

С этого номера в журнале будут публиковаться решения судов разных инстанций по вопросам, связанным с выборами, и комментарии к ним специалистов Независимого института выборов. Это даст читателям возможность лучше познакомиться с судебными спорами и понять значение постановлений судов для избирательной практики.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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*

город Москва

15 января 2002 года

<...> Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Гражданин А.М.Траспов оспаривает конституционность пункта 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 92 Федерального закона от 26 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части, касающейся правомочия суда соответствующего уровня отменять решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов в избирательном округе, в том числе в случае таких нарушений избирательного законодательства, как незаконный отказ в регистрации кандидата, только если вследствие этого невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Как следует из представленных материалов, решением Ставропольского краевого суда от 19 октября 1999 года была удовлетворена жалоба гражданина А.М.Траспова на отказ окружной избирательной комиссии Ставропольского одномандатного избирательного округа № 55 в регистрации его кандидатом в депутаты при проведении в 1999 году выборов в Государственную Думу. Однако окружная избирательная комиссия, на которую тем же решением возлагалась обязанность в срок до 24 октября 1999 года рассмотреть вопрос о регистрации А.М.Траспова кандидатом в депутаты, сво-

им постановлением от 22 октября 1999 года вновь отказала ему в этом.

Жалоба А.М.Траспова на данное постановление окружной избирательной комиссии решением Ставропольского краевого суда от 17 декабря 1999 года оставлена без удовлетворения. Верховный Суд Российской Федерации определением от 1 февраля 2000 года удовлетворил кассационную жалобу А.М.Траспова на это судебное решение частично, а Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело 24 мая 2000 года в порядке надзора, отменил указанные решения и направил дело на новое рассмотрение в Ставропольский краевой суд, который 4 июля 2000 года признал постановление окружной избирательной комиссии от 22 октября 1999 года недействительным с момента его принятия.

Поскольку к этому времени выборы в Государственную Думу уже состоялись, А.М.Траспов обратился в Ставропольский краевой суд с требованием признать результаты выборов по Ставропольскому одномандатному избирательному округу № 55 недействительными, однако данное требование было оставлено без удовлетворения на том основании, что неправомерный отказ в регистрации его кандидатом в депутаты не повлиял на достоверность определения результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании 19 декабря 1999 года. Это решение Ставропольского краевого суда оставлено Верховным Судом Российской Федерации без изменения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Россий-

* Публикуется в извлечении.

ской Федерации А.М.Траспов утверждает, что при отказе гражданину в регистрации кандидатом в депутаты определить в ходе выборов волеизъявление избирателей нельзя в принципе; следовательно, оспариваемые положения, в силу которых итоги голосования, результаты выборов могут быть признаны судом недействительными только ввиду невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, исключают для гражданина при незаконном отказе в регистрации реализацию им права быть избранным в органы государственной власти, а потому противоречат статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и международным актам о правах человека.

2. Пункт 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункт 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривают, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, других нарушений избирательного законодательства, в том числе при незаконном отказе в регистрации кандидата, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Положение, устанавливающее в качестве условия отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов невозможность с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, содержится, кроме того, в пункте 2 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 2 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Эти положения в совокупности с пунктом 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пунктом 1 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляют открытый перечень оснований отказа в регистрации кандидата и ее отмены, допускающий наступление указанных правовых последствий при наличии как перечисленных в этих нормах, так и других нарушений.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» положения, в силу которых в случае нарушения избирательного

законодательства (в том числе при незаконном отказе гражданину в регистрации кандидатом либо ее аннулировании) в качестве безусловной и единственной предпосылки отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов в избирательном округе требуется подтверждение невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании.

Вместе с тем само по себе полномочие избирательной комиссии аннулировать регистрацию кандидатов, как не оспариваемое заявителем, Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем деле не рассматривается.

3. <...> Подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голосуя «за» или «против». Соответственно, незаконное лишение гражданина возможности участвовать в выборах в качестве кандидата приводит к искажению характера выборов как свободных не только для кандидатов, но и для избирателей, свобода волеизъявления которых может ограничиваться самим фактом лишения права голосовать за любого из законно выдвинутых кандидатов.

