно-правовых отношений: заяви­телем и заинтересованным лицом.

Проект ГПК 2000 г. в ст. 34 "Состав лиц, участвующих в деле" называет заявителей и заинтересованных лиц лишь применительно к делам особого производства. Ранее мною излагалась оценка этого положения как недоработка законо­дателя. В то же время, ели согласиться, что все дела из пуб­лично-правовых отношений - это административные иски, то тогда правомерно положение ст. 38 Проекта ГПК 2000 "Стороны" ч. 1 "Сторонами в гражданском процессе - ист­цом или ответчиком - являются предполагаемые в момент возбуждения гражданского дела субъекты спорного матери­ального правоотношения". На разрешении суда по защите избирательных прав находятся спорные материально-право­вые отношения избирательного права. Логически вытекает, что субъекты этого спора в процессе должны именоваться сторонами: истец и ответчик. Но это будет соответствовать

' Туманова Л.В. Рассмотреие судами дел... Тверь, 1998. С. 31-33;

Киселева Л.А. Судебная защита избирательных нрав... Канд. дисс. М., 1999. С. 97-126.

139

действительному положению при полной разработанности теории административного иска и административного судо­производства как процессуальной формы разрешения этого иска. Авторы приведенных выше работ концепцию админи­стративного иска и соответственно административного судо­производства не затрагивают. А механическое перенесение терминов из гражданско-правового иска в административный - вряд ли правильно.

В настоящее время в судебной практике преобладает терминология: "заявитель", "заинтересованное лицо"; реже -"истец" и "ответчик", еще реже - "жалобщик". Подводя итог дискуссии о субъектах спорных избирательных правоотно­шений, полагаю, что правильнее, при сегодняшнем состоянии гражданского процессуального законодательства (без адми­нистративного судопроизводства), именовать: "заявитель" и' "заинтересованное лицо". Это тем более важно, что особен­ность этих дел в их многосубъектном составе, который дале­ко отстоит по характеру правовых связей от институтов про­цессуального соучастия в многосубъектных гражданско-правовых отношениях. Можно ли, к примеру, говорить о процессуальном соучастии на стороне заинтересованного ли­ца, когда заявитель ставит вопрос о признании судом выбо­ров недействительными? Здесь дело возбуждается в интере­сах государственных, общественных, а не частно-правовых.

Хотя похожесть соучастия по гражданско-правовым искам только субъектного состава отмечается Л.А. Киселевой в ее работе'.

Процессуальные права субъектов спора также имеют существенные особенности, определяемые отсутствием в де­ле частно-правового интереса. Поэтому вряд ли правильно по этим делам принимать отказ заявителя от заявленного в суде требования о защите избирательных прав, нарушенных не­правильным применением избирательного законодательства.

Полагаю нецелесообразным и неправильным допускать заключение мирового соглашения по этим делам. Не будут действовать и положения об увеличении или уменьшении требований. В будущем, в административном судопроизвод­стве лицо, обращающееся в суд, можно будет именовать "заявитель административного иска", а привлекаемого по его указанию субъекта - "ответчиком по административному ис­ку".

Кроме заявителя и заинтересованного лица (лиц) в де­лах об избирательных спорах могут участвовать третьи лица.

Применительно к делам исследуемой категории третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований, отмечены Л.В. Тумановой лишь фрагментарно на одном примере из су­дебной практики'. Этот же пример, как иллюстрация участия третьего лица без самостоятельных требований по избира­тельным спорам, поддержан и повторен Л. А. Киселевой .

Судебная практика фактически не видит такой необхо­димости в выявлении и привлечении тех или иных субъектов избирательных правоотношений в качестве третьих лиц без самостоятельных требований. Известно, что эти лица, участ­вующие в делах искового производства, имеют опосредован­ный косвенный интерес в исходе дела. Он определяется не­обходимостью исключить в другом процессе возможность предъявления регрессного иска к лицу, участвующему в дан­ном (первоначальном) процессе в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований.

Поскольку публично-правовые интересы по спорам из избирательных правоотношений исключают защиту частно­правовых интересов, то и споры из регрессных исков не мо­гут иметь места. Видимо этими особенностями предмета су­дебной защиты и субъектного состава избирательных споров объясняется отсутствие необходимости выявления субъектов, имеющих косвенный интерес. Так, если предъявлено требо­вание об отмене регистрации кандидата в депутаты в отно­шении определенного лица, то все субъекты избирательных отношений будут иметь определенную заинтересованность в исходе дела. Заявитель, обращаясь в суд с таким требовани­ем, преследует не свой личный интерес, а объективно пред­ставляет интересы всех потенциальных избирателей, полагая, что лицо, зарегистрированное кандидатом для избрания на выборную должность, должно быть исключено из списков кандидатов, поскольку, по мнению заявителя, имеются нару­шения избирательного законодательства. Эти нарушения мо­гут быть вовсе не связаны с поведением самого кандидата. Так, к примеру, выбраковка подписных листов как состав­ленных с нарушением предусмотренного законодательством порядка их оформления, влечет последствия: отказ в регист­рации, т.к. кандидат не набрал необходимого числа подписей в поддержку своей кандидатуры. Сам кандидат подписные листы не составлял, но их качество, достоверность имеют решающее значение для его регистрации. Заявление об оспа­риваний решения избирательной комиссии об отказе в реги­страции подается лицом, которому отказали в регистрации. Это лицо является заявителем. Избирательная комиссия, от­казавшая в регистрации, будет являться заинтересованным лицом в деле. А кем будут сборщики подписей, неверно за­полнившие подписные листы? Свидетели? Скорее всего -нет! Они могут рассматриваться, как мне думается, в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований, имеющих опосредованный интерес в исходе дела. Они же будут и субъектами доказывания. Давая объяснения по делу, они будут ссылаться на различные источники сведений о фактах, имеющих значение для правильного разрешения де­ла.

