

ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

© 2013 Бессарабов Владимир Григорьевич

доктор юридических наук, профессор

© 2013 Байдина Ольга Юрьевна

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва

E-mail: obaydina@rambler.ru

Приведен критический анализ классификаций избирательных споров по различным основаниям, представленных доктринальными источниками, представлена авторская классификация избирательных споров в период проведения выборов в органы местного самоуправления, отмечены место и роль органов прокуратуры в классификации избирательных споров по субъектам рассмотрения.

Ключевые слова: виды избирательных споров, основания классификаций, муниципальные выборы, субъект рассмотрения избирательных споров, органы прокуратуры, виды деятельности органов прокуратуры.

Выделение различных видов избирательных споров, их классификация по тем или иным основаниям позволяют выяснить их общие признаки, более четко понять и представить себе данное явление, узнать их существенные характеристики “как компоненты системы избирательных отношений охранительного характера, как части правозащитного, правосстановительного механизма”¹.

Анализируя различные классификации избирательных споров, мы можем прийти к выводу о том, что некоторые, безусловно, обоснованы, но вряд ли имеют исчерпывающий характер, так как можно выявить довольно много причин появления избирательных споров, субъектов или предметов спора. Избирательные споры классифицируются, как правило, по таким основаниям, как стадии избирательного процесса, порядок разрешения, уровень проводимых выборов, круг участвующих субъектов, круг субъектов, чьи права нарушены, время возникновения конфликтной ситуации, характер нарушенного права.

С.Д. Князев предлагает классифицировать избирательные споры по следующим основаниям:

- связанные с назначением выборов;
- связанные с регистрацией (учетом) избирателей;
- связанные с образованием избирательных округов;
- связанные с формированием избирательных комиссий;
- связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов;
- связанные с проведением предвыборной агитации;

- связанные с финансированием выборов и избирательных кампаний;
- связанные с организацией голосования;
- связанные с определением результатов выборов².

Аналогичную классификацию предлагает Е.П. Ищенко³.

В основу данной классификации положены стадии проведения выборов, предусмотренные Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Вместе с тем, такая подробная классификация, по нашему мнению, не в полной мере обоснована.

Так, Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” установлены следующие стадии проведения выборов:

- назначение выборов;
- составление списков избирателей;
- образование избирательных участков;
- формирование избирательных комиссий;
- выдвижение и регистрация кандидатов;
- проведение предвыборной агитации;
- голосование;
- определение результатов выборов⁴.

С.Д. Князев так определяет стадии избирательного процесса:

- назначение выборов;
- формирование организационно-технологической основы выборов;
- выдвижение и регистрация кандидатов;

- агитация при проведении выборов;
- голосование на выборах;
- установление итогов голосования, определение результатов выборов и их легитимация⁵.

С.А. Авакьян в проведении выборов указывает на следующие стадии:

- назначение выборов;
 - формирование избирательных округов;
 - образование избирательных участков;
 - составление списков избирателей;
 - формирование избирательных комиссий;
 - выдвижение кандидатов, списков кандидатов;
 - регистрация кандидатов, списков кандидатов;
- тогда;
- предвыборная агитация;
 - голосование;
 - подсчет голосов, определение итогов голосования и результатов выборов⁶.

С.Н. Егоров выделяет следующие стадии избирательного процесса:

- подготовка к выборам в межвыборный период;
- назначение выборов;
- формирование организационно-технологической основы выборов;
- выдвижение и регистрация кандидатов (списка кандидатов);
- агитация при проведении выборов;
- голосование на выборах;
- определение итогов голосования, результатов выборов и их легитимация⁷.

Таким образом, отдельной стадии избирательного процесса “финансирование выборов и избирательных кампаний” законодателем и доктринальными источниками не выделено.

Пунктом “б” ч.7 ст.75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в качестве основания для отмены регистрации кандидата указано использование кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 %.

С учетом изложенной позиции представляется более убедительным в основу классификации

избирательных споров, связанных с финансированием выборов и избирательных кампаний, положить не стадию избирательного процесса, а предмет спора или основание нарушенного права.

Отдельно остановимся на конкретных нарушениях избирательного законодательства в ходе проведения предвыборной агитации.

24 февраля 2011 г. в Общественной палате Российской Федерации состоялось очередное заседание постоянно действующей площадки “Выборы и общество” на тему “СМИ и выборы: участники, статисты, провокаторы”.

Выступая на данном заседании с докладом, член ЦИК РФ М.В. Гришина отметила, что половина нарушений избирательного законодательства, выявленных в ходе различных избирательных кампаний, происходит на стадии предвыборной агитации⁸.