Устанавливая правовые последствия незаконного отказа в регистрации в качестве кандидата или исключения из списка зарегистрированных кандидатов и в связи с этим 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. Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права, в том числе о регистрации в качестве кандидата, не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а, напротив, служит его защите. Такая 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.

Между тем согласно оспариваемым законоположениям подразумевается, что реализация избирательных прав в ходе состоявшихся выборов сама по себе признается достаточным основанием для фактического игнорирования существенных нарушений прав отдельных кандидатов и избирателей в избирательном процессе. Именно из такого его понимания исходили правоприменительные органы – окружная избирательная комиссия и суды – в деле гражданина А.М.Траспова.

Данный подход не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17 и 55 Конституции Российской Федерации, которые в их взаимосвязи предпо-

лагают, что целью обеспечения прав других может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Вместе с тем ни законодатель, ни правоприменитель не вправе исходить из того, что этой целью может быть оправдано какое-либо существенное нарушение права, а также отказ в его защите, поскольку тем самым фактически допускалось бы умаление права как такового. Искаженное представление законодателя и правоприменителя о целях, которым должна служить оспариваемая норма, приводит к умалению как избирательных прав, так и права на судебную защиту (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

4. Как видно из состоявшихся судебных решений по делу А.М.Траспова, окружная избирательная комиссия и суды не обеспечили своевременную и эффективную защиту пассивного избирательного права заявителя, в результате чего он был неправомерно лишен возможности участвовать в выборах в качестве кандидата в депутаты. <...>

5. Окружная избирательная комиссия, не устранив в отношении заявителя до начала голосования такое нарушение его избирательных прав, как незаконный отказ в регистрации, и суды, не прибегавшие к отмене результатов выборов в избирательном округе, исходили из того, что оспариваемое положение предполагает возможность отмены результатов выборов лишь при условии доказанности влияния выявленного нарушения избирательных прав на достоверность результатов волеизъявления избира-

телей. Между тем в условиях незаконного отказа кандидату (кандидатам) в регистрации такое доказывание практически неосуществимо. Поэтому суды ориентируются не на обеспечение реальных условий для подлинного свободного волеизъявления избирателей в ходе первоначальных или повторных выборов, а лишь на формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, т.е. на проверку результатов состоявшегося голосования. Однако к этому не сводится оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей, и отмена результатов выборов возможна также в других случаях – если не были обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей.

Таким образом, использованная в законе формулировка «достоверность результатов волеизъявления избирателей» позволяет правоприменителю отказываться при рассмотрении соответствующих споров от установления влияния обнаруженных существенных нарушений в ходе выборов на адекватное отражение действительной воли избирателей в итогах голосования, результатах выборов, что фактически приводит к отказу в эффективной судебной защите избирательных прав граждан и, следовательно, противоречит Конституции Российской Федерации.

6. <...> При наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Од-

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕ ДОЛЖНА БЫТЬ «ПИАРОВСКИМ ОРУДИЕМ»

Согласно пункту 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов, определения результатов выборов, других нарушений избирательного законодательства только в том случае, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты воле-

изъявления избирателей. По мнению гражданина Траспова, оспарившего данную норму в Конституционном Суде РФ, если гражданин неправомерно лишается права участвовать в выборах в качестве кандидата, что подтверждает уже после дня голосования суд, то при этом в принципе нельзя определить подлинную волю избирателей, которые были ограничены в своем выборе.

Конституционный Суд РФ поддержал позицию заявителя и признал неконституционной, следовательно, не подлежащей применению, оспоренную норму Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в той ее части, в которой она не допускала отмены судом результатов состоявшихся выборов в

случае неправомерного отказа в регистрации какого-либо кандидата. При этом автоматически утратили силу такие же положения, содержащиеся в иных федеральных законах и законах субъектов РФ.

Фактически Конституционный Суд был вынужден, исходя из общих конституционных принципов, исправлять недоработки законодателя. Известно, что установление правовыми актами чрезмерных запретов может повлечь серьезные проблемы при правоприменении, создать ситуацию, когда нарушение этих запретов становится повсеместным явлением, что девальвирует социальную ценность права.