Почему лица, заполнившие подписные листы, не могут

быть соответчиками наряду с избирательной комиссией, от­казавшей заявителю в регистрации? Видимо потому, что компетенция сборщиков подписных листов и избирательной комиссии неодинаковая, а потому и ответственность перед заявителем различная, не однородная. В силу этого сборщики подписей не могут занимать в процессе такое же процессу­альное положение, как и избирательная комиссия.

Полагаю, что по избирательным спорам возможно уча­стие третьих лиц с самостоятельными требованиями.

Это будут все случаи, когда заявлено требование об от­мене регистрации кандидата в депутаты или на выборную должность, или о признании выборов недействительными не самим кандидатом, а другим заявителем. Лицо, в отношении которого ставится вопрос об отмене его регистрации, будет участвовать в деле как третье лицо с самостоятельными тре­бованиями. Оно будет представлять доказательства право­мерности его регистрации, или его избрания, именно в этом его субъективный интерес в исходе дела. Суд обязан при­влечь такого субъекта избирательных прав к участию в деле в качестве третьего лица, заявляющего самостоятельные требо­вания.

Интересен такой пример из судебной практики. По­вторным голосованием 26 декабря 1993 г. главой админист­рации Кумбанского района Нижегородской области был из­бран Козлов. Однако в связи с существенными нарушениями избирательного законодательства эти выборы по решению суда были признаны недействительными. При рассмотрении дела в суде первой инстанции избранный глава Козлов был допрошен как свидетель. Решением суда были затронуты его права как лица, участвующего в деле, и непосредственно за­интересованного в его разрешении. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила решение суда первой инстанции, указав, что суд нарушил п. 4 ст. 308 ГПК РСФСР, разрешив вопрос о правах и обязанностях ли­ца, не привлеченного к участию в деле'.

Л.А. Киселева, анализируя это конкретное дело, делает вывод о том, что Козлов должен был участвовать в деле в ка­честве соответчика2.

На мой взгляд, это утверждение не бесспорно. То, что Козлов должен быть привлечен как лицо, участвующее в де­ле, это несомненно. А вот каково его процессуальное поло­жение в этом конкретном деле, ответить однозначно сложно. И в этом видится особенность, специфика избирательных споров.

Дело в том, что Козлов, претендующий на выборную должность, является лицом, участвующим в деле. И уж сви­детелем он наверняка быть не может. Правильнее считать его третьим лицом, заявляющим самостоятельные требования. При этом надо иметь в виду, что по спорам из избирательных правоотношений институт третьих лиц не идентичен этому же институту в гражданско-правовых требованиях. В класси­ческом исковом производстве требования третьего лица ма­териально-правовые и могут быть адресованы к обеим сто­ронам: как к истцу, так и к ответчику.

Особенность третьих лиц с самостоятельными требова­ниями в избирательных спорах состоит в том, что их публич­но-правовые интересы выражены в праве быть избранными и к суду адресовано процессуальное требование о защите этих интересов путем постановления решения в его пользу.

Другой пример из судебной практики. Заявитель гр. Е. оспаривал решение территориальной избирательной комис­сии по регистрации кандидатом на должность главы местно­го самоуправления гр. С. и просил отменить регистрацию этого кандидата в связи с допущенными им существенными нарушениями избирательного законодательства.

В судебном заседании процессуальное положение лиц, участвующих в деле, определилось следующим образом. Зая­вителем являлся гр. Е., обратившийся в суд с требованием понудить избирательную комиссию отменить регистрацию С. на должность главы местного самоуправления. Территори­альная комиссия, чье решение о регистрации С. оспарива­лось, заняла положение заинтересованного лица по термино­логии действующего ГПК (ст. 29 ГПК РСФСР). А какое про­цессуальное положение будет занимать кандидат на выбор­ную должность главы местного самоуправления С.? Надо по­лагать, что его процессуальное положение будет определять­ся характером его юридической заинтересованности в исходе дела. Его интерес непосредственный. Видимо будет правиль­ным определить его процессуальное положение как третьего лица с самостоятельными требованиями на стороне террито­риальной избирательной комиссии. Он будет отстаивать пра­вильность ее решения о регистрации его кандидатом на вы­борную должность. Во всех схожих ситуациях будет право­мерным привлекать к участию в деле третьих лиц, заявляю­щих самостоятельные требования.

145

**Участие прокурора** в делах о защите избирательных прав представляется вполне возможным, а в некоторых слу­чаях, даже обязательным. Эти дела, как известно, по сути своей, направлены на защиту конституционных, политиче­ских прав субъектов избирательных отношений. Особенно­стью этих дел, как уже отмечалось, является защита государ­ственных, общественных интересов. Даже если кто-либо из субъектов избирательных отношений защищает свое субъек­тивное публичное право избирать и быть избранным, наличие государственного, общественного интереса очевидно.

Обязательное участие прокурора целесообразно преду­смотреть по следующим избирательным спорам:

1) об отказе в регистрации кандидатом в депутаты или на выборную должность;

2) об отмене регистрации кандидата в депутаты или на выборную должность;

3) о признании недействительными выборов или рефе­рендума;

4) об отмене результатов выборов или референдума;

5) об оспариваний нормативных правовых актов по из­бирательным правоотношениям;

6) если заявление о защите избирательных прав подано в суд прокурором;

7) если участие прокурора признано судом (судьей) обязательным.

Как специалист в области права, прокурор дает заклю­чение как по отдельным вопросам права, так и в целом по де­лу. Суд при постановлении решения не связан мнением про­курора и оценивает его вместе с другими материалами дела.