Как видно из практики, участники избирательного процесса пренебрегают правилами проведения предвыборной агитации, при этом наиболее характерными нарушениями являются: начало предвыборной агитации до регистрации кандидата, выпуск агитационных материалов без выходных данных, непредставление копий этих материалов в избирательные комиссии, проведение агитации должностными лицами, размещение агитационных материалов средствами массовой информации в нарушение закона (в практике имелись случаи размещения обращений зарегистрированных кандидатов о предполагаемых ими нарушениях избирательного законодательства, допущенных их конкурентами, в СМИ непосредственно в день голосования), оплата агитационных материалов не из средств избирательного фонда. Вместе с тем, следует отметить, что избирательные комиссии не имеют необходимых рычагов воздействия на деятельность средств массовой информации в данной части. Этот факт свидетельствует о пробеле в правовом регулировании предвыборной агитации и нуждается в восполнении путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Но вернемся к классификации избирательных споров. А.О. Казанцев предлагает классификацию избирательных споров, исходя из уровня проведения выборов (избирательные споры, связанные с федеральными выборами, региональными выборами, муниципальными выборами).

Данная классификация законодательно обоснована. Вместе с тем, представляется необходимым отдельно классифицировать избирательные споры, связанные с проведением выборов в органы местного самоуправления.

В соответствии с положениями ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании⁹.

В свою очередь, ч. 1 ст. 34 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Здесь же представляется необходимым отметить следующее обстоятельство: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” допускает два вида формирования представительного органа местного самоуправления в муниципальных районах.

Представительный орган:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьёй;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от

установленной численности представительного органа муниципального района.

Обращаясь к трактовке п. 4 ст. 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, такой порядок создания представительного органа можно отнести к выборам, но это будут косвенные или многостепенные выборы: ведь главу поселения сначала избрали на данную должность и в силу этого он получил право войти в состав представительного органа муниципального района - по должности; аналогичным путем были избраны депутаты представительных органов поселений, а затем они из своей среды избрали (делегируют) представителей в районный представительный орган.

Таким образом, классификацию избирательных споров, возникающих в связи с проведением муниципальных выборов, можно представить следующим образом:

- избирательные споры, возникающие при проведении выборов депутатов в представительный орган муниципального образования;

- избирательные споры, возникающие при проведении выборов главы муниципального образования;

- избирательные споры, возникающие при проведении выборов контрольно-счетного органа (при наличии установленного Уставом муниципального образования порядка выборов контрольно-счетного органа);

- избирательные споры, возникающие при формировании представительного органа муниципального образования путем делегирования полномочий.

В науке существует мнение о том, что избирательные споры можно классифицировать по значимости спора для избирательного процесса на споры, которые устраняют незначительные нарушения законодательства о выборах, и споры, разрешение которых существенно влияет на ход и результаты избирательного процесса¹⁰.

Упомянутое основание нам представляется некорректным, поскольку термины “значительность” либо “существенность” применительно к нарушениям избирательных прав граждан не установлены ни одним из законодательных актов, регламентирующих избирательный процесс в Российской Федерации, в том числе и процесс выборов в органы местного самоуправления.

С учетом изложенного думается правильным представить следующую классификацию избира-

тельных споров по основанию влияния рассмотрения избирательного спора на результат избирательного процесса:

- споры, результат рассмотрения которых повлиял на ход избирательного процесса;

- споры, результат рассмотрения которых не повлиял на ход избирательного процесса.

Нам представляется, что определение споров, разрешение которых может повлиять на ход выборов, очень важно. Рассмотрение и разрешение такого рода споров должно сопровождаться максимальным набором гарантий. Возможно, поэтому федеральный законодатель установил исключительно судебную подведомственность для таких споров.

Избирательные споры можно классифицировать в зависимости от оспаривающей стороны. А.О. Казанцев в связи с этим предлагает классифицировать избирательные споры следующим образом:

- физические лица;

- общественные объединения;

- органы государственной власти и местного самоуправления;

- избирательные комиссии¹¹.

Данная классификация представляется недостаточно полной, поскольку круг лиц, которые вправе обратиться в суд за защитой нарушенных избирательных прав, шире установленных автором категорий субъектов. Заявление в суд, согласно ст. 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и п. 10 ст. 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, может быть подано избирателями, кандидатами, их доверенными лицами, избирательными объединениями и их доверенными лицами, политическими партиями, их региональными объединениями, иными общественными объединениями, прокурором и избирательными комиссиями.