Развитие избирательного законодательства Российской Федерации в последние годы шло по пути все более детальной регламентации избирательного процесса. При этом кандидаты оказались в ситуации, когда они просто не могут не нарушить какое-либо из многочисленных правовых предписаний. А это грозит им отказом в регистрации или отменой решения о регистрации. После же дня голосования действовал принцип: победителей не судят. Лишение

нако во всяком случае негативные последствия, явившиеся результатом незаконных действий (или бездействия) избирательных комиссий, которые обладают, по сути, публично-властными функциями, должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина – восстановлено на основе вытекающего из статьи 53 Конституции Российской Федерации признания и возмещения государством причиненного вреда, что как универсальный способ защиты нарушенных прав предполагает государственные гарантии от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью.

7. Обеспечение своевременного, до проведения голосования, восстановления нарушенных избирательных прав – с тем, чтобы в дальнейшем предотвращалась необходимость признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, – требует дополнительных законодательных мер, которые препятствовали бы необоснованному отказу в регистрации кандидата в депутаты либо аннулированию уже осуществленной регистрации.

Такие меры могут состоять, в том числе, в уточнении оснований для отказа в регистрации, соответствующих полномочий избирательных комиссий и их ответственности, в совершенствовании судебных процедур, служащих своевременному, до проведения выборов, восстановлению пассивного избирательного права, а также в разработке адекватных компенсаторных механизмов восстановления прав, нарушенных вследствие незаконного отказа в регистрации.

<...> Конституционный суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» положения, которые при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивают полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

2. В соответствии с правовыми позициями, изложенными в настоящем Постановлении, и частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин А.М.Траспов вправе обратиться в суд общей юрисдикции за защитой своих нарушенных прав.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. <...>

кандидата возможности участвовать в выборах не признавалось судами основанием для отмены их регистрации. Конституционный Суд РФ обратил внимание законодателей на необходимость принятия мер, «которые препятствовали бы необоснованному отказу в регистрации кандидата в депутаты либо аннулированию уже осуществленной регистрации». Институты юридической ответственности не должны становиться орудиями «черных технологий».

Вместе с тем комментируемое Постановление не решает всех проблем, которые могут возникнуть на практике. В частности, вполне возможна ситуация, когда перед голосованием будет искусственно организовано исключение из числа кандидатов не имеющего шансов на успех или просто подставного лица. После дня голосования это лицо может оспорить в суде законность отстранения его от выборов. Должно ли это повлечь отмену результатов выборов, на которых победил явный лидер избирательной гонки? Конституционный Суд указал, что при наличии предусмотренных законом оснований суд в этом случае

вправе признать невозможным проведение повторных выборов. Но какими должны быть эти «предусмотренные законом основания»? Представляется, что перед законодателем стоит весьма нелегкая задача по их определению. Ведь с позиции здравого смысла в любой избирательной кампании есть фавориты и есть «несерьезные» кандидаты. Однако с позиции права их статус тождествен.

Статья 19 Конституции России гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина. Исключение из числа кандидатов тех или иных лиц не может влечь за собой разные правовые последствия. Опросам общественного мнения не может быть придан характер юридического факта, даже если они будут показывать, что один кандидат потенциально может собрать 90% голосов избирателей, а другой – менее 1%.

Возможно законодательное решение, запрещающее пересматривать результаты состоявшихся выборов, если победитель набрал абсолютное большинство голосов избирателей. Однако такое решение не будет разумным, если выборы проходят по

мажоритарной системе относительного большинства. Во всяком случае, в Государственной Думе, где ныне рассматривается проект новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», многим придется изрядно поломать голову.

Представляется, что решить указанные проблемы можно только сократив число не всегда разумных запретов в избирательном законодательстве, сузив перечень оснований отстранения кандидатов от участия в выборах (наказывать за некоторые нарушения было бы лучше рублем, через систему административных штрафов) и, безусловно, обеспечив оперативность правосудия на всех его стадиях, чтобы решение о праве гражданина участвовать в выборах принималось до дня голосования.

**Дирекция научно-исследовательских программ
Независимого института
выборов**