Основания участия прокурора по делам о защите изби­рательных прав и права на участие в референдуме граждан

146

Российской Федерации следует изложить в отдельной норме:

статья \_\_ "Участие прокурора".

В суд по спору из избирательных правоотношений мо­гут обращаться и участвовать в качестве лиц, участвующих в деле, субъекты, защищающие в силу закона права и интере­сы других лиц. Своеобразное положение такого лица могут занимать избирательные комиссии, обращающиеся в суд в защиту избирательных прав в случаях, когда решением, дей­ствием (бездействием) органа государственной власти, орга­на местного самоуправления, общественным объединением, должностным лицом нарушено избирательное законодатель­ство. Это предусмотрено ч. 2 ст. 233 ГПК (в ред. ФЗ от 7 ав­густа 2000 г.). При этом нельзя не отметить, что специфика правового положения избирательных комиссий, определяе­мая избирательным законодательством, допускает их уча­стие в деле в нескольких качествах: как заявители, как заин­тересованные лица и как лица, участвующие в деле от своего имени, но в защиту чужих интересов. Это еще раз подчерки­вает весьма серьезные особенности дел исследуемой катего­рии относительно института лиц, участвующих в деле.

Следовательно, лицами, участвующими в деле, по из­бирательным спорам будут: заявители; заинтересованные ли­ца; третьи лица как заявляющие, так и не заявляющие само­стоятельных требований; прокурор; лица, защищающие от своего имени, в случаях, указанных в законе, права и интере­сы других лиц.

Судебное разбирательство имеет целью вынесение за­конного и обоснованного решения по делу. Эту важную зада­чу суд может решить при правильном установлении юриди­чески значимых обстоятельств, составляющих предмет дока-

зывания по делу.

147

**В предмет доказывания** входят предмет и основания требования, предъявленного в суд по спору о защите избира­тельных прав и права на участие в референдуме.

Предметом доказывания по делам о защите избиратель­ных прав во всех случаях должны быть юридически значи­мые обстоятельства, от установления которых зависит раз­решение дела по существу.

Такими юридически значимыми фактами будут досто­верно установленные судом существенные факты и обстоя­тельства, которые повлияли или могли повлиять на свободу волеизъявления избирателей.

Часть 2 ст. 91 Федерального закона "О выборах депута­тов Госдумы..." устанавливает: "Основания для отказа в ре­гистрации кандидата, федерального списка кандидатов, от-,; мены регистрации зарегистрированного кандидата, феде­рального списка кандидатов". Эта норма содержит перечень материально-правовых оснований для решения указанных выше вопросов как избирательными комиссиями, так и су­дом.

Пункт "а" ч. 2 ст. 91 Федерального закона от 24 июня 1999 г. "О выборах депутатов Госдумы..." предусматривает в качестве одного из оснований отказа в регистрации кандида­та, если представляемые кандидатом, уполномоченным пред­ставителем избирательного объединения, избирательного блока сведения "недостоверны и их недостоверность носит существенный характер". Как видно из приведенной нормы законодатель не проецирует эту недостоверность на возмож­ность ее влияния на свободу волеизъявления избирателей. Эта недоработка может быть устранена путем дополнения нормы: "если сведения недостоверны, их недостоверность существенно влияет на свободу волеизъявления избирате­лей".

148

Фактами, имеющими существенное значение для раз­решения избирательных споров, являются такие предусмот­ренные законом нарушения избирательного законодательст­ва, которые перечислены в ст.ст. 92-93 ФЗ от 24 июня 1999 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Статья 92 перечисляет "Основания для отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результа­тах выборов".

Статья 93 указанного закона предусматривает основа­ния привлечения к уголовной, административной, иной от­ветственности за нарушение избирательных прав граждан. Представляется, что перечисленные основания о привлече­нии к ответственности несомненно являются основаниями для вывода суда о наличии существенных нарушений избира­тельных прав граждан.

Имеются в законодательстве о выборах и безусловные основания отмены регистрации кандидата.

Об этом, например, указано в п. 5 ст. 91 ФЗ от 24 июня 1999 г.: "...Суд, установив факт злоупотребления свободой средств массовой информации, отменяет регистрацию канди­дата, федерального списка кандидатов".

Такое же значение существенных фактов имеют и на­рушения избирательного законодательства, допущенные за­регистрированным кандидатом, избирательным блоком, из­бирательным объединением, указанные в ст. 91 ФЗ от 24 ию­ня 1999 г.

Свобода волеизъявления избирателей - один из главных принципов избирательного права, нарушение которого, как правило, является безусловным основанием для суда при­знать выборы недействительными, отменить регистрацию кандидата в депутаты или на выборную должность.

149

Международно-правовые документы, в частности, Обя­зательства по ОБСЕ, принятые в Копенгагене на Втором Со­вещании Конференции по "человеческому измерению" в 1990 г. отмечают семь важнейших принципов избирательного пра­ва: всеобщность, равенство, справедливость, тайность, свобо­да, открытость, ответственность\*.

Принцип свободы может быть обеспечен, если гражда­не страны информированы об избирательном процессе, име­ют право голосовать без всякого давления и в результате мо­гут выбирать своих лидеров. В конечном итоге любые выбо­ры являются празднованием прав человека2.

Другим международным документом, провозглашаю­щим принципы свободы и справедливости выборов является Декларация о критериях свободных и справедливых выборов /Париж, 26 марта 1994 г./. В ней, в частности закреплено:

**1. Свободные и справедливые выборы.** В любом го­сударстве полнота власти может проистекать только из воле­изъявления народа, выраженного на подлинных, свободных и справедливых выборах, организуемых через регулярные пе­риоды на основе всеобщего и тайного голосования"3.

В предмет доказывания входят существенные наруше­ния норм избирательного законодательства как организаци­онно-процедурного содержания, так и законности норматив­ного регулирования выборов.