В связи с изложенным в представленную А.О. Казанцевым в качестве еще одной оспаривающей сторону необходимо включить органы прокуратуры.

Органы прокуратуры занимают важное место в системе органов, обеспечивающих законность избирательных процедур. Как надзорный орган, прокуратура обладает определенным объемом полномочий по защите избирательных прав, осуществляет надзор за исполнением законов при

реализации конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Данное обстоятельство подтверждают результаты опроса, проведенного отделом прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ в течение 2011-2012 гг. в четырех субъектах Российской Федерации: Москве, Московской области, Кабардино-Балкарской Республике, Санкт-Петербурге, Рязанской области. На конкретный вопрос о том, какое положение в избирательных правоотношениях занимает прокурор, ответы распределились так: прокурор является субъектом избирательного спора - 19,7 %, прокурор является субъектом избирательного процесса - 25,6 %, прокурор является органом, осуществляющим надзор за соблюдением законодательства о выборах - 54,6 %.

Представляет интерес и классификация по субъектам рассмотрения избирательных споров. Так, А.О. Казанцев предлагает классифицировать избирательные споры в зависимости от субъекта рассмотрения на разрешаемые в административном порядке и разрешаемые в судебном порядке¹².

Р.А. Охотников, в свою очередь, классифицирует избирательные споры по данному основанию на административно-судебные и судебные, аргументируя свои доводы тем, что закон предусматривает как исключительно судебное рассмотрение заявлений об обжаловании нарушений избирательных прав граждан (например, отмена регистрации кандидата, обжалование итогов выборов), так и административно-судебный порядок обжалования, предусматривающий возможность субъекта обратиться как в избирательную комиссию, так и в суд¹³.

Данная классификация основана на положениях, указанных в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и гражданском процессуальном законодательстве.

Вместе с тем, нам представляется необходимым указать в качестве субъекта рассмотрения избирательных споров и органы прокуратуры, которые в соответствии с возложенными на них Федеральным законом “О прокуратуре” и исполнительно-распорядительными документами

Генерального прокурора Российской Федерации осуществляют несколько направлений деятельности в период проведения избирательных кампаний.

В первую очередь, об участии прокуратуры в рассмотрении избирательных споров свидетельствует работа с обращениями и заявлениями граждан по вопросам нарушения их избирательных прав. Указанная деятельность регламентирована ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Приказом Генерального прокурора РФ от 17 декабря 2007 г. № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации».

Второй составляющей является обязательное участие органов прокуратуры в рассмотрении избирательных споров в судебном порядке, предусмотренное Гражданским процессуальным кодексом РФ и ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

И наконец, правотворческая деятельность, которая в соответствии с ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», будучи одним из направлений деятельности прокуратуры, в то же время является одной из форм участия прокуратуры в рассмотрении избирательных споров. Основные формы участия прокуратуры в правотворчестве органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе и в период проведения избирательных кампаний, установлены Приказом Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 (ред. от 22 апреля 2011 г.) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

С необходимостью участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов местного самоуправления в период выборов или

связанной с избирательной кампанией согласились 48,6 % опрошенных в ходе проведенного исследования респондентов.

Обобщая изложенное, хотелось бы отметить, что, несмотря на многогранность и разнообразие избирательных споров, выделение основных видов избирательных споров занимает значительное место при подготовке участников избирательного процесса.

Выявление и анализ органами прокуратуры специфики возникновения, рассмотрения и результатов разрешения конкретных видов избирательных споров позволят уменьшить их количество, выработать конкретные предложения по профилактике данного правового явления.

¹ Охотников Р.А. Избирательные споры: понятие, структура, порядок рассмотрения : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2006, С. 79-80.

² Князев С.Д. Избирательные споры // Изв. вузов. 2001. № 3. С. 53-69.

³ Избирательное право и избирательный процесс в РФ : учеб. для вузов / отв. рук. А.А. Вешняков. М., 2003. С. 490-517.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁵ Князев С.Д. Российское избирательное право : учебник. Владивосток, 2001. С. 156-192.

⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России : учеб. курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 2. М., 2006. С. 195-267.

⁷ Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации : монография. М., 2011. С. 49.

⁸ URL: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=1&ndoc=3&npg=-1>.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ См., например: Избирательное право и избирательный процесс в РФ. С. 496.

¹¹ Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

¹² Там же. С. 51.

¹³ Охотников Р.А. Избирательные споры: понятие, структура, порядок рассмотрения : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2006. С. 88-89.

Поступила в редакцию 01.03.2013 г.