

Экспертное заключение кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии на запрос судьи Конституционного Суда Российской Федерации Бондаря Николая Семеновича от 25 октября 2012 года №1942 о конституционности отдельных статей ГПК РФ и положений действующего избирательного законодательства РФ, связанных с судебной защитой избирательных прав граждан и отменой решений о результатах выборов

По существу поставленных вопросов необходимо отметить следующее:

1. Нарушение избирательного законодательства, допущенное при подсчете голосов и повлекшее неправильное определение результатов выборов влечет также нарушение как **активного**, так и **пассивного** избирательного права граждан – избирателей. Почему?

При ответе необходимо исходить из системного анализа смысла Преамбулы и ст. 1, 2, 3 (части 3), 15 (части 4), 17 (части 1,2), 18, 32 (части 1 и 2), 45, 46 (части 1 и 2), 47 (части 1), 55 Конституции Российской Федерации и ряда правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, содержащихся в его постановлениях по вопросам реализации избирательного законодательства.

Согласно части 1 ст.1 Конституции РФ Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Эта конституционная норма есть выражение **сущности** нашего государства, она определяет природу политико-правового режима, всех иных институтов государства.

При ответе на поставленный вопрос необходимо исходить также из конституционного смысла ст.2 Конституции РФ, признающей права и свободы человека высшей ценностью.

Конституционное определение прав и свобод человека как высшей ценности вытекает из требований общепризнанных актов международного

права: Устава ООН 1945 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Признание прав и свобод человека высшей ценностью пронизывает буквально все содержание Конституции РФ. Это **конституционная реальность**, которая должна определять практику законотворчества и применение законодательства.

Конституция РФ устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1-3).

Из смысла Преамбулы и ст.ст. 3, 32 Конституции РФ вытекает, что многонациональный народ России составляют граждане Российской Федерации. Эта **сущностная** характеристика, означающая, что воля народа универсальна, постоянна, она охватывает все без исключения сферы жизни общества.

Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа наряду с референдумом являются свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления (статья 3, часть 3; статья 32, часть 2). Эти конституционные нормы корреспондируют положениям Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которыми каждый гражданин должен иметь право и возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений голосовать и быть избранным на подлинных и периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и

обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (пункт «в» статьи 25), и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой свободные выборы должны проводиться в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа (ст. 3 Протокола № 1).

В частности, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека говорится о том, что «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах; которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Отвечая на поставленные вопросы, необходимо исходить из сущности **конституционных функций** института выборов: во-первых, выборы – основополагающий институт конституционного строя Российской Федерации; во-вторых, это институт прямой демократии, высшее непосредственное выражение народом своей власти; в-третьих, в юридическом смысле акт выборов – есть акт **вручения народом** (в лице избирательного корпуса) **своим представителям** – Президенту, депутатам, другим выборным должностным лицам – **права на осуществление своей власти**; в-четвертых, это демократический способ формирования органов публичной власти; в-пятых, это легитимный способ реформирования системы власти, ее **конституирование**; в-шестых – это механизм отбора и воспитания политической элиты и политических деятелей; в-седьмых, это форма управления делами государства; в-восьмых, это процесс воспитания гражданского политико-правового сознания.

Как носители активного избирательного права, граждане РФ вправе осуществлять деятельность, направленную на активное отстаивание своей позиции в течение всего избирательного процесса, включая стадии установления результатов выборов и обжалования в суд действий соответствующих комиссий по установлению итогов голосования на соответствующей территории. Исключение для граждан возможности

обжалования в суд указанных действий означало бы, по существу, отказ в праве реально повлиять на ход избирательного процесса, а сам по себе избирательный процесс сводился бы лишь к факту голосования.

Закрепленное статьей 32 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления как одно из неотчуждаемых прав гражданина является по своей юридической природе индивидуальным. Вместе с тем в реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса.

Политические партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года N 1-П, от 16 июля 2007 года N 11-П и от 9 ноября 2009 года N 16-П).

Граждане Российской Федерации, реализуя активное избирательное право – непосредственно, осуществляя пассивное избирательное право – опосредованно через политические партии, в случае нарушения избирательного законодательства, допущенного при подсчете голосов и повлекшее неправильное определение результатов выборов, должны иметь возможность защитить свои избирательные права в судебном порядке.

Обращения в суд за защитой права избирать и быть избранным по своей природе являются требованиями, возникающими из публичных правоотношений; как правило, они затрагивают интересы значительного числа граждан, имеют большое общественное значение, а в силу строгих временных рамок избирательного процесса требуют оперативного

разрешения. Определяя способы и формы судебной защиты нарушенного права, закон должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия, препятствующие надлежащему осуществлению названных прав.

Как отмечал Конституционный Суд РФ, по смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. На уровне конституционно-правового статуса личности это, с одной стороны, - право каждого гражданина принимать участие в избрании представителей народа в выборных органах публичной власти и быть избранным в качестве такого представителя, а с другой – право обжалования в суд действий соответствующих избирательных комиссий по установлению итогов голосования на конкретной территории; на уровне же института выборов в целом это - формирование органов публичной власти, их представительный и легитимный характер.

Конституционный Суд в своих правовых позициях указывал на необходимость соблюдения принципа соразмерности в вопросе о судебной защите избирательных прав граждан. Принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации, учитывающего их специфику, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, эти права реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании. Это, однако, не должно приводить к отказу от использования компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, а также исключать

ответственность допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии (Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 N 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова").

Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права, не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а напротив, служит его защите. «Судебная защита должна быть эффективной не только когда нарушения права быть избранным выявляются до начала голосования, но и впоследствии, и, следовательно, не исключает также - в качестве способа восстановления права - отмену итогов голосования, результатов выборов, с тем чтобы обеспечивались подлинно свободные выборы» (Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2005 № 14-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одианкова").