К таким нарушениям могут быть отнесены: нарушения порядка формирования избирательных комиссий, установле­ние сроков выборов, отказ в регистрации инициативных групп, недостатки в оформлении подписных листов, оформ­лении протоколов избирательных комиссий, установление фактов подкупа избирателей, нарушение правил ведения аги­тации, издание региональных законов, ограничивающих ак­тивное и пассивное избирательные права и т.п.

Важным для определения предмета доказывания явля­ется выявление квалификации "недостоверность" сведений. Недостоверность означает несоответствие сведений, сооб­щаемых кандидатом, действительным обстоятельствам.

Чаще всего кандидаты сообщают недостоверные сведе­ния о своем имущественном положении, месте работы, зани­маемой должности и т.п^

Для установления недостоверности сведений, сообщае­мых кандидатом, суду достаточно установить несоответствие их действительным обстоятельствам. Недостоверность све­дений может быть обусловлена подлогом, фальсификацией, умолчанием, сокрытием, сообщением заведомо ложных све­дений, ошибочной информацией о фактах, имеющих сущест­венное значение. Поскольку достоверность сведений, касаю­щихся кандидата на выборную должность, имеет значение юридического факта, указана в нормах избирательного права, а потому входит в предмет доказывания по делу, суд прини­мает все меры для истинного установления этих обстоя­тельств.

При установлении любого из перечисленных выше ос­нований недостоверности сведений избирательная комиссия, суд вправе решить вопрос об отказе в регистрации, об отмене регистрации кандидата на выборную должность. Такой вывод вытекает из материального права и тех морально-нравствен-

151

ных требований, которые предъявляются к кандидатам на выборные должности. Сведения о материальном положении, источниках дохода, месте работы, занимаемой должности, месте жительства кандидата, его семейном положении, влия­ют на сознание избирателей, на их свободу волеизъявления при реализации ими активного избирательного права изби­рать глав исполнительной власти, депутатов представитель­ной (законодательной) власти, выборных должностных лиц.

В судебной практике неоднозначно оценивается кате­гория существенности недостоверных сведений.

Так, разрешая заявление Динской территориальной из­бирательной комиссии об отмене регистрации кандидатом в депутаты Динского районного Совета депутатов гр. Р., суд счел существенным обстоятельством, способным повлиять на волеизъявление избирателей сокрытие дохода в сумме 8333 рублей. Суд удовлетворил требования избирательной комис­сии и отменил регистрацию кандидатом в депутаты гр. Р..'

В другом случае тот же суд отказал в удовлетворении требования избирательной комиссии об отмене регистрации кандидатом в депутаты гр. К. на том основании, что неуказа­ние по небрежности сведений о доходах в сумме 248 рублей является несущественным. В качестве дополнительного ос­нования суд также указал, что сведения о доходах кандидата в депутаты еще нигде не обнародовались, а потому избирате­ли не были введены в заблуждение этими недостоверными данными. На основании изложенного, суд отказал избира­тельной комиссии в требовании об отмене регистрации кан­дидатом в депутаты гр. К.2

Вопрос о существенности недостоверных сведений, сообщенных кандидатом на выборную должность, является, по сути своей, оценочным. Здесь имеет место широкое су­дебное усмотрение. Однако, это усмотрение должно быть ог­раничено рамками закона. Пока материальное избирательное право не выработало конкретное правовое обоснование кате­гории "существенные сведения". Безусловно перечисленные в избирательном законодательстве требования к заполнению всех необходимых реквизитов избирательных документов уже должны считаться существенными и потому должны

быть достоверными.

Это вытекает из содержания этих документов, направ­ленных на обеспечение правовых гарантий участников изби­рательных правоотношений. Так, для гарантии пассивного избирательного права - быть избранным - важными, сущест­венными, а потому достоверными являются указанные в за­коне сведения, которые могли повлиять на свободу волеизъ­явления избирателей: достоверные сведения о кандидатах -фамилия, имя, отчество; паспортные данные; сведения об имущественном положении, семейном, служебном положе­нии и т.п., то есть данные, необходимые для полной объек­тивной информации.

С точки зрения нравственности недостоверность сведе­ний, сообщенных о себе кандидатом, сродни понятию не­правды. Неправда может быть в силу умысла и должна рас­сматриваться как ложь. А ложь - недопустимое нарушение требований, предъявляемых к кандидатам, претендующим на выборную должность. Поэтому судам следует исходить из принципа правдивости сведений, которые обязан сообщить о себе гражданин, претендующий на выборную должность. Все, что влечет ложные, неправдивые сведения способно по-

153

влиять на волеизъявление избирателей, независимо от мас­штабов этой неправдивости, недостоверности.

Так, при разбирательстве спора об отказе территори­альной избирательной комиссии в регистрации кандидатом в депутаты органов местного самоуправления гр. К. суд удов­летворил жалобу заявительницы. При этом суд посчитал не­существенными недостоверные сведения, указанные канди­датом о месте работы и занимаемой должности. Гр. К. указа­ла, что она является адвокатом, тогда как на самом деле осу­ществляла предпринимательскую деятельность по оказанию юридических услуг. Представляется, что такая неправда дез­ориентирует избирателя. Полагаю, что кандидат К., будучи юристом по образованию, сознательно вводила в заблужде­ние избирателей, не будучи принятой в коллегию адвокатов и не являясь адвокатом. Данная неправда для данной личности кандидата в депутаты К. является существенной неправдой и избирательная комиссия поступила правильно, отказав в ре­гистрации такому кандидату.

Уважительными причинами, исключающими вину са­мого кандидата в недостоверности сведений, могут быть ус­тановленные судом обстоятельства, повлекшие недостовер­ность сведений, которые никак не зависят от воли самого кандидата: опечатка, арифметическая ошибка и другие нару­шения, допущенные иными органами и лицами без ведома кандидата.

Существенными можно считать и другие нарушения избирательного законодательства, если эти нарушения оказа­ли или могли оказать влияние на свободу волеизъявления избирателей, что в конечном итоге повлияло на исход голо­сования.

Существенные нарушения избирательного законода­тельства, повлиявшие на свободу волеизъявления избирате-

154

лей, могут быть основанием к отмене результатов голосова­ния и признанию выборов недействительными.

Таким образом, основаниями к отказу в удовлетворении решений избирательной комиссии об отказе в регистрации, об отмене регистрации кандидата на выборную должность являются малозначительность, несущественность недосто­верных сведений, не способных оказать влияние на свободу волеизъявления избирателей.

В предмет доказывания по делам, возникающим из из­бирательных отношений, могут входить факты нарушения процедурных правил организации и проведения выборов.

Особенно значительное число таких споров возникает в связи с неправильным оформлением подписных листов, их своевременным представлением и принятием.

Так, по некоторым делам избирательные комиссии не различали понятия: "представление документов" и "принятие документов". Представление документов осуществляется кандидатами и другими уполномоченными лицами. Принятие документов производят избирательные комиссии. Представ­ление документов в соответствии с законодательством осу­ществляется за 55 дней до дня выборов. Прием документов избирательными комиссиями в законах о выборах не уста­новлен. Из этих положений и следует исходить судам'.

На необходимость выяснять характер нарушений орга­низационно-правовых процедур, существенность этих нару­шений, а также возможность этих нарушений повлиять на достоверность волеизъявления избирателей при разрешении дел о признании выборов недействительными указал Верхов­ный Суд РФ2. Практически эти обстоятельства входят в

предмет доказывания по всем категориям избирательных споров, а не только по делам о признании выборов недейст­вительными.

По другому делу Верховный Суд РФ посчитал наруше­ния, допущенные в ходе выборов несущественными, не по­влиявшими на достоверность волеизъявления избирателей. Решение Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания о признании выборов недействительными по Тургеневскому избирательному округу № 58 было отменено'.

В предмет доказывания входят также факты бездейст­вия. К бездействиям избирательных комиссий, которые могут существенно повлиять на свободу волеизъявления избирате­лей можно отнести, например, непредставление или неопуб­ликование отчетов о расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов; невыполнение возложен­ных законом обязанностей по проведению массовых меро­приятий, связанных с выборами; несвоевременность состав­ления списков избирателей и т.п.

К бездействиям, имеющим существенное значение для дела, и повлиявшим или могущим повлиять на волеизъявле­ние избирателей и, входящим в предмет доказывания, следу­ет отнести неосуществление должностными лицами государ­ственных органов по представлению избирательных комис­сий проверки информации о нарушениях избирательного за­конодательства и непринятие мер по пресечению этих нару­шений (п. "ц" ст. 93 ФЗ от 24 июня 1999 г. "О выборах депу­татов Госдумы...").

Таким образом, предмет доказывания по делам о защи­те избирательных прав представляет собой совокупность

юридически значимых фактов и обстоятельств, закрепленных в нормах избирательного законодательства, имеющих суще­ственное значение для разрешения дела по существу. При этом суды руководствуются оценочными категориями суще­ственности сведений, их достоверности и возможности фак­тов предмета доказывания влиять на волеизъявление избира­телей.

Для установления истины по делу судом исследуются

доказательства, представляемые лицами, участвующими в деле, на которых по общему правилу гражданского процессу­ального законодательства возлагается бремя доказывания.

Применить общее правило бремени доказывания по де­лам из публично-правовых отношений, суть которого в том, что бремя доказывания возлагается на орган или должност­ное лицо, чьи действия оспариваются, по избирательным

спорам вряд ли верно. ,

Так, если заявлено требование об отмене регистрации

кандидата в депутаты или на выборную должность избира­тельной комиссией в связи с тем, что кандидат сообщил не­достоверные сведения о своем имущественном положении, обязанность доказывать их достоверность будет лежать и на кандидате, чьи сведения о его имущественном положении в

суде оспариваются как недостоверные.

Если подано заявление об отказе в регистрации канди­дату или об исключении его из числа уже зарегистрирован­ных в списке кандидатов по мотиву использования служеб­ного положения для предвыборной агитации, нарушения пра­вил агитации, эти факты будут доказывать как заявитель, об­ратившийся в суд, так и кандидат, в отношении которого по­ставлен вопрос об исключении его из числа зарегистрирован­ных кандидатов.

157

Надо полагать, что общее положение о доказывании по избирательным спорам будет состоять в том, что каждое ли­цо, участвующее в деле, обязано доказать те обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела по существу, на которые оно ссылается, как на основание своих требований и возражений. К примеру, если заявитель оспари­вает правильность внесения о нем данных в списках избира­телей, он представляет доказательства достоверности дан­ных, на основании которых должны быть внесены изменения. Если заявитель утверждает, что следует исключить гр. А. из списков кандидатов в представительный орган власти, т.к. этот кандидат занимается подкупом избирателей, доказать факт подкупа обязан заявитель. В то же время и кандидат, в отношении которого ставит вопрос заявитель, привлеченный к участию в деле в качестве третьего лица с самостоятель­ными требованиями (избирательная комиссия в этом случае будет занимать процессуальное положение заинтересованно­го лица), также будет представлять доказательства, опровер­гающие утверждения заявителя о подкупе избирателей.

Таким образом, при распределении бремени доказыва­ния по спорам из избирательных правоотношений будут дей­ствовать, как правило, общие положения гражданского про­цессуального законодательства: обязанность доказывания на том лице, участвующем в деле, которое утверждает, либо опровергает сведения, имеющие существенное значение для разрешения спора по конкретному делу.