Обращение граждан-избирателей в суд с целью обжалования итогов выборов выступает формой конституционной оценки выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления населения. При этом необходимо учитывать, что следствием пересмотра итогов состоявшихся выборов может быть нарушение стабильности функционирования институтов представительной демократии, отмена актов реализации активного избирательного права.

Нарушение избирательного законодательства, допущенное при подсчете голосов и повлекшее неправильное определение результатов выборов влечет

в первую очередь нарушение активного избирательного права, ибо реализация пассивного избирательного права напрямую зависит от результатов активного избирательного права. В силу этого особую значимость приобретает последовательное обеспечение соблюдения интересов избирателей как **первичных субъектов избирательного права**, а также недопущение чрезмерной концентрации электоральных возможностей в руках **вторичных субъектов (политических партий)** избирательного права.

Ведь в основе полномочий избранных депутатов в конечном счете лежит воля избирателей, выраженная ими акте выборов путем голосования.

В силу изложенного, положения пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также части 4 и 5 статьи 92 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствуют части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, подлежащим учету в законотворческой и правоприменительной практике, использование различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, «само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не противоречит Конституции Российской Федерации и совместимо с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права», в том числе закрепленными Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. (статья 25), а также Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, согласно пункту 3 статьи 1 которой право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а

законодательное регулирование порядка выборов (избирательные системы) не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер. (Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 N 15-П "По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»).

Поскольку конкретный вид избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная) Конституцией РФ не установлен, зависит от усмотрения законодателя, разновидность используемой на выборах избирательной системы не должна влиять на возможность граждан обжаловать в суд действия избирательных комиссий по установлению итогов голосования на соответствующей территории.

3. При решении вопроса о признании права граждан на обжалование результатов выборов должны применяться унифицированные подходы независимо от уровня выборов (федеральные, региональные, местные). По смыслу статей 3 (части 2 и 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, обязанность государства обеспечить свободное волеизъявление народа коррелирует избирательным правам граждан Российской Федерации, посредством которых реализуется их право на участие в управлении делами государства через своих представителей на всех уровнях власти.

Конституционная природа избирательных прав, включая их публично-правовые начала, должна учитываться федеральным законодателем при осуществлении нормативного правового регулирования, с тем чтобы создавалась возможность адекватного выражения суверенной воли многонационального народа на всей территории Российской Федерации.

Использование дифференцированного подхода к определению прав граждан на обжалование результатов выборов в зависимости от уровня выборов повлечет за собой нарушение конституционного принципа народовластия (ст.ст. 1, 3 Конституции РФ), единого правового статуса человека и гражданина на всей территории Российской Федерации (ч.2 ст. 6 Конституции РФ), права каждого человека и гражданина на судебную защиту его прав и свобод (ч.1 ст. 46 Конституции РФ).

4. Свободные выборы - в условиях идеологического и политического многообразия и многопартийности и при соблюдении гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина - предполагают наличие такого государственно-правового механизма, который обеспечивает гражданам равные возможности в обжаловании в суд итогов выборов в целях защиты нарушенных избирательных прав, и получения нефальсифицированных результатов выборов.

Иная трактовка данной нормы влечет за собой искажение конституционного принципа равного избирательного права, включая равную защиту законом нарушенных избирательных прав, может рассматриваться как посягательство на основное содержание принадлежащих гражданам Российской Федерации избирательных прав.

К сожалению, действующее российское законодательство, позволяющее судам общей юрисдикции рассматривать нарушения порядка подсчета голосов и подведения итогов голосования как затрагивающие интересы только избираемых депутатов и политических партий, а не рядовых избирателей, есть ограничение конституционных прав граждан.

Это не согласуется с положениями ст. 55 Конституции РФ. Право гражданина РФ, обладающего избирательным правом, обжаловать в судебном порядке в соответствии со ст. 46 Конституции РФ итоги выборов, ни в какой мере не направлено ни против основ конституционного строя РФ, а уж тем более ни против прав и законных интересов других лиц. Исключение избирателей из числа субъектов права подачи заявления о

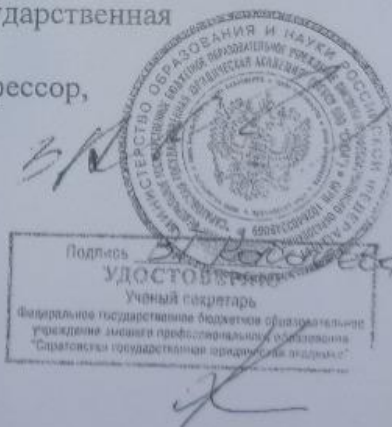
защите избирательных прав, предоставленное им частью 1 ст. 259 ГПК РФ есть прямое нарушение конституционного принципа равенства избирательных прав, на что неоднократно указывал КС РФ (Постановления КС РФ от 23 марта 2000 года № 4, от 25 апреля 2000 года № 7).

Изложенные нами соображения должны быть основополагающими при рассмотрении Конституционным Судом РФ жалоб граждан О.О. Андроновой, А.В. Андронova, В.Г. Белякова и др. на нарушение их конституционных прав отдельными положениями действующего законодательства, связанными с судебной защитой избирательных прав граждан и отменой решений о результатах выборов.

Данное заключение подготовили члены кафедры: доктор юридических наук, профессор В.Т. Кабышев, доктор юридических наук, профессор Т.В. Заметина, кандидат юридических наук, доцент В.И. Гавриленко, кандидат юридических наук, доцент Т.В. Троицкая.

Заведующий кафедрой
конституционного и международного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации
19.11.2012



В.Т. Кабышев