Для обеспечения деятельности субъектов процесса по доказыванию используются источники доказательств, ука­занные в ст. 49 1Т1К РСФСР: объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, заключения экспертов, письмен­ные и вещественные доказательства.

158

Однако их использование в избирательных спорах име­ет определенные особенности.

Так, исходя из того, что здесь нет сторон в их классиче­ском понимании (истец, ответчик), объяснения по делу, как вид доказательств, будут давать заявители, заинтересованные

лица, третьи лица.

Суд исследует также вещественные доказательства для

установления наличия или отсутствия обстоятельств фальси­фикации, подлога, подчистки в избирательных документах, как представляемых кандидатами, сборщиками подписей, до­веренными лицами, так и избирательными комиссиями.

Не исключены из средств доказывания заключения экс­перта. На этот вид доказательств по делам о защите избира­тельных прав распространяются общие требования граждан­ского процессуального законодательства и каких-либо осо­бенностей не отмечено. Чаще всего требуется графологиче­ская экспертиза или почерковедческая для установления дос­товерности подписей избирателей, сборщиков подписей,

подписей доверенных лиц и т.п.

Наибольшее распространение при разрешении избира­тельных споров имеют письменные доказательства. Это обу­словлено тем, что реализация как активного, так и пассивного избирательного права производится путем соответствующего документирования действий субъектов избирательных пра­воотношений; избирательные бюллетени, подписные листы, протоколы заседаний избирательных комиссий, удостовере­ния, подтверждающие полномочия наблюдателей, уполномо­ченных, доверенных лиц, зарегистрированных кандидатов

(удостоверения) и т.п.

К письменным доказательствам предъявляются требо­вания их относимости, допустимости, достоверности, доказа­тельственной силы, достаточности. Эти качественные характеристики общих положений доказательственного права имеют специфические особенности как в целом по избира­тельным спорам, так и по каждому избирательному спору конкретно. Здесь же имеется и специальная характеристика

необходимых *(разрядка моя - Ю. П.)* доказательств по делу.

Необходимыми доказательствами по спору об отказе в регистрации кандидата в связи с тем, что он не набрал уста­новленного избирательным законодательством количества подписей в поддержку его выдвижения будут подписные листы. Без этих письменных доказательств разрешить спор по существу не представляется возможным. Эти доказатель­ства будут характеризоваться и как относимые, и как допус­тимые. Подписные листы также оцениваются судом на пред­мет их достоверности, т.е. соответствия установленной фор­ме, соблюдения правил их заполнения, достоверности лич­ных подписей избирателей.

Достоверность подписных листов играет решающее

значение для разрешения спора о правомерности отказа в ре­гистрации кандидата.

Достаточность письменных доказательств по приведен­ному спору и доказательственная сила оцениваются судом наряду с другими доказательствами. Но решающими для по­становления решения будут письменные доказательства и именно - подписные листы.

По спору об исключении из списков кандидатов в депу­таты или на выборную должность по основаниям нарушения кандидатом правил предвыборной агитации могут использо­ваться самые различные доказательства: письменные, веще­ственные, объяснения заявителя, заинтересованных лиц, третьих лиц, заключение эксперта, свидетельские показания.

160

Ко всем этим доказательствам суд также применяет критерии качественных и количественных оценок.

Особенности избирательных споров выявили проблемы использования судами таких доказательств как свидетельские показания. Дело в том, что все дееспособное население по­тенциально является избирателями, следовательно, всегда имеют в деле юридический интерес. Известно, что свидетель - это лицо, содействующее процессу, не имеющее юридиче­ского интереса в получении судебного решения. Возникает вопрос: может ли избиратель быть свидетелем по избира­тельному спору? Ответить на него - непросто. Судебной практике известны случаи, когда не только избиратель, но и кандидат на выборную должность являлся свидетелем по де­лу, о чем говорилось выше'.

По другому делу кандидат в депутаты Ш. обжаловал решение о выборах окружной комиссии. Суд заслушал в ка­честве свидетелей избирателей и членов участковых избира­тельных комиссий, которые подтвердили, что в выдаваемых избирателям бюллетенях фамилия кандидата в депутаты Ш. вычеркивалась заранее2. Полагаю, что и избиратели и члены избирательных комиссий, а тем более кандидат на выборную должность не могут быть свидетелями по избирательному спору, т.к. имеют в деле юридический интерес. Правильным будет считать доказательствами по делу в описанных случаях объяснения заинтересованных лиц.

Использование свидетельских показаний возможно в случаях, когда избиратели или члены избирательных комис­сий никак не связаны с деятельностью избирательных комис­сий, чьи действия (решения) оспариваются, свидетели не относятся к числу избирателей по спорному избирательному округу. Другими словами, необходимо исходить в оценке до­пустимости того или иного источника сведений о фактах, имеющих значение для разрешения дела, руководствуясь об­щими положениями гражданского процессуального законо­дательства. В частности, свидетель - это лицо, не имеющее интереса в деле, лицо, содействующее процессу, способное адекватно оценивать события, действия и сообщить сведения, интересующие суд.

Исследованием всех доказательств по делу заканчива­ется та часть судебного разбирательства, которая дает право суду считать, что завершена деятельность суда и всех субъек­тов процесса по представлению, исследованию, оценке дока­зательств с целью установления истины по делу и постанов­ления законного и обоснованного решения.

**2.5. Судебное решение по делам о защите избирательных прав**

Гражданское процессуальное законодательство содер­жит только одну статью, касающуюся судебного решения по характеризуемой категории дел, включая и его исполнение -ст. 235 ГПК (в ред. ФЗ от 7 августа 2000 г).

Изучение судебной практики рассмотрения и разреше­ния избирательных споров показывает наличие существен­ных особенностей решений по этим делам и необходимость более детального регулирования этого института в граждан­ском процессуальном законодательстве.

Судебные решения по делам об оспариваний норматив­ных актов по избирательным спорам отличаются от решений по защите субъективных избирательных прав, возникших из организационно-процедурных отношений.

162

Незаконными нормативными актами нарушаются по­ложения о переносе даты выборов, о проживании постоянно и на определенной территории избирателей для реализации ими активного избирательного права. Отмечаются установ­ленные законами субъектов ограничения пассивного избира­тельного права. Так, решением Центризбиркома Республики Адыгея отказано гр. Л. в регистрации кандидатом на долж­ность Президента Республики Адыгея на том основании, что Л. не владеет свободно государственными языками Адыгеи. Верховный Суд Республики Адыгея признал такое решение Центризбиркома Республики Адыгея законным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, отменяя вышеуказанное решение суда Республики Адыгея указала, что ограничение пассивного избирательного права произведено в нарушение Федерального законодатель­ства РФ "Об основных гарантиях избирательных прав граж­дан Российской Федерации" и потому незаконны. Верховный Суд вынес новое решение, которым обязал Центризбирком Республики Адыгея зарегистрировать Л. кандидатом на должность Президента Республики Адыгея\*.

Предметом судебного разбирательства могут быть так­же споры, связанные с пробелами в избирательном законода­тельстве.

Так, например нет ясности в ФЗ "Об основных гаранти­ях..." по вопросу об исчислении годичного срока обязатель­ного проживания на определенной территории для приобре­тения пассивного избирательного права. Суть в том: должен ли быть этот срок непрерывным и надо ли его связывать с датой проведения выборов? Разноречивая судебная практика решения этих вопросов обусловлена пробельностью ФЗ "Об основных гарантиях...". Верховный Суд РФ признал пра­вильной практику "тех судов, которые при разрешении дан­ных споров исходили из содержания ст. 4 названного Феде­рального закона, в которой нет указаний на то, что годичный срок проживания должен быть непрерывным и обязательно

предшествовать непосредственно дате выборов.

На мой взгляд, не просматривается достаточной ясно­сти для судов в отмеченной выше позиции Верховного Суда РФ. Такой вывод следует из того, что судам при разрешении таких споров не следует исходить из непрерывности годич­ного срока и исчисления непрерывности от дня выборов. Бо­лее определенным видится решение вопроса таким образом:

для приобретения пассивного права кандидат на выборную должность должен непрерывно, в течение года проживать на данной территории. Непрерывность годичного срока исчис­ляется с учетом даты выборов (до установления даты выбо­ров).

Во всех делах о незаконности актов субъектов Федера­ции по выборам Федеральному законодательству предметом судебного разбирательства будет правовой конфликт о нару­шении избирательных прав граждан (активного и пассивного) изданием незаконного правового акта субъектом Федерации.

В подобных делах предметом судебной защиты явля­ются избирательные права граждан, неперсонифицированные интересы, являющиеся по своей сути публичными. Отмечен­ные характерные черты обнаруживаются по делам об оспари­ваний в суде нормативных правовых актов по заявлениям прокурора или гражданина (группы граждан), чьи избира­тельные права и интересы предполагаются нарушенными оспариваемым нормативным правовым актом. Судебные ре­шения по этим делам имеют определенные особенности.

Так, если суд рассматривает спор о несоответствии

нормативного правого акта субъекта Российской Федерации федеральному законодательству, суд в мотивировочной части решения обязан назвать какому конкретно Федеральному за­кону не соответствует Закон субъекта Федерации.

В резолютивной части решения по такому спору, в слу­чае удовлетворения требования заявителя, суд должен ука­зать: "Признать Закон субъекта РФ не соответствующим ФЗ, нарушающим избирательные права и подлежащим отмене

полностью или в части.

В порядке исполнения решения суда опубликовать по­становление об отмене указанного акта в соответствующих

средствах массовой информации.

Об исполнении решения сообщить суду и заявителю в

течение десяти дней со дня получения данного решения".

Судебные решения по защите избирательных прав гра­ждан как активных, так и пассивных, вынесенные по спорам о нарушениях процедурных правил организации и проведе­ния выборов, имеют следующие отличительные характери­стики.

Так, рассматривая заявление избирателя, оспаривающе­го решение избирательной комиссии о регистрации кандида­та на выборную должность, суд в мотивировочной части, при удовлетворении требований заявителя, должен указать, каки­ми конкретными доказательствами подтверждены обстоя­тельства, не позволяющие кандидату участвовать в выборах.

Такими обстоятельствами могут быть существенные нарушения кандидатом избирательного законодательства, которые повлияли или могли повлиять на волеизъявление избирателей (подкуп, фальсификация, сокрытие сведений,

165

характеризующих личность кандидата и т.п.). Обоснование в мотивировочной части существенности допущенных канди­датом нарушений носит оценочный характер и во многом за­висит от судебного усмотрения. В этой связи еще раз следует поддержать идею специализации судей. Судья, постоянно рассматривающий избирательные споры, имеет большую возможность сравнения и анализа нарушений избирательного законодательства, которые следует считать существенными, а также возможность допущенных нарушений повлиять на свободу волеизъявления избирателей.

Наработки судебной практики позволят подсказать за­конодателю пути устранения пробелов, противоречий в дей­ствующем избирательном законодательстве. Это, в свою оче­редь, будет способствовать эффективности правосудия по

избирательным спорам.

Резолютивная часть судебных решений по делам о за­щите избирательных прав при разрешении споров о наруше­нии организационно-процедурных правил должна содержать конкретный ответ на поставленный заявителем перед судом

вопрос.

В частности, удовлетворяя требование заявителя об от­мене регистрации кандидата на выборную должность, суд указывает в резолютивной части:

"Признать обоснованным требование заявителя А об отмене регистрации кандидатом на выборную должность гр Б

Обязать избирательную комиссию отменить решение о регистрации гр. Б. кандидатом на выборную должность.

Решение суда вступает в законную силу после его про­возглашения и подлежит немедленному исполнению.

Об исполнении решения сообщить заявителю и суду в течение 10 дней со дня получения решения".

170

Однако немедленное исполнение имело своим послед­ствием вычеркивание из бюллетеней фамилии Н. для избира­телей, осуществлявших досрочное голосование.

Такие случаи, когда вопрос о снятии кандидатуры ре­шается судами за несколько часов до выборов глав субъек­тов, муниципальных образований нередки. Судьи, сами того не желая, втягиваются в политические разборки различных партий, объединений по конкретным кандидатурам и нередко под определенным давлением "решают" вопрос: кого снять с дистанции, кого оставить. Эти вопросы поставлены перед за­конодателем. Во избежание участия судов в политических баталиях необходимо совершенствование не только избира­тельного законодательства, но и гражданского процессуаль­ного, регулирующего порядок рассмотрения, разрешения из­бирательных споров, постановления и исполнения решений.

Возможно следует' подумать о том, чтобы ограничить срок принесения протестов в порядке надзора на решения по избирательным спорам, либо вообще ограничиться только пересмотром решений в кассационном порядке. Это обеспе­чит стабильность и устойчивость судебных решений по этим делам, а также определенность установленных решением правоотношений.

В этой связи уместны слова А. Гора, произнесенные им во время президентских выборов в США в 2000 году:

"Решение Верховного Суда США законное потому, что оно окончательное!". Представляется, что не только по избира­тельным спорам (а по ним - обязательно!), но и по всем де­лам, рассмотренным кассационной инстанцией, необходимо ограничить пересмотр актов суда только по вопросам права и считать акт кассационной инстанции окончательным. Это придаст устойчивость судебным решениям и утвердит опре­деленность в правоотношениях между субъектами.

171

**Исполнение** решения суда по защите избирательных прав в соответствии с ч. 2 ст. 235 ГПК (в ред. ФЗ от 7 августа 2000 г.) подчиняется общим правилам, изложенным в ч. 2 ст. 201 ГПК (в ред. ФЗ от 7 августа 2000 г.). Эта норма никак не сориентирована на специфику дел, возникающих из избира­тельных правоотношений. В этой связи следует исходить из толкования этой нормы и с учетом особенностей решений по этим делам. А суть в том, что основанием исполнения явля­ется само судебное решение, обязывающее должностное ли­цо или коллегиальный орган следовать предписанию суда, изложенному в резолютивной части: исключить из списка кандидатов на выборную должность, либо обязать избира­тельную комиссию включить в бюллетень для голосования того или иного кандидата и т.п.

Исполнение должно быть произведено в указанный в резолютивной части решения срок. Но поскольку решение вступает в законную силу немедленно, то и исполняться оно должно немедленно.

Об исполнении должно быть сообщено суду и заявите­лю. Полагаем, что если решение подлежит немедленному ис­полнению, то и сроки для сообщения должны быть сокраще­ны до 7 дней со дня получения решения.

Прекращение производства по избирательному спору возможно, как представляется, в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 219 ГПК - как не подлежащее рассмотрению в суде. Характерен такой пример из судебной практики. Гр. 3. подал в суд жалобу об отмене регистрации на должность главы Тбилисского района гр. Г. 2 декабря 2000 г. Суд обязан был рассмотреть в соответствии с ч. 4 ст. 234 ГПК эту жалобу не позднее дня, предшествующего голосованию. Поскольку го­лосование назначено было на 3 декабря 2000 г., то суд обязан

172

был дело рассмотреть 2 декабря, т.е. в день поступления за­явления.

Суд не назначил дело к рассмотрению. Выборы состоя­лись. Главой администрации был избран заявитель 3. Двена­дцатого декабря 2000 г. гр. 3. обратился в суд с заявлением об отказе от заявленной жалобы.

Суд 19 декабря 2000 г. вынес определение о прекраще­нии производства по делу по п. 4 ст. 219 ГПК - в связи с от­казом от жалобы.

Представляется, что в данном случае следовало прекра­тить производство по делу по п. 1 ст. 219 - как не подлежа­щее рассмотрению в суде. В связи с проведенными выбора­ми, в результате которых главой района был избран заявитель по жалобе гр. 3., отпала необходимость вообще рассмотрения дела о снятии с регистрации кандидата гр. Г. Выборы состоя­лись. Спорность по регистрации кандидатов отпала. Дело для суда стало беспредметным. Утрачен предмет спора. Это да­вало суду основание прекратить производство по данному делу в соответствии с п. 1 ст. 219 ГПК. Основание: решение избирательной комиссии о выдаче гр. 3. удостоверения об избрании его главой администрации района.

Будет правильным во всех аналогичных случаях выно­сить определение о прекращении производства по делу по п. 1 ст. 219 ГПК.

В связи с тем, что избирательные споры затрагивают политические права многочисленной группы граждан - изби­рателей, суд не должен принимать отказа от заявленного тре­бования и рассмотреть дело по существу и в полном объеме. Этим будет достигнута цель судопроизводства по этим де­лам: восстановление нарушенных избирательных прав в пол­ном объеме.

173

Проведенное исследование теоретических, законода­тельных положений, а также весьма сложной и неоднознач­ной судебной практики по защите избирательных прав и пра­ва на участие в референдуме граждан Российской Федерации показывает необходимость дальнейшего совершенствования избирательного законодательства, а также процессуального законодательства. Нормы процессуального права должны обеспечить правовые гарантии избирательных прав граждан вынесением законных и обоснованных решений по избира­тельным спорам и этим обеспечить политическую стабиль­ность в стране.